158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 421 — 331. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vegabréf, nr. 136/1998 (útgáfa persónuskilríkja).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist: og skal það teljast gild persónuskilríki til auðkenningar handhafa þess.
b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Réttur til vegabréfs.*

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „vegabréf til bráðabirgða“ í 2. mgr. kemur: neyðarvegabréf.
b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 3. og 4. mgr. skal Þjóðskrá Íslands teljast ábyrgðaraðili allrar vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við útgáfu vegabréfa samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nema annað sé ákveðið í reglugerð um vegabréf.

c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Útgáfa vegabréfa.*

3. gr.

3. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Umsókn um vegabréf.

Umsækjandi um vegabréf skal við framlagningu umsóknar sanna á sér deili og ríkisfang hans með því að veita þær upplýsingar og afhenda þau gögn sem Þjóðskrá Íslands telur nauðsynleg.

Tekin skal stafræn mynd og fingraför af umsækjanda sem varðveitt skulu í vegabréfinu. Umsækjandi skal jafnframt leggja fram önnur nauðsynleg gögn.

Umsækjandi um vegabréf, sem áður hefur fengið vegabréf sem er enn í gildi, skal afhenda eldra vegabréf til Þjóðskrár Íslands eða á afgreiðslustað til ógildingar áður en hið nýja er afhent honum.

4. gr.

Á eftir 3. gr. laganna kemur ný grein, 3. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Söfnun og varðveisla lífkennaupplýsinga.

Einungis þeim sem hafa til þess viðeigandi færni og sérstakt leyfi Þjóðskrár Íslands skal heimilt að safna lífkennaupplýsingum umsækjanda um vegabréf samkvæmt lögum þessum. Við söfnun lífkennaupplýsinga skal gæta réttinda 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.

Gæta skal ýtrustu öryggiskrafna við varðveislu lífkennaupplýsinga sem hefur verið safnað samkvæmt lögum þessum.

5. gr.

Fyrirsögn 4. gr. laganna orðast svo: *Útgáfa vegabréfs fyrir ósjálfráða einstakling.*

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Þjóðskrá Íslands er heimilt að afla upplýsinga skv. 1. mgr. frá lögreglu og öðrum stjórnvöldum.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Synjun útgáfu vegabréfs.*

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:

Þjóðskrá Íslands er heimilt að gefa út vegabréf með skemmri gildistíma en mælt er fyrir um í 2. mgr. ef ætla má að handhafi hafi misfarið með vegabréf. Sömu heimild má beita hafi handhafi glatað vegabréfi. Að jafnaði skal vegabréf sem hefur glatast gefið út til sama tíma og fyrra vegabréf.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Gildistími.*

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. Á eftir c-lið kemur nýr stafliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra stafliða samkvæmt því: vegabréf er ekki sótt innan sex mánaða frá útgáfu þess.

b. 2. mgr. orðast svo:

Handhafa vegabréfs er skylt að verða við kröfu Þjóðskrár Íslands um afhendingu vegabréfs sem er afturkallað skv. 1. mgr. Ef ekki er orðið við þeirri kröfu skal vegabréf skráð glatað í skilríkjaskrá skv. 8. gr.

c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Afturköllun.*

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Orðin „og 3. mgr.“ í 2. málsl. 1. mgr. falla brott.

b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þjóðskrá Íslands skal halda sérstaka og aðskilda skrá yfir númer vegabréfa og hvort þau eru í gildi eða ekki og veita almenningi aðgang að henni í því skyni að staðreyna gildi þeirra. Aðgangurinn skal vera þannig að eingöngu skal unnt að slá inn númer vegabréfs og fá annaðhvort jákvæða eða neikvæða svörun um gildi þess.

Þjóðskrá Íslands skal gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir óheimila eða kerfisbundna öflun upplýsinga úr skránni skv. 4. mgr.

c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skilríkjaskrá.*

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Vegabréfi sem hefur eyðilagst skal skila til Þjóðskrár Íslands eða á afgreiðslustað.
b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Varðveisla vegabréfs.*

11. gr.

Fyrirsögn 10. gr. laganna orðast svo: *Refsiákvæði.*

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

a. Í stað orðanna "vegabréfs til bráðabirgða" í d-lið kemur: neyðarvegabréfs.
b. G-liður orðast svo: vegabréfaskrá, færslu hennar, aðgang að upplýsingum úr skránni, rekjanleika uppflettinga, dulkóðun, aðskilnað gagna og reglulegt eftirlit með aðgangi að lífkennaupplýsingum.
c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Reglugerðarheimild.*

13. gr.

Fyrirsögn 12. gr. laganna orðast svo: *Gildistaka.*

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í dómsmálaráðuneytinu í samráði við Þjóðskrá Íslands. Með því er kveðið á um breytingar á lögum um vegabréf, nr. 136/1998, í því skyni að samræma lögin við nýleg lög um nafnskírteini, nr. 55/2023.

Hér á landi annast Þjóðskrá Íslands útgáfu vegabréfa á grundvelli laga um vegabréf, en embætti sýslumanns hefur jafnframt gegnt veigamiklu hlutverki við framkvæmd laganna, svo sem í umsóknarferlinu. Útlendingastofnun gefur út vegabréf fyrir útlendinga og ríkisfangslausa en utanríkisráðuneytið annast útgáfu diplómatískra vegabréfa og þjónustuvegabréfa. Þá hafa sendiráð og ræðismenn Íslands komið að útgáfu neyðarvegabréfa auk þess sem ákveðin sendiráð búa yfir rafrænum umsóknarbúnaði til að taka við umsókn um vegabréf fyrir íslenska ríkisborgara sem eru búsettir erlendis. Vegabréf eru ein af mikilvægustu opinberu skilríkjunum sem stjórnvöld gefa út og gegna lykilhlutverki bæði sem persónuskilríki og sem ferðaskilríki. Útgáfa vegabréfs felur í sér staðfestingu á auðkenni og ríkisfangi handhafa þess og tryggir þar með áreiðanlega sönnun á persónu viðkomandi gagnvart stjórnvöldum, fyrirtækjum og öðrum aðilum, jafnt innan lands sem erlendis. Sem ferðaskilríki eru vegabréf grundvallarforsenda alþjóðlegra ferðalaga og landamæraeftirlits. Vegabréf gera stjórnvöldum kleift að sannreyna auðkenni ferðamanna og stuðla að öryggi, lögmætri för einstaklinga yfir landamæri og framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga, m.a. á sviði landamæra og innflytjendamála. Áreiðanleiki og öryggi vegabréfa eru því afar mikilvægir þættir í vernd persónuupplýsinga, baráttu gegn fölsunum og misnotkun skilríkja en einnig liður í að tryggja traust milli ríkja um auðkenningu einstaklinga. Traust og örugg stjórnsýsla og skýrar reglur um útgáfu, notkun og varðveislu vegabréfa eru því mikilvægir liðir í að tryggja öryggi einstaklinga og almannahagsmuni.

Lög um vegabréf eru frá árinu 1998 og hefur þeim verið breytt nokkrum sinnum, síðast með breytingalögum sem samþykkt voru á Alþingi árið 2017. Engin breyting hefur orðið á lögunum frá þeim tíma en nokkur þróun hefur orðið í útgáfu skilríkja hér á landi, m.a. með nýjum nafnskírteinum sem gefin eru út af Þjóðskrá Íslands á grundvelli laga um nafnskírteini, nr. 55/2023. Nafnskírteini eru nú einnig mikilvæg persónuskilríki sem jafnframt má framvísa sem ferðaskilríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Mikilvægt er að samræmi sé á milli þeirra laga sem varða útgáfu persónuskilríkja og ferðaskilríkja hér á landi, þ.e. vegabréfa og nafnskírteina.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni þess að ákveðið var að ráðast í endurskoðun á lögum um vegabréf, nr. 136/1998, er að í júní 2023 voru samþykkt á Alþingi ný lög um nafnskírteini, nr. 55/2023. Með þeim lögum var lagður grunnur að útgáfu nýrra nafnskírteina sem standast þær kröfur sem gerðar eru til öruggra persónuskilríkja, m.a. samkvæmt þágildandi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1157. Við samningu frumvarps þess er varð að lögum um nafnskírteini var m.a. horft til ákvæða laga um vegabréf. Frá því að lög um vegabréf voru samþykkt á Alþingi árið 1998 hefur ýmis þróun átt sér stað; má sem dæmi nefna auknar kröfur sem gerðar eru í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þá hefur framkvæmdin leitt í ljós að lagfæra þarf nokkur ákvæði. Tekið var mið af því sem betur þótti mega fara í lögum um vegabréf. Mikilvægt er að samræmi sé á milli þeirra laga sem varða útgáfu persónuskilríkja hér á landi, þ.e. vegabréfa og nafnskírteina, og þykir því tímabært að leggja til nokkrar breytingar á lögum um vegabréf með það fyrir augum.

Markmiðið með frumvarpi þessu er því að leggja til nokkrar breytingar á lögum um vegabréf, nr. 136/1998, til að gæta samræmis við lög um nafnskírteini, nr. 55/2023, auk annarra breytinga sem eiga að stuðla að því að lögin verði í takt við þá þróun og þær tækninýjungar sem hafa átt sér stað á undanförnum árum. Að óbreyttu yrðu lög um vegabréf ekki í samræmi við lög um nafnskírteini sem væri óheppilegt með hliðsjón af því að um mikilvæg persónuskilríki er að ræða sem jafnframt eru ferðaskilríki. Jafnframt skortir styrkari stoð undir tiltekin ákvæði við framkvæmd Þjóðskrár Íslands við útgáfu vegabréfa.

Þegar til framtíðar er litið kann að vera hagkvæmt að sameina lög um nafnskírteini og lög um vegabréf í einn lagabálk en slík ráðstöfun þarfnast frekari skoðunar og tekur lengri tíma og verður því ekki lagt í þá vinnu að svo stöddu. Fyrir lágu tveir möguleikar, annaðhvort að semja ný lög um vegabréf eða leggja til þarfar breytingar á ákvæðum gildandi laga. Síðarnefnda leiðin var valin og hefur frumvarp þetta að geyma breytingar sem taka mið af því.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um vegabréf, nr. 136/1998. Annars vegar eru lagðar til breytingar sem eru til þess fallnar að ná betra samræmi við lög um nafnskírteini, nr. 55/2023, og hins vegar er lagt til að við hverja grein laganna verði bætt sambærilegri fyrirsögn og í lögum um nafnskírteini, en þær breytingar eru eingöngu til skýrleika.

Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu snúa í fyrsta lagi að umsókn og útgáfu vegabréfa. Lagt er til að skerpa á skyldu umsækjenda til að veita nauðsynlegar upplýsingar með umsókn og leggja fram gögn til að staðreyna deili og ríkisfang. Þá verði kveðið skýrar á um töku fingrafara og stafrænnar myndar við umsókn í samræmi við alþjóðlega staðla. Sú krafa að taka fingraför af umsækjanda um vegabréf leiðir af reglugerð ráðsins (EB) nr. 2252/2004 frá 13. desember 2004, um staðla um öryggisþætti og lífkenni í vegabréfum og

ferðaskilríkjum sem aðildarríkin gefa út, og er því ekki um val að ræða. Er því lagt til að reglugerðarheimild í gildandi lögum fyrir ráðherra til að ákveða að fingraför geti fylgt umsókn verði skipt út fyrir framangreint ákvæði þar sem sú ákvörðun er ekki í höndum ráðherra heldur ræðst af skyldum sem leiða af alþjóðlegu samstarfi. Jafnframt er lagt til að umsækjanda verði skylt að afhenda áður útgefið gilt vegabréf til ógildingar þegar sótt er um nýtt.

Í öðru lagi snúa breytingarnar að meðferð og öryggi persónu- og lífkennaupplýsinga. Lagt er til að lögfestar verði skýrar reglur um söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga, þar á meðal um hverjir mega sinna söfnun þeirra og þær öryggiskröfur sem gilda um varðveislu þeirra. Jafnframt verði tryggt að við söfnun upplýsinganna sé gætt að réttindum og virðingu umsækjenda.

Í þriðja lagi snúa breytingarnar að gildi, afturköllun og meðferð vegabréfa. Lagt er til að hnykkt verði á gildi vegabréfa sem persónuskilríkja og að lögfest verði framkvæmd um undanþágur frá almennum gildistíma vegabréfa. Þá verði heimilt að afturkalla vegabréf sem ekki hefur verið sótt innan tiltekins tíma og kveðið á um skyldu handhafa til að skila afturkölluðu eða eyðilögðu vegabréfi.

Í fjórða lagi snúa breytingarnar að skráningu og upplýsingagjöf um gildi vegabréfa. Lagt er til að Þjóðskrá Íslands haldi sérstaka skrá yfir númer vegabréfa og hvort þau séu í gildi og að almenningi verði veittur aðgangur að skránni í því skyni að staðreyna gildi vegabréfa.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu er leitast við að samræma betur lög um vegabréf, nr. 136/1998, og lög um nafnskírteini, nr. 55/2023, því að mikilvægt er að sambærilegar reglur gildi um útgáfu mikilvægra persónuskilríkja sem jafnframt eru ferðaskilríki. Þrátt fyrir viðleitni til að samræma lagabálkana ber að geta þess að ekki liggja sömu alþjóðlegu skuldbindingarnar að baki þeim. Nafnskírteini sem gefin eru út á grundvelli laga um nafnskírteini þurfa að uppfylla skilyrði reglugerðar Evrópusambandsins um aukið öryggi persónuskilríkja og dvalarleyfisskírteina, nú reglugerðar (ESB) 2025/1208 sem leysti af hólmi reglugerð sama efnis nr. 2019/1157. Þátttaka Íslands í samstarfi ríkja á sviði vegabréfamála fer fyrst og fremst fram á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem Ísland á aðild að. Alþjóðaflugmálastofnunin setur staðla fyrir vegabréf sem Ísland þarf að framfylgja. Íslensk vegabréf eru gefin út í samræmi við þá staðla og birtast þær kröfur, svo sem varðandi form, tækni- og öryggisþætti, bæði í lögum um vegabréf og reglugerð um íslensk vegabréf.

Í frumvarpinu er ákvæði þess efnis að við söfnun lífkennaupplýsinga skuli gæta réttinda einstaklinga í samræmi við grunnreglur mannréttindasáttmála Evrópu og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins þannig að einstaklingarnir haldi virðingu sinni þótt erfiðleikar komi upp við söfnun upplýsinganna. Með ákvæðinu er mælt fyrir um ráðstafanir til að tryggja enn betur persónuvernd umsækjanda um vegabréf við söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga. Er með því horft til persónuverndarlöggjafar en jafnframt til réttarins til friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með frumvarpi þessu er því talið að gætt sé að samræmi við stjórnarskrána og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Frumvarpið var samið í dómsmálaráðuneytinu í samráði við Þjóðskrá Íslands. Þá var haft samráð við utanríkisráðuneytið um fyrirhugaða lagasetningu, einkum til að afla sjónarmiða sem snúa að aðkomu sendiráða og ræðismanna á útgáfu vegabréfa og svonefndra neyðarvegabréfa.

Áform um fyrirhugaða lagasetningu voru fyrst kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 16. júlí til 13. ágúst 2024 (mál nr. S-150/2024) og barst þá ein umsögn um áformin. Áform voru kynnt á ný til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda frá 23. júlí til 7. ágúst 2026 (mál nr. S-142/2026). Engin umsögn barst um áformin. Drög að frumvarpinu voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt frá 27. ágúst til 8. september 2026 (mál nr. 158/2026). Tvær umsagnir bárust, frá Sýslumannaráði og Persónuvernd.

Í umsögn Sýslumannaráðs er í fyrsta lagi gerð athugasemd við 2. gr. frumvarpsins þar sem ráðið telur tilefni til að afmarka nánar hvaða skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til að *sérstaklega standi á* í skilningi 2. mgr. 2. gr. laganna. Í öðru lagi er lögð til breyting á orðalagi 3. gr. frumvarpsins þar sem lögð er skylda á umsækjanda um vegabréf að afhenda eldra vegabréf áður en hið nýja sé afhent honum. Í þriðja lagi er tekið undir breytingu í 8. gr. frumvarpsins varðandi það að skýr tímamörk gildi um hversu lengi útgefin og ósótt vegabréf séu varðveitt á afgreiðslustöðum. Að mati ráðsins þyki þó hæfilegt að tímabilið verði 12 mánuðir frá útgáfu vegabréfs í stað sex mánaða eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Áður en vegabréf verði afturkallað á þessum grunni verði að tryggja að væntanlegur handhafi hafi fengið fullnægjandi tilkynningar og raunhæft tækifæri til að sækja vegabréfið. Ekki er talið tilefni til að bregðast við athugasemd Sýslumannaráðs við 2. gr. enda stendur ekki til að breyta þessum hluta ákvæðisins eða framkvæmdinni frá því sem verið hefur hingað til. Tillaga Sýslumannaráðs um breytt orðalag í niðurlagi 3. gr. frumvarpsins hefur hins vegar leitt til breytinga á orðalagi ákvæðisins til að endurspegla framkvæmdina skýrar þar sem afhending vegabréfa fer m.a. einnig fram á starfsstöðvum sýslumanns. Þá eru sex mánuðir taldir ríflegur og sanngjarn tími fyrir umsækjanda um vegabréf til að sækja hið nýja vegabréf en 12 mánuðir aftur á móti of rúmur tími. Verður ákvæði 8. gr. frumvarpsins því ekki breytt að þessu leyti.

Umsögn Persónuverndar lýtur að nokkrum atriðum, í fyrsta lagi telur stofnunin mikilvægt að fram fari mat á áhrifum á persónuvernd í undirbúningi frumvarpsins. Þá lýtur umsögnin í öðru lagi að 3. og 4. gr. frumvarpsins og er bent á að ekki sé að finna ákvæði í frumvarpinu eða gildandi lögum sem afmarki varðveislutíma lífkennaupplýsinga. Í þriðja lagi er gerð athugasemd við heimild Þjóðskrár Íslands í 3. gr. frumvarpsins til að óska eftir gögnum og upplýsingum þegar umsækjandi sannar á sér deili og ríkisfang. Leggur Persónuvernd til að kveðið verði nánar á um flokka gagna í reglugerð með hliðsjón af meginreglum um lágmörkun gagna og fyrirsjáanleika laga. Í fjórða lagi beinist umsögn Persónuverndar að 6. gr. frumvarpsins þar sem skýra þurfi m.a. hvort afla eigi upplýsinga um alla umsækjendur eða aðeins suma og hversu lengi eigi að varðveita upplýsingar sem fást úr slíkri skoðun. Í fimmta lagi er lagt til að bætt verði við 9. gr. frumvarpsins ákvæði til að koma í veg fyrir óheimila eða kerfisbundna öflun upplýsinga. Tekið hefur verið mið af umsögn Persónuverndar en ekki er talin þörf á að framkvæmt verði sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd vegna frumvarpsins. Ekki er um nýja vinnslu persónuupplýsinga að ræða þar sem útgáfa vegabréfa hefur farið fram á grundvelli gildandi laga um árabil og markmið frumvarpsins er að styrkja lagagrundvöll þeirrar vinnslu sem fer þegar fram og samræma lögin við nýleg lög um nafnskírteini. Vegna þess nýmælis sem mælt er fyrir um í 9. gr. frumvarpsins varðandi aðgang almennings til að fletta upp gildi vegabréfa hefur ákvæðinu verið breytt til samræmis við ábendingu Persónuverndar. Þá er lögð til breyting á orðalagi reglugerðarheimildar í g-lið 11. gr. laganna svo að unnt sé að mæla fyrir um nánari verndarráðstafanir í reglugerð um vegabréf. Athugasemdir Persónuverndar gefa að öðru leyti ekki tilefni til að frekari breytinga á frumvarpinu.

Til viðbótar við umsögn Sýslumannaráðs og Persónuverndar barst athugasemd frá utanríkisráðuneyti varðandi breytingu í 2. gr. frumvarpsins sem snýr að því að Þjóðskrá Íslands

verði formlegur útgefandi neyðarvegabréfa. Eftir frekara samráð við utanríkisráðuneytið var ákveðið að falla frá þeirri breytingu í frumvarpinu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt má ætla að það hafi jákvæð áhrif á umsækjendur um vegabréf, meðferð umsókna og útgáfu vegabréfa. Frumvarpið miðar fyrst og fremst að því að bæta ákvæði laga um vegabréf, nr. 136/1998, og samræma þau betur ákvæðum laga um nafnskírteini, nr. 55/2023. Þykir ákjósanlegt að löggjöf um persónuskilríki sem jafnframt eru ferðaskilríki sé eins áþekk og mögulegt er enda er það til þess fallið að efla öryggi við útgáfu þeirra. Það er til hagsbóta fyrir umsækjendur um vegabréf og nafnskírteini að löggjöfin sé efnislega samhljóða. Þá er ekki síður hagræði af því fyrir þær stofnanir og aðra aðila sem koma að útgáfunni á einn eða annan hátt. Með frumvarpinu er ekki verið að leggja til grundvallarbreytingar varðandi umsóknir og útgáfu vegabréfa heldur er aðeins stefnt að því að samræma lögin betur við lög um nafnskírteini. Slíkar breytingar ættu ekki að hafa nein neikvæð áhrif á þær stofnanir sem gegna hlutverki við móttöku umsókna um vegabréf og útgáfu vegabréfa.

Við gerð áforma um lagasetningu var niðurstaða mats að kostnaðaráhrif þeirra breytinga sem ráðast átti í væru óveruleg og ekki talin hafa áhrif á ríkisútgjöld. Ekki er því gert ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins hafi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér fjárhagsáhrif á sveitarfélög. Þá eru ekki nein fyrirliggjandi gögn um að frumvarpið kunni að hafa mismunandi áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa eða bein eða óbein áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki var talin þörf á að framkvæma sérstakt mat á áhrifum á persónuvernd vegna frumvarpsins. Ekki er um nýja vinnslu persónuupplýsinga að ræða þar sem útgáfa vegabréfa hefur farið fram á grundvelli gildandi laga um árabil. Markmið frumvarpsins er að styrkja lagagrundvöll þeirrar vinnslu sem fer þegar fram og samræma lögin við nýleg lög um nafnskírteini til hagsbóta fyrir umsækjendur um vegabréf og þá aðila sem koma að útgáfu vegabréfa.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til í a-lið að við 1. mgr. bætist sambærilegt ákvæði og í 1. gr. laga um nafnskírteini, nr. 55/2023, um að vegabréf teljist gilt persónuskilríki til auðkenningar handhafa þess. Ekki hefur legið neinn vafi á gildi vegabréfa til auðkenningar handhafa hingað til en sjálfsagt þykir að geta þess í lögunum líkt og gert er í lögum um nafnskírteini. Með þessari breytingu er skerpt á þeirri staðreynd að vegabréf, líkt og nafnskírteini, teljast til löggiltra skilríkja sem eru fullnægjandi til sönnunar á persónu handhafa.

Um skýringu við b-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í a-lið er lögð til breyting á heiti vegabréfs til bráðabirgða þannig að það kallist *neyðarvegabréf* í stað *vegabréfs til bráðabirgða*. Það er gert til að gæta samræmis við framkvæmd, en þessi tegund vegabréfa hefur heitið neyðarvegabréf á kápu í mörg ár og í alþjóðlegum stöðlum er þessi tegund einnig kölluð neyðarvegabréf.

Í b-lið er lagt til að skerpt verði á ábyrgðarskyldu Þjóðskrár Íslands með hliðsjón af lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Samkvæmt ákvæðum þeirra laga telst ábyrgðaraðili vinnslu persónuupplýsinga vera sá sem ákveður, einn eða í samvinnu við aðra, tilgang og aðferðir við vinnslu persónuupplýsinga. Með hliðsjón af ákvæðum 3. og 4. mgr. 2. gr. laganna er áréttað í tillögu að nýrri 7. mgr. að Þjóðskrá Íslands beri almennt

ábyrgð á vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við útgáfu vegabréfa. Í því felst að ef öðrum en Þjóðskrá Íslands eru falin ákveðin verkefni við útgáfu vegabréfa skal viðkomandi taka við fyrirmælum Þjóðskrár Íslands um allt það sem heyrir undir ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þykir þetta mikilvægt til að tryggja örugga vinnslu persónuupplýsinga og öryggi og gæði við útgáfu vegabréfa. Þar sem útgefendur vegabréfa geta verið aðrir en Þjóðskrá Íslands fyrir tilteknar tegundir vegabréfa, sbr. 2. og 3. mgr. 1. gr. laganna, er hins vegar gert ráð fyrir að unnt sé að mæla nánar fyrir um ábyrgðarskylduna í reglugerð um vegabréf ef þörf er á. Reglugerðarheimild í 11. gr. laganna, sbr. 12. gr. frumvarpsins, ætti að veita fullnægjandi lagastoð fyrir slíkri útfærslu.

Um skýringu við c-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 3. gr.

Lögð er til ný 3. gr. laganna, með fyrirsögn, sem er nokkuð efnislega samhljóða gildandi ákvæði. Í 1. mgr. er að finna efnislega sambærilegt ákvæði og í gildandi lögum, um skyldu umsækjanda um vegabréf til að sanna á sér deili og ríkisfang sitt. Aftur á móti er lagt til að ákvæðið verði orðað með hliðsjón af sambærilegri skyldu umsækjanda um nafnskírteini, nr. 55/2023, sem kveðið er á um í 1. mgr. 3. gr. þeirra laga, þannig að Þjóðskrá Íslands geti kallað eftir þeim upplýsingum sem stofnunin telur nauðsynlegar til að umsækjandi sanni á sér deili og ríkisfang sitt. Ákvæðinu er ætlað að veita Þjóðskrá Íslands ákveðið svigrúm til mats á því hvaða upplýsingar og gögn eru nauðsynleg í þessum tilgangi.

Í því samhengi má nefna sem dæmi að nokkuð hefur borið á því að íslenskir ríkisborgarar, sem fæddir eru erlendis og hafa aldrei átt lögheimili hér á landi, sæki um vegabréf þrátt fyrir að hafa misst íslenskan ríkisborgararétt á grundvelli 12. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952. Hið sama á við um einstaklinga sem misstu íslenskan ríkisborgararétt vegna þess að þeir tóku upp annað ríkisfang áður en tvöfalt ríkisfang var heimilað samkvæmt lögum. Því er mikilvægt að Þjóðskrá Íslands geti kallað eftir nauðsynlegum upplýsingum til að tryggja að umsækjandi hafi íslenskt ríkisfang og að skilyrði til útgáfu vegabréfs séu uppfyllt.

Þá eru lagðar til breytingar sem lúta að 2. mgr. 3. gr. laganna varðandi heimild umsækjanda til að leggja sjálfur fram stafræna mynd með umsókn um vegabréf. Í gildandi ákvæði er heimild fyrir umsækjanda um vegabréf til að leggja fram sjálfur með umsókn sinni stafræna mynd sem uppfyllir kröfur sem gerðar eru til stafrænna mynda í vegabréfum. Hér er lagt til að sú heimild verði felld brott úr lögunum og henni bætt við reglugerð um vegabréf í staðinn, eins og gert er í lögum og reglugerð um nafnskírteini. Ástæðan er ekki sú að til standi að afnema heimildina heldur þykir rétt að binda hana ekki í lög þar sem hröð þróun hefur orðið í möguleikum á fölsunum andlitsmynda. Með því að heimildin sé útfærð frekar í reglugerð en í lögum er unnt að bregðast hratt við ef alþjóðlegar kröfur breytast. Auk þess hefur sú nálgun verið viðhöfð að hafa lögin þannig úr garði gerð að þau sé almennt ekki of tæknilega bindandi heldur er ákjósanlegra að tæknileg atriði séu útfærð í reglugerð, svo sem með vísun í staðla eða annað regluverk.

Lagt er til að í stað heimildar ráðherra í 3. mgr. 3. gr. laganna til að ákveða með reglugerð að fingraför verði skönnuð og varðveitt í vegabréfinu verði í 2. mgr. 3. gr. kveðið á um að taka skuli stafræna mynd og fingraför af umsækjanda um vegabréf. Breytingunni er ætlað að endurspegla þá þróun sem hefur orðið í alþjóðlegum stöðlum um útgáfu vegabréfa en nú er ekki lengur valkvætt hvort fingraför megi fylgja umsókn um vegabréf heldur er um afdráttarlausa skyldu að ræða.

Lagt er auk þess til að í nýrri 3. mgr. verði mælt fyrir um að áður en vegabréf verði afhent beri umsækjanda, sem áður hefur fengið vegabréf sem er enn í gildi, að afhenda Þjóðskrá

Íslands eða á afgreiðslustað eldra vegabréf til ógildingar. Er ákvæðinu ætlað að endurspegla þá reglu að ekki er gert ráð fyrir að handhafi vegabréfs hafi fleiri en eitt gilt vegabréf til umráða á hverjum tíma.

Um 4. gr.

Hér er lagt til að við lögin verði bætt nýju ákvæði með fyrirsögn, 3. gr. a, þar sem kveðið verði á um söfnun og varðveislu lífkennaupplýsinga á sama hátt í lögum um vegabréf og í 4. gr. laga um nafnskírteini, nr. 55/2023, en ákvæðinu er ætlað að tryggja persónuvernd umsækjenda um vegabréf. Ákvæðin eru samhljóða fyrir utan að 2. mgr. er viðameiri í lögum nr. 55/2023 þar sem kröfur til lífkennatöku fyrir vegabréf eru ekki þær sömu og fyrir nafnskírteini samkvæmt reglugerð (EB) 2252/2004 sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda 28. október 2005.

Í 1. mgr. er leitast við að tryggja samræmi, öryggi og gæði við öflun lífkennaupplýsinga og að í framkvæmd sé borin virðing fyrir hlutaðeigandi einstaklingum. Þá er áréttað að við söfnun lífkennaupplýsinga skuli gæta réttinda 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. Ákvæði 1. mgr. er í samræmi við b-lið 2. gr. frumvarpsins hvað varðar ábyrgðarskyldu Þjóðskrár Íslands við vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við útgáfu vegabréfa.

Í 2. mgr. er áréttað að gæta skuli ýtrustu öryggiskrafna við varðveislu lífkennaupplýsinga sem hefur verið safnað samkvæmt lögunum.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 5. gr. laganna. Við samningu frumvarps til laga um nafnskírteini var horft til 5. gr. varðandi hvenær skuli, sbr. 1. mgr., eða sé heimilt að synja umsókn um nafnskírteini, sbr. 2. mgr. Í skýringu við 6. gr. frumvarps til laga um nafnskírteini kemur fram að þegar lög um vegabréf voru sett hafi útgáfa vegabréfa verið í höndum ríkislögreglustjóra en sé nú í höndum Þjóðskrár Íslands. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hafi heimildinni ekki verið beitt í framkvæmd og verði að telja nokkrum vafa undirorpið að stofnunin hafi forsendur til að meta hvenær skuli beita henni. Þá var litið til þess að ef hætta þætti á að maður reyndi að komast undan refsiábyrgð eða fullnustu refsingar væru fyrir hendi heimildir til handa ákæruvaldinu til að leggja fyrir dómara kröfu um að viðkomandi yrði úrskurðaður í farbann skv. 100. gr., sbr. b-lið 1. mgr. 95. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Hafi viðkomandi verið úrskurðaður í farbann eigi við ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga um vegabréf og reyni þá ekki á ákvæði 2. mgr. Að þessu virtu og að teknu tilliti til þess að almennt væri mönnum frjálst að fara úr landi, sbr. 3. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar og 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við samninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis um tiltekin önnur mannréttindi, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994, þótti ekki tilefni til að taka sambærilegt ákvæði 2. mgr. 5. gr. laga um vegabréf upp í frumvarpi til laga um nafnskírteini. Af sömu ástæðum og raktar hafa verið þykir nú rétt að leggja til að ákvæði 1. mgr. 5. gr. laga um vegabréf standi áfram óbreytt og nái yfir þau tilvik þar sem raunverulega er þörf á að synja umsækjanda um vegabréf um útgáfu þess og í stað 2. mgr. 5. gr. laganna verði kveðið á um nauðsynlega heimild Þjóðskrár Íslands til að afla upplýsinga til að geta tekið ákvörðun skv. 1. mgr. greinarinnar líkt og gert er í 6. gr. laga um nafnskírteini. Er við

það miðað, eins og þar, að í framkvæmd geti stofnunin gert vefkall í kerfi ríkislögreglustjóra og fengið jákvætt eða neikvætt svar við því hvort eitthvert skilyrða 1. mgr. eigi við.

Um skýringu við b-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 7. gr.

Lagt er til að lögfest verði heimild Þjóðskrár Íslands til að ákvarða skemmri gildistíma vegabréfa í tilteknum tilvikum, en þessi heimild hefur fram til þessa eingöngu verið í reglugerð um íslensk vegabréf. Einnig er lögð til sú breyting að stofnuninni verði heimilt að gefa nýtt vegabréf út til sama tíma og glatað vegabréf handhafa.

Breytingin er lögð til þar sem upp hafa komið mál þar sem einstaklingar hafa týnt vegabréfum ítrekað og rökstuddur grunur hefur verið um að vegabréf hafi gengið kaupum og sölum í slíkum tilvikum. Í skýrslu Europol frá 2021 kemur fram að við mat á áhættu vegna skipulagðrar og alvarlegrar glæpastarfsemi (e. Serious and Organized Crime Threat Assessment – SOCTA) greiði fölsuð skilríki, hvort sem þau eru grunnfölsuð, breytifölsuð eða raunveruleg skilríki sem fengin eru með sviksamlegum hætti, leið fyrir annars konar alvarleg afbrot, þ.m.t. öll afbrot sem ná yfir landamæri, svo sem smygl á fólki, mansal og smygl á fíkniefnum. Þykir því rétt að heimilt sé að stytta útgáfutíma í þessum tilvikum til að bregðast við mögulegri misnotkun.

Um skýringu við b-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 8. gr.

Lagt er til í a-lið að bætt verði við heimild fyrir Þjóðskrá Íslands til að afturkalla vegabréf ef það er ekki sótt innan sex mánaða frá útgáfu þess. Æskilegt er að kveðið sé á um einhver tímamörk fyrir umsækjanda til að sækja vegabréf sem gefið hefur verið út á hans nafni. Sex mánuðir eru ríflegur tími til að sækja vegabréf en sé það ekki gert innan þess tíma verður að draga þá ályktun að ekki sé lengur óskað vegabréfsins og því verði það afturkallað.

Þá er lagt til í b-lið að tekið verði upp sambærilegt ákvæði og er í 3. mgr. 9. gr. laga um nafnskírteini, nr. 55/2023, þannig að lögð verði skylda á handhafa vegabréfs að verða við kröfu Þjóðskrár Íslands um að afhenda vegabréf sem hefur verið afturkallað. Sé það ekki gert verði vegabréf skráð glatað. Er rétt að minna á í þessu sambandi að vegabréf er eign íslenska ríkisins þó að það sé gefið út til handhafa þess og ber því að meðhöndla það á tilhlýðilegan hátt, þ.m.t. að skila því þegar þess er krafist.

Um 9. gr.

Hér er lagt til að við 8. gr. laganna verði bætt tveimur nýjum málsgreinum. Sú fyrri er samhljóða 4. mgr. 10. gr. laga um nafnskírteini, nr. 55/2023, og er lagt til að ákvæðið verði tekið upp í lög um vegabréf til að efla öryggi við útgáfu skilríkja hér á landi. Ákvæðið mælir fyrir um að Þjóðskrá Íslands verði gert skylt að halda sérstaka og aðskilda skrá yfir númer vegabréfa og hvort þau séu í gildi eða ekki og veita almenningi aðgang að henni í því skyni að staðreyna gildi þeirra. Aðgangurinn skal vera þannig að eingöngu verði unnt að slá inn númer vegabréfs og fá annaðhvort jákvæða eða neikvæða svörun um gildi þess. Með þessari breytingu verður bæði hægt að fletta upp gildi vegabréfs og nafnskírteinis við útgáfu annarra skilríkja, svo sem rafrænna skilríkja.

Þetta fyrirkomulag þekkist víða í Evrópu og er til þess fallið að styrkja enn frekar öryggi við notkun persónuskilríkja sem og útgáfu annarra skilríkja. Leiðir þetta fyrirkomulag af sér að í allri starfsemi þar sem krafist er auðkenningar með gildum persónuskilríkjum verði unnt að fletta upp framvísuðum skilríkjum til að staðfesta gildi þeirra.

Með síðari málsgreininni er lagt til að lögð verði sú skylda á Þjóðskrá Íslands að gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir óheimila eða kerfisbundna öflun upplýsinga úr skránni. Sú tillaga byggist á athugasemd Persónuverndar sem lagði áherslu á að mælt yrði fyrir um viðeigandi varnir gegn notkun á skránni sem myndi ganga lengra en að staðreyna gildi tiltekins vegabréfs, svo sem með sjálfvirkum fjölda-uppflettingum eða kerfisbundinni prófun vegabréfanúmera, sbr. nánari umfjöllun í 5. kafla.

Um skýringu við b-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 10. gr.

Lagt er til í a-lið að nýr málsliður bætist við 9. gr. laganna þess efnis að vegabréfi sem hefur eyðilagst skuli skilað til Þjóðskrár Íslands eða á afgreiðslustað. Er þá unnt að skrá upplýsingar um afdrif vegabréfa í vegabréfaskrá þegar í stað og koma í veg fyrir misnotkun þeirra. Ákvæðið er samhljóða 3. málsl. 8. gr. laga um nafnskírteini, nr. 55/2023.

Um skýringu við b-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 11. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 12. gr.

Lagt er til í a-lið að orðalagi reglugerðarheimildar í d-lið 11. gr. laganna verði breytt þannig að það endurspegli breytt heiti vegabréfs til bráðabirgða, þ.e. neyðarvegabréf. Í b-lið er lagt til að g-lið 11. gr. laganna verði breytt þannig að heimilt verði að setja frekari reglur um vegabréfaskrá til viðbótar við þau atriði sem þegar er mælt fyrir um, eins og rekjanleika uppflettinga, dulkóðun, aðskilnað gagna og reglulegt eftirlit með aðgangi að lífkennaupplýsingum. Með því að bæta reglugerðarheimildina svo að hún nái einnig til þessara atriða er komið til móts við athugasemd Persónuverndar þess efnis, sbr. umfjöllun í 5. kafla.

Um skýringu við c-lið vísast til skýringa í 3. kafla frumvarpsins.

Um 13. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.