Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vegabréf, nr. 136/1998, með síðari breytingum (gildistími almenns vegabréfs).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

---

1. gr.

Í stað fyrri málsliðar 2. mgr. 6. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Gildistími almenns vegabréfs er tíu ár frá útgáfudegi en fimm ár fyrir börn yngri en 18 ára. Heimilt er að lengja þann tíma eftir því sem ákveðið er í reglugerð.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands, sem gefur út vegabréf skv. 2. gr. laga um vegabréf, nr. 136/1998.

Með frumvarpinu er lagt til að gildistími almennra vegabréfa fullorðinna verði færður til þess horfs sem var við gildistöku laga um vegabréf, nr. 136/1998, sem tóku gildi 1. júní 1999. Þá var gildistími vegabréfs tíu ár frá útgáfudegi fyrir þá sem eldri voru en 16 ára en þrjú ár fyrir börn yngri en 16 ára. Með breytingu á lögum um vegabréf frá 2006 (lög nr. 72/2006) var gildistími vegabréfa færður í fimm ár frá útgáfudegi óháð aldri manna. Rökin fyrir þeirri breytingu voru upptaka lífkenna við útgáfu vegabréfa hér á landi og hugmyndir manna um endingu slíkra vegabréfa. Margir framleiðendur örflaga á þessum tíma treystu sér ekki til þess að ábyrgjast að örflögurnar entust í tíu ár vegna þess að mikill hluti þessarar tækni væri of nýr til að reynsla væri komin á langvarandi notkun vegabréfa af þessu tagi. Var því fimm ára gildistími valinn eins og reyndar mörg önnur ríki gerðu. Upphaf þess að setja rafræn lífkenni í vegabréf í heiminum má rekja til hryðjuverkanna í Bandaríkjunum 11. september 2001. Í framhaldi þeirra atburða gerði Bandaríkjastjórn kröfu til þeirra ríkja sem vildu halda stöðu sinni í Visa Waiver Program (VWP), þ.e. að ríkisborgarar þeirra gætu ferðast til Bandaríkjanna án áritunar, að þau yrðu að gefa út vegabréf með örflögu með stöðluðum rafrænum lífkennum eftir 26. október 2006. Innan Evrópusambandsins hafði um nokkurn tíma verið unnið að því að setja örflögu í vegabréf sem bæru lífkennaupplýsingar og varð síðan að samkomulagi milli Schengen-ríkjanna að samræma kröfur um útgáfu vegabréfa með slíkum örflögum. Skyldu þær verða komnar í vegabréf Schengen-ríkjanna fyrir 28. ágúst 2006.

Með því að leggja til að gildistími almennra vegabréfa verði aftur færður í tíu ár er nú gert ráð fyrir að sú breyting gildi um vegabréf þeirra sem eldri eru en 18 ára en aftur á móti verði

gildistími vegabréfa útgefinna til barna yngri en 18 ára áfram fimm ár. Rökin fyrir því að taka aftur upp tíu ára gildistíma vegabréfa eru þau að nú er komin rúmlega átta ára reynsla af notkun örflögunnar í heiminum og hefur hún í alla staði reynst vel. Nokkur Evrópulönd miða við tíu ára gildistíma vegabréfs fyrir fullorðna en 5–6 ára gildistíma fyrir börn. Styttri gildistími vegabréfa fyrir börn helgast m.a. af því að útlit þeirra tekur oft miklum breytingum í æsku. Þá er talið mikið hagræði að því fyrir fólk að þurfa ekki að endurnýja vegabréf oftar en á tíu ára fresti. Verði frumvarp þetta að lögum verður heildarkostnaður lægri fyrir fullorðna vegna útgáfu vegabréfa til tíu ára. Jafnframt mun kostnaður við innkaup og framleiðslu vegabréfa lækka þegar áhrifa þessarar breytingar fer að gæta.

Vegna styttingar gildistíma vegabréfa úr tíu árum í fimm ár á miðju ári 2006 hefur fjöldi útgefinna vegabréfa hjá Þjóðskrá Íslands aukist frá árinu 2011. Þessi aukning mun verða áfram til miðs árs 2016 þegar jafnvægi kemst aftur á þegar fimm ára vegabréfin renna sitt skeið.

Fjöldi vegabréfa útgefinna á árabilinu 2007–2011, ásamt áætluðum tölum Þjóðskrár Íslands fyrir árin 2012 og 2013, er sem hér segir:

2007–2013	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
278.800	55.000	53.858	43.971	33.847	23.454	30.043	38.627

Meginhluti kostnaðar við útgáfu vegabréfa er vegna innkaupa vegabréfabóka og hins rafræna búnaðar þeirra. Gert er ráð fyrir að nauðsynlegt verði að Þjóðskrá Íslands kaupi 65.000 vegabréfabækur á árinu 2013 en innkaupsverð hverrar bókar er nú um 3.300 kr. Áætlaður fjöldi útgefinna vegabréfabóka á árinu 2013 er aftur á móti um 55.000 bækur en þessi 10.000 bóka munur felst í kaupum á öryggisbirgðum sem nokkuð hefur gengið á að undanförnu. Ráðuneytið telur nauðsynlegt að í landinu séu á hverjum tíma ekki færri en 20.000 vegabréfabækur. Þegar jafnvægi í útgáfu vegabréfa verður aftur komið á árið 2016, vegna tíu ára gildistíma þeirra, má búast við að útgefin vegabréf til fullorðinna og barna verði árlega um 40.000 bækur. Þessi lagabreyting hefur því verulegan sparnað í för með sér til lengri tíma litið.

Þess má geta að skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, með síðari breytingum, er almennt gjald fyrir útgáfu vegabréfa til þeirra sem eru á aldursbilinu 18–66 ára 7.700 kr. og gjald fyrir skyndiútgáfu 15.200 kr. Almennt gjald fyrir útgáfu vegabréfa til barna og þeirra sem eldri eru en 66 ára og öryrkja er 2.900 kr. og 5.650 kr. fyrir skyndiútgáfu. Skyndiútgáfa á við þegar umsækjandi óskar eftir að fá útgefið vegabréf innan þriggja virkra daga frá beiðni en almennur frestur til útgáfu vegabréfa er þrír til fjórtán virkir dagar frá móttöku umsóknar, sbr. 1. mgr. 13. gr. og 21. gr. reglugerðar um íslensk vegabréf nr. 560/2009.

Tilefni frumvarpsins er, sem áður segir, að færa gildistíma almennra vegabréfa, þeirra sem eldri eru en 18 ára, í tíu ár í stað fimm ára vegna þess að örflögur sem geyma tiltekin lífkenni manna í vegabréfum hafa reynst endingarbetri en talið var að yrði fyrir nokkrum árum. Lífkenni í vegabréfi geta t.d. verið andlitsmynd viðkomandi, augnmynd, fingraför og undirskrift en einnig upptaka af rödd viðkomandi eða önnur þau líkamlegu einkenni sem unnt er að mæla með ákveðinni tækni þannig að þau greini menn sundur. Lífkenni eru oftast myndir sem unnt er að nota til auðkenningar viðkomandi. Rafræn lífkenni, svo sem rafrænar andlitsmyndir, má greina með tölvubúnaði og þannig má með vélrænum hætti aðgreina menn. Þar

til gerður búnaður ber þá saman þau lífkenni sem skráð eru á örflögu í vegabréfinu og þau lífkenni sem tekin eru á staðnum.

Hvað varðar heimildarákvæði um lengingu gildistíma vegabréfs vísast til 19. gr. reglugerðar um íslensk vegabréf nr. 560/2009.

Fylgiskjal.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vegabréf, nr. 136/1998, með síðari breytingum (gildistími almenns vegabréfs).

Með frumvarpi þessu eru lagt til að gildistími almennra vegabréfa follorðinna verði færður til þess horfs sem var við gildistöku laga um vegabréf, nr. 136/1998. Gildistími almenns vegabréfs verði tíu ár frá útgáfudegi en fimm ár fyrir börn yngri en 18 ára. Heimilt verði að lengja gildistíma í reglugerð. Með breytingu á lögum um vegabréf árið 2006 var gildistími vegabréfa færður í fimm ár frá útgáfudegi óháð aldri manna. Rökin voru upptaka staðlaðra rafrænna lífkenna (örflögu) við útgáfu vegabréfa sem rekja má til atburðanna í Bandaríkjunum 11. september 2001. Breyttur gildistími hér á landi og víða erlendis var í takt við hugmyndir manna þá um endingu slíkra vegabréfa. Margir framleiðendur örflaga treystu sér ekki til þess að ábyrgjast að þær entust í tíu ár. Nú er á hinn bóginn komin rúmlega átta ára reynsla af notkun örflögunnar í heiminum og hefur hún í alla staði reynst vel. Nokkur Evrópulönd miða við tíu ára gildistíma vegabréfs fyrir follorðna í dag en styttri fyrir börn.

Það er talið mikið hagræði að endurnýja vegabréf ekki oftar en á tíu ára fresti og verði frumvarpið að lögum mun heildarkostnaður vegna útgáfu vegabréfa lækka, þ.m.t. innkaupa- og framleiðslukostnaður, þegar þessara breytinga fer að gæta. Fjöldi útgefinna vegabréfa hjá Þjóðskrá Íslands hefur aukist á umliðnum árum vegna breytinganna árið 2006. Fyrstu árin á eftir var fjöldi útgefinna vegabréfa á bilinu 23 til 39 þúsund en hækkaði í tæpar 44 þúsund árið 2011. Áætluð útgáfa á þessu ári er tæp 54 þúsund vegabréfabækur og allt að 55 þúsund á árinu 2013. Samkvæmt upplýsingum Þjóðskrár Íslands nam heildarkostnaður við vegabréfaútgáfu árið 2011 um 283 m.kr. en er áætlaður um 282 m.kr. á þessu ári og svipaður á næsta ári. Framleiðslukostnaður hvers vegabréfs nam þannig nærri 6.500 kr. árið 2011 en er áætlaður nærri 5.300 kr. á þessu ári. Innkaupsverð vegabréfs er 3.250 kr. um þessar mundir.

Áætlað er að vegabréf sem höfðu 10 ára gildistíma og voru gefin út til og með maí 2006 verði endurnýjuð á árabilinu 2013 til 2016. Þá munu vegabréf sem hafa fimm ára líftíma og voru gefin út eftir maí 2006 verða endurnýjuð á árabilinu 2013 til 2017. Þannig er áætlað að fjárhagsleg áhrif þess að lengja líftímann aftur úr fimm árum í 10 ár muni skila sér fyrst árið 2017 og að fullu árið 2018. Að teknu tilliti til öryggisbirgða er það mat Þjóðskrár Íslands og innanríkisráðuneytisins að útgefin vegabréf verði samtals um 40.000 árlega þegar áhrifin verða að fullu komin fram og skiptist jafnt milli fullorðinna og barna. Áætlunin byggist á reynslu áranna 2000 til 2005 en þá voru gefin út milli 25 til 48 þúsund vegabréf árlega.

Gera má ráð fyrir verði frumvarpið að lögum að það hafi í för með sér verulegan sparnað þegar áhrif þess eru að fullu komin fram. Áætlað er að fækkun útgefinna vegabréfa geti numið allt að 20 þúsund vegabréfum eða sem svarar til um 65 m.kr. lægri innkaupakostnaðar á ári og til viðbótar gæti ýmiss breytilegur kostnaður lækkað árlega um liðlega 3 m.kr.