

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um nafnskírteini.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Berglindi Báru Sigurjónsdóttur, Valborgu Steingrímisdóttur og Arnar Sigurð Hauksson frá dómsmálaráðuneyti, Steinunni Birnu Magnúsdóttir og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd og Thelmu Halldórsdóttur, Eyrúnu Magnúsdóttur og Þorvarð Kára Ólafsson frá Þjóðskrá Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Persónuvernd og Þjóðskrá Íslands, auk minnisblaðs frá dómsmálaráðuneyti.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlög um nafnskírteini. Með þeim verði lagður grundvöllur að útgáfu örugggra persónuskilríkja sem eru, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, einnig gild ferðaskilríki á Evrópska efnahagssvæðinu.

Umfjöllun nefndarinnar.

Varðveislutími lífkennaupplýsinga.

Með 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga en með slíkum upplýsingum er almennt vísað til andlitsmynda og fingrafara. Þar segir m.a. að gæta skuli ítrustu öryggiskrafna við varðveislu lífkennaupplýsinga og skulu þær ekki varðveittar lengur en þörf er á til að bera kennsl á umsækjanda við næstu umsókn hans um nafnskírteini, þó aldrei lengur en í tíu ár frá útgáfudegi síðasta útgefna nafnskírteinis.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram að stofnunin telji það vera óljóst hvers vegna tíu ára varðveislutími lífkennaupplýsinga í tengslum við útgáfu nafnskírteina sé nauðsynlegur og hvers vegna varðveislun þurfi að vara þann tíma sem nafnskírteini er í gildi. Að mati Persónuverndar þarf að skýra betur með hvaða hætti það sé til hagsbóta fyrir hinn skráða og að hvaða leyti það sé í þágu almannahagsmuna að varðveita eigi lífkennaupplýsingar út gildistíma nafnskírteinis.

Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis kemur fram að til þess að geta gefið út nafnskírteini þurfi að vera hægt að treysta því að handhafi skírteinis sé sá sem hann segist vera. Tilgangur öruggrar auðkenningar umsækjanda um nafnskírteini sé að koma í veg fyrir auðkennaþjófnað með tilheyrandi skaða, auk þess að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Af minnisblaði ráðuneytisins má greina að eftirspurn sé eftir fölsuðum skilríkum eða ósviknum skilríkjum sem fengin eru með sviksamlegum hætti og að áhættan af slíku skilríkjamisferli sé raunveruleg hér á landi. Slíkt misferli snerti hvort tveggja, hagsmuni hins skráða og almannahagsmuni.

Að mati ráðuneytisins þykir notkun lífkennaupplýsinga vera öruggasta leiðin til að bera kennsl á einstakling. Til þess að auðkenning sé sem áreiðanlegust við umsókn um persónuskilríki, þarf að vera unnt að bera saman þær lífkennaupplýsingar sem umsækjandi veitir við fyrirliggjandi lífkennaupplýsingar í öruggri skrá, þ.e. til þess að unnt sé að sannreyna að við-

komandi sé sá sem hann segist vera. Nú eru fingraför bestu lífkennin til að nota við slíkan lífkennasamanburð.

Að mati meira hluta nefndarinnar er það grunnforsenda fyrir öryggi nafnskírteina að hægt sé að treysta því að handhafi skírteinis sé sá sem hann segist vera. Söfnun og varðveisla lífkennaupplýsinga stuðlar að því að tryggja að svo sé. Þá tryggir söfnun og varðveisla slíkra upplýsinga einnig öryggi við útgáfu og notkun nafnskírteina, verndar einstaklinga gegn auðkennabjófnaði og kemur í veg fyrir að fölsuð nafnskírteini fari í umferð. Þá tekur meiri hlutinn undir athugasemdir Þjóðskrár Íslands um að aðgengi að slíkum upplýsingum geti reynst afar mikilvægt þegar bera þarf kennsl á látna einstaklinga sem ekki eru með persónuskilríki á sér eða þegar hópslys eiga sér stað. Þá mælir frumvarpið fyrir um að einungis þeim sem hafa til þess viðeigandi færni og sérstakt leyfi Þjóðskrár Íslands skuli heimilt að safna lífkennaupplýsingum. Meiri hlutinn leggur áherslu á, líkt og rakið er í frumvarpinu, að við þá söfnun skuli gætt að réttindum umsækjanda í samræmi við grunnreglur mannréttindasáttmála Evrópu og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins þannig að hann haldi virðingu sinni þótt erfiðleikar komi upp við söfnun upplýsinganna. Þá skuli gæta ítrustu öryggiskrafna við varðveislu lífkennaupplýsinga.

Synjun útgáfu nafnskírteina.

Í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að Þjóðskrá Íslands skuli synja um útgáfu nafnskírteinis, sem telst gilt ferðaskilríki, ef umsækjandi er eftirlýstur af lögreglu, gefin hefur verið út handtökuskipun á hendur honum eða lagt á hann farbann samkvæmt ákvæðum laga um meðferð sakamála. Í 2. mgr. sömu greinar segir svo að Þjóðskrá Íslands sé heimilt að afla upplýsinga samkvæmt 1. mgr. frá lögreglu og öðrum stjórnvöldum.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram það mat stofnunarinnar að það sé óskýrt hvernig mat Þjóðskrár Íslands á því hvort kalla beri eftir upplýsingum frá ríkislögreglustjóra fari fram. Að mati Persónuverndar þarf að skýra betur hvort Þjóðskrá Íslands beri að kalla eftir upplýsingum frá ríkislögreglustjóra um alla umsækjendur um nafnskírteini eða einungis suma, og þá á grundvelli hvaða forsendna slík ákvörðun um upplýsingaöflun verði tekin. Að mati stofnunarinnar þarf að tilgreina hvort og hve lengi Þjóðskrá Íslands muni varðveita persónuupplýsingar sem stofnunin aflar frá ríkislögreglustjóra.

Fram kemur í minnisblaði dómsmálaráðuneytis að af orðalagi ákvæðisins sé skýrt að Þjóðskrá Íslands ber að afla upplýsinga sem lúta að þar tilgreindum tilvikum við afgreiðslu hverrar umsóknar og er það skýrt í athugasemdum við ákvæðið hvernig sú upplýsingaöflun getur farið fram, þ.e. með vefkalli í kerfi ríkislögreglustjóra, sem myndi veita jákvætt eða neikvætt svar við því hvort eitthvert tilgreindra skilyrða á við.

Að mati meiri hluta nefndarinnar er mikilvægt að við útfærslu og framkvæmd þessa ákvæðis verði gætt að kröfum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá telur meiri hlutinn að það ætti ekki að vera þörf fyrir Þjóðskrá Íslands að varðveita upplýsingarnar sem stofnunin kallar eftir frá ríkislögreglustjóra þegar nafnskírteini hefur verið gefið út enda felst aðeins í vefkalli stofnunarinnar að sannreyna hvort tiltekna aðstæður séu uppi sem kveðið er á um í ákvæðinu.

Útgáfa nafnskírteina til erlendra ríkisborgara.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að íslenskir ríkisborgarar, sem uppfylla skilyrði laganna, eigi rétt á að fá gefið út nafnskírteini samkvæmt umsókn þar um. Í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að einvörðungu íslenskir ríkisborgarar eigi rétt á að fá nafnskírteini gefin út á grundvelli frumvarpsins sem sé að fyrirmynd

norskra laga, auk 2. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157, sem horft var til við samningu frumvarpsins. Í tengslum við þetta fjallaði nefndin um þá stöðu sem ákveðinn hópur flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd er í varðandi skort á aðgangi að rafrænum skilríkjum. Þessi hópur lendir iðulega í vandræðum með að sækja sér ýmsa opinbera þjónustu þar sem vegabréf þeirra eru útrunnin og persónuskilríki frá heimalöndum þeirra eru ekki tekin gild hér á landi. Þá veita dvalarleyfisskírteini útgefin á grundvelli 54. gr. útlendingalaga, nr. 80/2016, ekki aðgang að slíkum skilríkjum. Rætt var í nefndinni um hvort rétt væri að bæta ákvæði við frumvarpið þar sem erlendum ríkisborgurum yrði heimilt að fá útgefin nafnskírteini á grundvelli þess, að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Bent var á að til stæði að gera breytingar á 2. mgr. 4. gr. reglugerðar, nr. 100/2020, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti en drög að þeirri reglugerðarbreytingu má finna í samráðsgátt stjórnvalda undir máli nr. S-169/2022. Í 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar eru talin upp þau skilríki sem traustþjónustuveitendum er rétt og skylt að leggja til grundvallar við útgáfu rafrænna skilríkja. Til viðurkenndra persónuskilríkja samkvæmt reglugerðinni teljast vegabréf, ökuskírteini, nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands og nafnskírteini með mynd sem gefin eru út af samsvarandi erlendum stjórnvöldum. Í drögum að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 100/2020 er lagt til að dvalarleyfiskortum útgefnum af Útlendingastofnun verði bætt við í 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Þar með teljast þau til viðurkenndra persónuskilríkja og traustþjónustuveitendur geta stuðst við þau við útgáfu rafrænna skilríkja.

Meiri hlutinn telur afar brýnt að þessum hópi og öllum sem hér búa verði auðveldað eftir fremsta megni aðgengi að rafrænum skilríkjum svo þau geti sótt sér opinbera þjónustu og aðlagast samfélaginu á skilvirknan hátt. Á hinn bóginn telur meiri hlutinn að ákvæði sem heimili erlendum ríkisborgurum að fá útgefin nafnskírteini, sem ætlunin er að eingöngu íslenskir ríkisborgarar eigi rétt á að fá útgefin, sbr. 1. gr. frumvarpsins, ekki eiga heima í þessu frumvarpi. Að mati meiri hlutans verði betur leyst úr aðgengi framangreinds hóps að rafrænum skilríkjum með þeirri reglugerðarbreytingu sem lagt hefur verið til að gerð verði á reglugerð nr. 100/2020 og er nú til umfjöllunar á vegum háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis.

Breytingartillögur.

Innleiðingarákvæði.

Við samningu frumvarpsins var m.a. horft til skilyrða reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 frá 20. júní 2019 um að efla öryggi kennivottorða borgara Sambandsins og dvalarskjala sem gefin eru út til handa borgurum Sambandsins og aðstandendum þeirra sem nýta sér réttinn til frjálsrar farar. Reglugerð (ESB) 2019/1157 var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 50/2023 frá 17. mars 2023, eftir að frumvarpinu hafði verið dreift á Alþingi. Í samráði við ráðuneytið leggur meiri hluti nefndarinnar því til að innleiðingarákvæði bætist við frumvarpið. Með ákvæðinu eru vissar meginreglur reglugerðarinnar innleiddar en meiri hlutinn áréttar að gert er ráð fyrir að ýmis atriði hennar verði innleidd og nánar útfærð í reglugerð ráðherra, sbr. m.a. 2. mgr. 3. gr., 1. mgr. 7. gr. og 12. gr. frumvarpsins.

Frestun á gildistöku.

Í umsögn Þjóðskrár Íslands kemur fram að stofnunin hafi unnið að undirbúningi fyrir ný nafnskírteini um nokkurt skeið. Þjóðskrár Íslands hefur samið um búnað og efni og hyggst stofnunin virkja svokallaða innleiðingaráætlun þegar löggin öðlast gildi og hefur hún sett sig

í samband við erlenda undirverktaka sem sjá um búnað og efni við framleiðslu til að fá mat á því hvenær afhent verði samkvæmt samningum. Á grundvelli þeirra samskipta leggur stofnunin til að lögin öðlist gildi 1. desember nk.

Að mati meiri hlutans er mikilvægt að frumvarpið öðlist gildi sem fyrst þar sem brýn þörf er á að stórbæta öryggi íslenskra nafnskírteina. Núverandi nafnskírteini standast engan veginn þær kröfur sem gerðar eru til slíkra skírteina og eru því ekki gild ferðaskilríki og eru að auki veikleiki við auðkenningu einstaklinga hér á landi. Það er þó grundvallaratriði að Þjóðskrá Íslands, sem fær það hlutverk að gefa út hin nýju nafnskírteini, sé í stakk búin til að hrinda verkefninu í framkvæmd. Tekur meiri hlutinn því undir tillögu stofnunarinnar um að frumvarpið öðlist gildi 1. desember nk. og leggur til breytingartillögu þess efnis.

Að framangreindu virtu leggur meiri hluti nefndarinnar til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „fjallað er um“ í 2. másl. 2. mgr. 10. gr. komi: taldar eru upp.
2. Á eftir 12. gr. komi ný grein, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Innleiðing.

Lög þessi innleiða að hluta reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157 frá 20. júní 2019 um að efla öryggi kennivottorða borgara Sambandsins og dvalarskjala sem gefin eru út til handa borgurum Sambandsins og aðstandendum þeirra sem nýta sér réttinn til frjálsrar farar.

3. Í stað orðanna „1. september 2023“ í 1. másl. 13. gr. komi: 1. desember 2023.

Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 30. maí 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form.

Birgir Þórarinsson,
frsm.

Bergþór Ólason.

Helga Vala Helgadóttir.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Tómas A. Tómasson.