

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. október 2022
Tilvísun: 2022101667/SBM

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um landamæri

1.

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 11 október 2022 um umsögn um frumvarp til laga um landamæri (þskj. 213, 212. mál á 153. löggjafarþingi).

Persónuvernd hefur áður veitt umsagnir um drög að frumvarpi til laga um landamæri, fyrst að beiðni dómsmálaráðuneytisins með umsögn dags. 14. maí 2021 og síðar í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 12. janúar 2022. Sú síðarnefnda fylgir hér hjálögð.

2.

Í kafla 2 í umsögn Persónuverndar, dags. 12. janúar 2022, áréttaði stofnunin að fyrirhugaðar breytingar á eftirliti innan Schengen-samstarfsins með innleiðingu Evrópureglugerða þar um, sem lagðar voru til í lið 23. gr. draganna (k-liður 23. gr. í núverandi frumvarpi), væru til þess fallnar að valda kostnaðarauka hjá stofnuninni. Í umsögninni er ítarlega rökstutt í hverju sá kostnaðarauki felist. Meðal annars segir í umsögninni að verði frumvarpið að lögum sé ljóst að það kalli á aukningu hjá stofnuninni sem nemi 1-2 stöðugildum. Auk þess muni falla til töluverður beinn kostnaður vegna úttekta og eftirlits ásamt kostnaði við auknar utanlandsferðir starfsmanna til að sækja lágmarksfjölda funda eftirlitsstofnana aðildarríkja.

Í 5. kafla greinargerðar með frumvarpi því sem nú er veitt umsögn um er fjallað um mat á áhrifum af frumvarpinu. Í því kemur fram að áhrif frumvarpsins á Persónuvernd feli í sér kostnað við úttektir á komu- og brottfarakerfinu og ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu á þriggja ára fresti. Þá segir að ekki sé gert ráð fyrir því að eftirlitshlutverk Persónuverndar muni breytast í verulegum atriðum og því sé gert ráð fyrir að kostnaður, ef einhver verði, rúmist innan ramma málaflokksins. Í áætlun kostnaðaráhrifa innleiðinga Schengen-upplýsingakerfa og tengdum kostnaði er gert ráð fyrir 6 milljónum króna til handa Persónuvernd, þ.e. 3 milljónum króna árið 2024 og aftur sömu upphæð árið 2027.

Að mati Persónuverndar er í núverandi frumvarpi og athugasemdum með því að miklu leyti litið framhjá þeim athugasemdum sem stofnunin gerði í 2. kafla umsagnar sinnar þann 12. janúar 2022. Persónuvernd bendir á að hér er um að ræða alþjóðlegar skuldbindingar vegna Schengen-samstarfsins



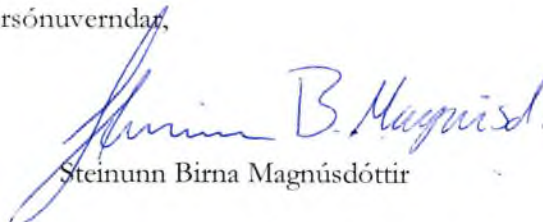
sem Ísland hefur undirgengist að þjóðarrétti og verður að telja það brot á þeim skuldbindingum að fjármagna ekki að fullu þau verkefni sem hér um ræðir.

Persónuvernd áréttar umsögn sína frá 12. janúar 2022, varðandi innleiðingu nýrra Evrópureglugerða innan Schengen-samstarfsins.

Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni frumvarpsins að svo stöddu. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Þórður Sveinsson


Steinunn Birna Magnúsdóttir

Hjálagt:

Umsögn Persónuverndar um drög að frumvarpi um landamæri, lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 12. janúar 2022.



Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. janúar 2022
Tilvísun: 2021122441/PHH

Efni: Umsögn Persónuverndar um drög að frumvarpi til laga um landamæri

Persónuvernd vísar til beiðni dómsmálaráðuneytisins, dags. 22. desember 2021, þar sem óskað er umsagnar um drög að frumvarpi til laga um landamæri.

Í drögum að frumvarpinu er m.a. lagt til að innleiddar verði Evrópugerðir á sviði landamæragæslu er varða svokallað EES-kerfi, eða Entry/Exit System, og svokallað ETIAS-kerfi, eða European Travel Information and Authorization System.

Persónuvernd gerir eftirfarandi athugasemdir:

1.

Um hvaða upplýsingar unnið er með

Í 2. mgr. 16. gr. draganna segir m.a. að í komu- og brottfararkerfið skuli skrá persónuupplýsingar eftir því sem nánar verði kveðið á um í reglugerð.

Að mati Persónuverndar væri réttara að kveða á um það í lögnum sjálfum hvaða upplýsingar vinna á með. Þetta leiðir m.a. af þeirri undirstöðureglu íslenskrar stjórnskipunar, sem dregin verður af ákvæðum stjórnarskrár og stjórnskipunarvenjum, að stjórnvöld eru bundin af lögum. Stjórnvöld verða þannig að sækja valdheimildir sínar í þau lög sem þingið setur og geta ekki upp á sitt eindæmi íþyngt borgurunum án atbeina Alþingis. Hér ber að hafa í huga að landamæraeftirlit, og vinnsla persónuupplýsinga á þágu þess, er í eðli sínu íþyngjandi fyrir einstaklinga, rétt eins og vísað er til í greinargerð með frumvarpinu.

Eins er til þess að líta að viðkvæmar persónuupplýsingar má einungis vinna er brýna nauðsyn ber til vinnslunnar, auk þess sem hún þarf að uppfylla a.m.k. eitt eftirtalinna skilyrða 1. mgr. 6. gr. laga nr. 75/2019:

- Að sérstök heimild standi til hennar í öðrum lögum,
- að hún sé til þess fallin að vernda brýna hagsmuni hins skráða eða annars einstaklings,
- að hún varði upplýsingar sem hinn skráði hefur sjálfur gert opinberar.



Í greinargerð með 2. mgr. 16. gr. draganna kemur fram að unnið verði með lífkennaupplýsingar en samkvæmt 6. gr. laga nr. 75/2019 eru slíkar upplýsingar viðkvæmar persónuupplýsingar. Verður því að gera kröfu um að sérstök og skýr heimild standi til þess háttar vinnslu í lögum enda ljóst með hliðsjón af skýru orðalagi 6. gr. laga nr. 75/2019 að reglugerðarákvæði eitt og sér er ófullnægjandi.

Með hliðsjón af framangreindu, kröfum um skýrleika laga, sem og ákvæðum IV. kafla laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi og eftir atvikum III. kafla laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, leggur Persónuvernd til að þar persónuupplýsingar sem vinna á með verði með tæmandi hætti taldar upp í 2. mgr. 16. gr. draganna.

2.

Innleiðing nýrra Evrópugerða um eftirlit innan Schengen-samstarfsins

Í lið 1. mgr. 23. gr. draganna er gert ráð fyrir reglugerðum sem innleiði Evrópugerðir um fyrirhugaðar breytingar á eftirliti innan Schengen-samstarfsins eins og nánar er lýst hér á eftir. Persónuvernd áréttar að þessar breytingar eru til þess fallnar að valda kostnaðarauka hjá stofnuninni. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að í tengslum við þar verði aukið við fjárheimildir stofnunarinnar. Þannig er ljóst að verði frumvarpið að lögum mun það kalla á aukningu hjá stofnuninni sem nemur 1-2 stöðugildum. Einnig mun falla til töluverður beinn kostnaður vegna úttekta og eftirlits. Auk þessa þarf að gera ráð fyrir auknum utanlandsferðum starfsmanna en í reglugerðum þeim sem fyrirhugað er að innleiða með frumvarpinu er kveðið á um árlegan lágmarksfjölda funda eftirlitsstofnana aðildarríkja, sem haldnir eru í Brussel.

2.1.

EES-kerfið (Entry Exit System)

Kerfið verður sett upp á öllum ytri landamærastöðvum Schengen-svæðisins og á að halda utan um rafræna skráningu á komum og brottförum þriðjaríkisborgara á svæðið. Kerfið kemur í stað stimpla landamæravarda um komur og brottfarir. Kerfið á að nútímavæða og einfalda landamæraeftirlit.

Eftirlitsstjórnvöldum, þ.e. Persónuvernd, er falið að hafa sjálfstætt eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga vegna þessa. **Þeim er falið að framkvæma úttekt á vinnslu persónuupplýsinga í EES-kerfinu, á þriggja ára fresti hið minnsta**, sbr. 2. mgr. 55. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226. Áætlaður kostnaður vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu við hverja úttekt er kr. 1.500.000,-. Samkvæmt sama ákvæði ber eftirlitsstjórnvöldum jafnframt að birta árlega upplýsingar um fjölda beiðna um leiðréttingu persónuupplýsinga, viðbætur, eyðingu, takmörkun á vinnslu, fjölda þeirra aðgerða sem eftirlitsstjórnvaldið hefur gripið til og fjölda þeirra beiðna sem fallist hefur verið á.

Eftirlitsstjórnvöld aðildarríkjanna skulu skv. 57. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226 **funda a.m.k. tvisvar á ári** og eru fundirnir haldnir í Brussel.

2.2.

ETIAS-kerfið (European Travel Information and Authorisation System)

Kerfið mun koma í stað hefðbundinna vegabréfsáritana.

Eftirlitsstjórnvöldum, þ.e. Persónuvernd, er falið að hafa sjálfstætt eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga vegna þessa, þ.m.t. miðlun persónuupplýsinga til og frá ETIAS-kerfinu. **Þeim er**



fallið að framkvæma úttekt á vinnslu persónuupplýsinga í kerfinu, á þriggja ára fresti hið minnsta, sbr. 4. mgr. 66. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Áætlaður kostnaður vegna aðkeyptrar sérfræðipjónustu við hverja úttekt er kr. 1.500.000,-.

Gert er ráð fyrir samstarfi eftirlitsstjórnvalda innbyrðis og við EDPS, m.a. með upplýsingaskiptum og aðstoð við framkvæmd úttekta og athugana. Þá er gert ráð fyrir að sameiginleg aðgerðaskýrsla sé útbúin af hálfu þessara stofnana, sem Evrópska persónuverndarráðið sendi til Evrópuþingsins, ráðsins, framkvæmdastjórnarinnar, landamæra- og strandgæslustofnunar ESB og EU-LISA sem útfærir tæknilausnir ETIAS. Þessi skýrsla á að innihalda kafla frá eftirlitsstjórnvaldi hvers þátttökuríkis.

Eftirlitsstjórnvöld aðildarþjóða skulu skv. 68. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 **funda a.m.k. tvisvar á ári** og eru þeir fundir haldnir í Brussel.

2.3.

Rekstrarsambæfing upplýsingakerfa

Samhlíða innleiðingu á EES- og ETIAS-kerfunum er unnið að rekstrarsambæfingu allra upplýsingakerfa Schengen-samstarfsins (e. interoperability). Rekstrarsambæfing kerfanna lýtur að hugbúnaðarþróun sem á m.a. að tryggja að hægt verði að framkvæma uppflettingu í sameiginlegum gagnagrunnum Schengen-samstarfsins í gegnum eina gátt og bæta þannig notendaviðmót kerfanna til muna. Kerfin munu þannig tala saman og sem dæmi má nefna að þegar sótt er um ferðaheimild á netinu til að ferðast inn á Schengen-svæðið mun sjálfkrafa leitað að upplýsingum í öðrum upplýsingakerfum samstarfsins. Sé viðkomandi til að mynda skráður í Schengen-upplýsingakerfið með endurkomubann, þannig að tilefni gefist til synjunar á ferðaheimild til handa viðkomandi, kæmi skráningin upp við slíka leit. Allt þetta er til þess fallið að auka flækjustig eftirlits með kerfunum með tilheyrandi kostnaði, bæði vegna hreinnar aukningar á umfangi þess og þarfar á aukinni sérfræðipækkingu, þekkingu sem annað hvort þarf að afla með menntun starfsmanna eða kaupa hjá utanaðkomandi sérfræðingum, en í báðum tilfellum er um marktækan kostnað að ræða.

Persónuvernd áréttar að hér er um að ræða alþjóðlegar skuldbindingar vegna Schengen-samstarfsins sem Ísland hefur undirgengist að þjóðarrétti og verður að telja það brot á þeim skuldbindingum að fjármagna ekki að fullu þau verkefni er hér um ræðir. Hefur þetta atríði, þ.e. vanfjármögnun eftirlits með Schengen-upplýsingakerfunum, verið áberandi í samskiptum milli eftirlitsnefnda með Schengen-upplýsingakerfunum, framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, Evrópuþingsins og Ráðherraráðsins undanfarin misseri.

Þinnig er rétt að benda á að fyrir liggja tillögur á vettvangi Schengen-samstarfsins þess efnis að sett verði á aðildarlönd skylda til þess að tilnefna sérfræðinga í svokalladan mannaudsbanka (e. Pool of Experts) vegna þeirra úttekta á Schengen-upplýsingakerfunum. Miðað við núverandi tillögur er um að ræða tilnefningu á 1-2 lögfræðingum annars vegar og sérfræðingi í upplýsingatækni hins vegar. Gera má ráð fyrir að einhver kostnaður falli til vegna þjálfunar viðkomandi starfsmanna og eins veldur þetta því að ekki verður hægt að sinna öðrum lögbundnum verkefnum á meðan starfsmenn eru fastir í úttektum erlendis.

Það athugast að fundarlotur hafa náð yfir fundi vegna Schengen-upplýsingakerfisins (SIS-II), upplýsingakerfis vegna vegabréfsáritana (VIS) og Eurodac-upplýsingakerfisins en með auknum verkefnum á þessu sviði, sbr. framangreint, er afar ólíklegt að hægt sé að sækja alla fundi í sömu törn, þar sem það í sér bæði kostnaðaraukningu og aukna fjarveru starfsmanna Persónuverndar.



Ekki eru að öðru leyti gerðar athugasemdir við efni draganna. Persónuvernd áskilur sér þó rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum við þinglega meðferð málsins ef stofnunin telur þörf á. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,

Valborg Steingrimsdóttir
Valborg Steingrimsdóttir

Páll Heiðar Halldórsson
Páll Heiðar Halldórsson