



Stjórnarráð Íslands
Dómsmálaráðuneytið

dmr@dmr.is
545 9000

Borgartúni 26
105 Reykjavík

stjornarradid.is

Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

Reykjavík 18. apríl 2023
Tilv.: DMR22100024/6.1

Efni: Viðbrögð við umsögnum sem hafa borist um frumvarp til laga um nafnskírteini

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 23. mars 2023 var það rætt að dómsmálaráðuneytið myndi senda nefndinni minnisblað þar sem brugðist væri við umsögnum, sem nefndinni bærust um frumvarp dómsmálaráðherra til laga um nafnskírteini, þingskjal 1238, 803. mál. Umsagnarfresti er nú lokið og bærust nefndinni tvær umsagnir.

Hvað varðar umsögn Þjóðskrár Íslands tekur dómsmálaráðuneytið undir tillögu stofnunarinnar um að gildistöktíma laganna verði breytt í 1. desember 2023.

Í umsögn Persónuverndar eru gerðar athugasemdir við varðveislu lífkennaupplýsinga annars vegar og við öflun upplýsinga um umsækjendur nafnskírteina frá lögreglu og öðrum stjórnvöldum hins vegar.

Varðveislutími lífkennaupplýsinga

Athugasemdir Persónuverndar lúta að því að ekki liggi skýrt fyrir hvernig varðveisla lífkennaupplýsinga í öruggri skrá hjá Þjóðskrár Íslands er til þess fallin að auka öryggi við útgáfu og notkun nafnskírteina eða hvernig öryggi við útgáfu og notkun nafnskírteina er í þágu almannahagsmuna sem og í þágu hagsmuna hinna skráðu. Skýringar þar að lútandi má finna í greinargerð frumvarpsins, m.a. í 6. kafla hennar og athugasemdum við 3., 4. og 10. gr. Verður nú leitast við að skýra þessi atriði enn frekar.

Þegar einstaklingur sækir um nafnskírteini á grundvelli ákvæða frumvarpsins þarf hann að sanna á sér deili og veita Þjóðskrár Íslands þær upplýsingar og þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg við auðkenningu viðkomandi. Gerð er krafa um að umsækjandi auðkenni sig áður en hann fær gefið út nafnskírteini til þess að hægt sé að treysta því að handhafi nafnskírteinis sé sá sem hann segist vera.

Tilgangur öruggRAR auðkenningar umsækjanda um nafnskírteini er svo m.a. að koma í veg fyrir auðkennapjófnað, þ.e. að einstaklingur fái gefið út nafnskírteini í annars nafni og geti notað skírteinið til að sækja fjármuni, réttindi og þjónustu, stofnað til skulda eða ábyrgðar eða komið röngum upplýsingum á framfæri í annars nafni, skemmt mannorð viðkomandi o.s.frv. Tilgangur öruggRAR auðkenningar er enn fremur að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Europol gefur út mat á áhættu vegna skipulagðrar og alvarlegrar glæpastarfsemi á fjögurra ára fresti. Í skýrslu um efnið frá árinu 2021 segir að fölsuð persónuskilríki, hvort sem þau eru grunnfölsuð, breytifölsuð eða ósvikin skilríki sem eru fengin með sviksamlegum hætti, greiði fyrir annars konar alvarlegum afbrotum, þ. á m. afbrotum sem ná yfir landamæri, s.s. smygli á fólki, mansali og smygli á

fikniefnum. Fölsuð skilríki greiði einnig fyrir alls kyns fjármunabrotum og svikum, fjármögnun hryðjuverka o.fl. Þá segir í skýrslunni að skipulögð glæpastarfsemi nýti sér veikleika við útgáfu skilríkja til að fá gefin út ósvikin skilríki til handa öðrum en þeim sem skilríkin bera með sér að séu handhafar þeirra. (https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf, bls. 76.)

Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra um mat á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi frá árinu 2021 kemur fram að lögregla telur veikleika vera fyrir hendi varðandi svik og falsanir vegna persónuauðkenna eða ferðaskilríkja. Í skýrslunni segir að mikilvægt sé að koma í veg fyrir misnotkun skipulagðra brotahópa sem stunda ólöglega fólksflutninga og aðra skipulagða brotastarfsemi, s.s. misnotkun á félagslegri þjónustu, með notkun falsaðra skjala. Sem dæmi er nefnt að árin 2018-2021 hafi rúmlega 100 málum vegna umsókna um lögheimil verið vísað til lögreglu vegna gruns um fölsuð skilríki. Þá er áréttað að skilríkjamisferli tengist í nær öllum tilfellum öðrum brotum, s.s. ólögsmætri dvöl, ólögsmætri atvinnu, mansali, peningaþvætti, smygli á fólki o.fl. (<https://www.lögreglan.is/wp-content/uploads/2022/02/Skipulogd-brotastarfsemi-a-Islandi-2021.pdf>, bls. 37 og 55.)

Árið 2016 sendi framkvæmdastjórn Evrópusambandsins Evrópuþinginu og -ráðinu erindi með aðgerðaráætlun til að styrkja viðbrögð Evrópu við misnotkun ferðaskilríkja. Í aðgerðaráætluninni er vikið að sömu sjónarmiðum og hér hafa verið rakin um tengsl skilríkjamisferlis og skipulagðrar brotastarfsemi. Þar segir enn fremur að evrópsk ferðaskilríki séu mjög eftirsótt meðal brotamanna og að mesta hættan felist því að gefin séu út ósvikin skilríki á grundvelli falsks auðkennis. Eru allar þjóðir hvattar til að leita leiða til að koma í veg fyrir að ósvikin skilríki séu gefin út til handa röngum einstaklingum og bent á að þær þjóðir sem haldi lífkennagrunn geti framkvæmt lífkennasamanburð við umsókn um persónuskilríki. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0790>)

Tilgangur *ORIGINS* -verkefnisins, sem var unnið árin 2014-2017 á styrkjum frá Evrópusambandinu, var að kanna auðkenniskeðju við útgáfu vegabréfa. Í niðurstöðum verkefnisins segir að öryggi við útgáfu vegabréfa, og annarra ferðaskilríkja, sé orðið það mikið að sífellt erfiðara verði að falska þau. Því hafi brotahópar beint sjónum sínum að útgáfu ósvikinna ferðaskilríkja, þ.e. að finna veikleika í auðkenniskeðjunni til að fá gefið út ósvikið skilríki til handa röngum aðila. Í niðurstöðunum er það undirstrikað að veikasti hlekkurinn í útgáfu ferðaskilríkja sé auðkenning umsækjanda. Athygli er vakin á því að erfitt getur verið að bera kennsl á umsækjanda með áreiðanlegum hætti við fyrstu útgáfu öruggra skilríkja ef ekki er unnt að framkvæma samanburð á lífkennum, annað hvort af lagalegum ástæðum eða vegna þess að ekki eru fyrir hendi lífkennaupplýsingar í skrá til að bera saman við lífkenni umsækjanda. Við fyrstu umsókn eru fæðingarvottorð og önnur upprunavottorð oft einu tiltæku gögnin til auðkenningar en þau getur verið auðvelt að falska. Um bestu framkvæmd við auðkenningu umsækjanda segir að heimila ætti samanburð lífkennaupplýsinga við umsókn. (<https://cordis.europa.eu/project/id/607663/reporting>)

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands er hafin vinna hjá staðlasamtökunum CEN við að útfæra evrópskan staðal um upprunavottorð, m.a. þannig að nota skulu lífkenni í upprunavottorði til að auka allt öryggi í auðkenniskeðju einstaklings, og er starfsmaður stofnunarinnar fulltrúi Íslands í vinnuhópnum.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst að eftirspurn er eftir fölsuðum skilríkjum eða ósviknum skilríkjum sem eru fengin með sviksamlegum hætti og að áhættan af slíku skilríkjamisferli er raunveruleg hér á landi. Einnig má ljóst vera skilríkjamisferli snertir hvort tveggja, hagsmunum hins skráða, þ.e. þess sem lífkennaupplýsingarnar tilheyrja, og almannahagsmunum. Öryggi við útgáfu og notkun nafnskírteina er því í þágu bæði almannahagsmuna og hagsmuna hins skráða.

Sem fyrr segir verður grunn- og breytifölsun skilríkja erfiðari eftir því sem öryggisþættir þeirra verða betri. Helsta áhættan er þá tengd útgáfu ósvikinna skilríkja til handa öðrum en þeim sem skilríkin vísa til og er auðkenning umsækjanda veikasti hlekkurinn í keðjunni. Í dag þykir notkun lífkennaupplýsinga öruggasta leiðin til að bera kennsl á einstakling, sbr. ákvæði reglugerðar (ESB)

2019/1157, sem frumvarpið tekur mið af. 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 viðkomandi sé sá sem hann segist vera. Í dag eru fingraför bestu lífkennin til að nota við slíkan lífkennasamanburð.

Að öllu framangreindu virtu er, í ákvæðum frumvarpsins, gert ráð fyrir að við umsókn um nafnskírteini geti Þjóðskrá Íslands fengið lífkennaupplýsingar hjá umsækjanda og borið saman við lífkennaupplýsingar sem eru varðveittar í nafnskírteinaskrá.

Ekki er hægt að treysta á lífkennaupplýsingar í eldra nafnskírteini við þessa auðkenningu þar sem nafnskírteini kann að glatast á gildistíma þess. Í þeim tilvikum er nauðsynlegt að geta borið lífkennaupplýsingar umsækjanda saman við upplýsingar í nafnskírteinaskrá. Af þeim sökum var í upphaflegum frumvarpsdrögum, sem sett voru í Samráðsgátt stjórnvalda, lagt til ákvæði í 2. mgr. 4. gr. þess efnis að lífkennaupplýsingar skyldu „ekki varðveittar lengur en þörf er á til að bera kennsl á umsækjanda við næstu umsókn hans um nafnskírteini samkvæmt lögunum“. ([https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3376](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3376)) Að virtri umsögn Persónuverndar við frumvarpsdrögin og með vísan til meginreglu persónuverndarlöggjafarinnar um lágmerkun gagna var ákvæðinu breytt á þann veg að nú segir í sömu málsgrein að lífkennaupplýsingar skulu þó aldrei varðveittar lengur en í tíu ár frá útgáfudegi síðasta útgefna nafnskírteinis og er þar miðað við almennan gildistíma nafnskírteina.

Á hinn bóginn er ekki hægt að ganga út frá því að umsækjandi sækir ávallt um nýtt nafnskírteini áður en það eldra rennur út. Einnig liggur fyrir að þegar einstaklingur sækir um nafnskírteini í fyrsta sinn eru lífkennaupplýsingar hans ekki fyrir hendi í nafnskírteinaskrá. Í þeim tilvikum, þegar lífkennaupplýsingum hefur verið eytt eða þær hafa aldrei verið skráðar í nafnskírteinaskrá, kann að vera hægt að nota lífkennaupplýsingar í vegabréfaskrá við bera kennsl á umsækjanda, sbr. 23. gr. reglugerðar nr. 560/2009, þ.e. ef þær eru skráðar þar. Í þeim tilvikum, þegar engar lífkennaupplýsingar eru fyrir hendi í skrá þjóðskrár Íslands, þarf að leitast við að tryggja örugga auðkenningu umsækjanda með öðrum hætti. Verða ákvæði þar að lútandi sett í reglugerð á grundvelli 12. gr. frumvarpsins en Þjóðskrá Íslands er einnig falið ákveðið mat í þessum efnum, sbr. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Í þessu sambandi skal það nefnt að þegar gefin eru út vegabréf til barna í fyrsta sinn hefur verið stuðst við persónuskilríki þeirra sem fara með forsjá, sbr. skrá Þjóðskrár Íslands um forsjá, og staðfestingu þeirra á að um rétt barn sé að ræða.

Enn fremur skal það nefnt að samkvæmt 9. gr. reglugerðar nr. 560/2009 skal, þegar sótt er um vegabréf, framvísa eldra vegabréfi, ökuskrírteini eða öðrum opinberu skírteini með mynd. Ef umsækjandi getur ekki með fullnægjandi hætti sannað á sér deili, skal hann kveða til tvo sjálfráða einstaklinga, sem geta gert grein fyrir sér á fullnægjandi hátt og skulu þeir votta og staðfesta með undirskrift sinni að umsækjandi sé sá sem hann segist vera. Hefur þessi leið ekki verið talin sérlega örugg og er í raun nefnd hér til þess að leggja áherslu á nauðsyn þess að heimilt verði fyrir Þjóðskrá Íslands að varðveita lífkennaupplýsingar í nafnskírteinaskrá.

Fyrir liggur að markmið frumvarpsins, sem og reglugerðar (ESB) 2019/1157, er að draga úr áhættu á notkun falsaðra, breyttra eða ranglega fenginna persónuskilríkja, eins og mögulegt er með hliðsjón af nútímataækni. Í því skyni er, í Evrópureglugerðinni, mælt fyrir um að örugg persónuskilríki skuli m.a. vera með svokölluðu MRZ (e. *Machine Readable Zone*), að þau séu í samræmi við staðla Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og að þau skuli innhalda örugga geymslumiðla sem skuli geyma upplýsingar um andlitsmynd og tvö fingraför á stafrænu formi, eftir nánar tilgreindri forskrift. Þrátt fyrir að grunn- og breytifölsun skilríkja sé nær ómöguleg samkvæmt þessum öryggiskröfum ætti þó ekki að útiloka hana. Ef grunur vaknar um eitthvað slíkt er samanburður við lífkennaupplýsingar í nafnskírteinaskrá þá enn ein öryggisráðstöfunin, til að ganga úr skugga um að handhafi nafnskírteinis sé sá sem hann segist vera.

Að síðustu er í 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins lagt til að Þjóðskrá Íslands og lögreglu verði heimilt að

nota upplýsingar úr nafnskírteinaskrá til að bera kennsl á einstakling eða staðreyna að hann sé sá sem hann kveðst vera. Er þar fyrst og fremst vísað til lífkennaupplýsinga. Eins og fram kemur í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins hefur sambærileg heimild í vegabréfalögnum verið notuð af lögreglu þegar bera þarf kennsl á látna einstaklinga.

Framsetning 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er nú sem fyrr segir með þeim hætti að lagt er til að lífkennaupplýsingar verði ekki varðveittar í nafnskírteinaskrá lengur en í tíu ár frá útgáfudegi síðasta útgefna nafnskírteinis. Ef horft er til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin hníga þó sterk rök til þess að hafa ákvæði 2. mgr. 4. gr. með þeim hætti sem kynnt var í Samráðsgátt stjórnvalda, þannig að heimilt verði að varðveita þessar upplýsingar þar til borin hafa verið kennsl á umsækjanda við næstu umsókn hans um nafnskírteini samkvæmt lögnum.

Það skal áréttað að það er skilningur ráðuneytisins að í 3. mgr. 10. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1157 sé ekki mælt gegn varðveislu lífkennaupplýsinga, sbr. m.a. þær skýrslur, erindi og niðurstöður sem hér hefur verið vísað til. Ákvæðið felur eingöngu í sér að í reglugerðinni er ekki sett sjálfstæð vinnsluheimild fyrir varðveislu þessara upplýsinga heldur þarf hvert ríki fyrir sig að skilgreina og ákveða tilgang og nauðsyn varðveislunnar sem og varðveislutíma, í samræmi við kröfur persónuverndarlöggjafarinnar sem og alþjóðlegar kröfur til öruggrar skilríkjaútgáfu.

Sem dæmi má nefna að samkvæmt 9. gr. norskra laga um persónuskilríki (LOV-2015-06-05-39) eru lífkennaupplýsingar, sem er safnað við útgáfu persónuskilríkja þar í landi, varðveittar í sérstakri skilríkjaskrá, m.a. vegna endurútgáfu skilríkja en einnig í öðrum tilgangi, sbr. 12. gr. sömu laga, sem kveður á um að afhenda megi lögreglu upplýsingar úr skilríkjaskránni, svo sem til að bera kennsl á látna menn. Í reglum (FOR-2020-10-09-2012), sem eru settar á grundvelli laganna, sem og norskra laga um vegabréf, eru ákvæði sem lúta að þessari notkun lífkennaupplýsinga í grein 2-10 en auk þess segir í grein 5-6 að upplýsingum skuli ekki eytt úr skilríkjaskránni sem eru nauðsynlegar við frekari útgáfu skilríkja.

Synjun útgáfu nafnskírteina

Í 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að Þjóðskrá Íslands *skuli* synja um útgáfu nafnskírteinis í nánar tilgreindum tilvikum á grundvelli upplýsinga frá lögreglu og öðrum stjórnvöldum. Af orðalagi ákvæðisins er 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.

Fyrir hönd ráðherra


Berglind Bára Sigurjónsdóttir


Valborg Steingrimsdóttir