

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um landamæri, lögreglulögum og tollalögum (farþegaupplýsingar fyrir lögreglu og tollyfirvöld).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um landamæri, nr. 136/2022.

1. gr.

Á eftir 16. tölul. 3. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi: *Upplýsingar um farþega og áhöfn*: Upplýsingar sem finna má í farþegabókunargögnum og ferðaskilríkjum farþega og áhafnar.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- Í stað orðsins „lögreglu“ í 2. mgr. kemur: farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda.
3. mgr. orðast svo:
Farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda er heimilt að vinna og miðla upplýsingum um farþega og áhöfn til annarra lögregluembætta, tollyfirvalda, Landhelgisgæslu Íslands og annarra stjórnvalda í þágu landamæravörslu í löggæslutilgangi eða til að viðkomandi stjórnvald geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Vinnsla og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn í farþegabókunargögnum loftfara er aðeins heimil í því skyni að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir refsiverð brot sem varða a.m.k. þriggja ára fangelsi.
- Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skyldur flutningsaðila og heimild lögreglu og tollyfirvalda til að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn.*

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: upplýsingaskyldu skv. 2. mgr. 17. gr. og söfnun, vinnslu, miðlun, þar á meðal til erlendra yfirvalda, og varðveislu upplýsinga um farþega og áhöfn, einkum upplýsingar í farþegabókunargögnum loftfara, sbr. 3. og 4. mgr. sömu greinar, en um miðlun fer að öðru leyti ákvæðum III. kafla laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019.
- h- og i-liður falla brott.

II. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

4. gr.

Við 2. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: að starfrækja farþegaupplýsingadeild í samstarfi við tollyfirvöld og önnur viðeigandi stjórnvöld sem annast móttöku, vinnslu og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn.

5. gr.

42. gr. laganna orðast svo:

Lögreglu er heimil vinnsla og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn í samræmi við lög um landamæri og reglur sem settar eru á grundvelli þeirra.

III. KAFLI

Breyting á tollalögum, nr. 88/2005.

6. gr.

Á eftir 3. tölul. 40. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi: Starfræksla farþegaupplýsingadeildar í samstarfi við lögreglu og önnur viðeigandi stjórnvöld sem annast móttöku, vinnslu og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn.

7. gr.

51. gr. a laganna orðast svo:

Fyrirtækjum sem annast flutning farþega og vöru til og frá landinu er skylt að afhenda farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda upplýsingar um farþega og áhöfn. Sama skylda hvílir á stjórnendum, eigendum eða umráðamönnum fara sem ferðast til og frá landinu, þar á meðal einkaflugfara og seglskipa.

Tollyfirvöldum er heimil vinnsla og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn í samræmi við lög um landamæri og reglur sem settar eru á grundvelli þeirra.

Ráðherra kveður nánar á um umfang upplýsingaskyldunnar og afhendingu upplýsinga til farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollyfirvalda, þar á meðal um form og tímasetningu.

8. gr.

Í stað orðsins „tveimur“ í 1. másl. 1. mgr. 170. gr., 1. mgr. 171. gr., 1. mgr. 175. gr., 1. mgr. 176. gr., 1. mgr. 177. gr., 1. másl. 1. mgr. 178. gr. og 1. mgr. 179. gr. laganna kemur: þremur

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 180. gr. a laganna:

- a. Tilvísunin „1. másl.“ í 1. mgr. fellur brott.
- b. Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr.:
 1. Í stað „10.000 kr. til 100.000 kr.“ kemur: 100.000 kr. til 4.000.000 kr.
 2. Í stað „2.000.000 kr.“ kemur: 10.000.000 kr.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og felur í sér breytingar á lögum um landamæri, nr. 136/2022, lögreglulögum, nr. 90/1996, og tollalögum, nr. 88/2005, að því er varðar afhendingu og vinnslu upplýsinga um farþega og áhöfn af hálfu lögreglu og toll-yfirvalda. Markmið þess er m.a. að yfirvöld fái allar nauðsynlegar upplýsingar um farþega og áhafnir frá flugfélögum og öðrum flytjendum. Rekja má tildrög frumvarpsins til fyrirhugaðs samnings íslenskra stjórnvalda við Evrópusambandið um afhendingu á farþegabókunargögnum loftfara. Markmið samningsins er annars vegar að gera flugfélögum og öðrum stjórnendum loftfara sem skráð eru í aðildarríkjum Evrópusambandsins kleift að afhenda íslenskum yfirvöldum farþegaupplýsingar með því að kveða á um tiltekin skilyrði fyrir vinnslu þeirra. Hins vegar er samningnum ætlað að tryggja samstarf íslenskra löggæsluyfirvalda við systurstofnanir aðildarríkja Evrópusambandsins á sviði greininga á farþegaupplýsingum. Dómsmálaráðuneytið hefur átt í samningaviðræðum sem hafa staðið yfir frá því snemma árs 2023 en áætlað er að þeim ljúki með undirritun samnings á fyrri hluta þessa árs. Þær breytingar á lögum sem frumvarp þetta mælir fyrir um eru forsendur þess að unnt verði að fullgilda samninginn í kjölfar undirritunar hans.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Fjölgun hryðjuverka og alvarlegra glæpa þvert á landamæri, t.d. mansals og fíkniefnaviðskipta, hefur aukið áherslu á farþegaupplýsingar við löggæslueftirlit á landamærum. Farþegaupplýsingar eru nýttar af tollyfirvöldum, lögreglu og öðrum yfirvöldum á landamærum víða um heim, í þágu landamæravörslu og löggæslu. Farþegaupplýsingar við áhættugreiningu gerir lögreglu og tollyfirvöldum kleift að beina sjónum sérstaklega að þeim farþegum sem hætta er talin stafa af, auk þess sem þær einfalda og flýta fyrir afgreiðslu annarra farþega. Áhættugreining farþegaupplýsinga eykur öryggi flugfarþega og áhafna. Greining farþegaupplýsinga eflir þannig getu löggæsluyfirvalda til að koma í veg fyrir og koma upp um afbrot af hvers kyns tagi, þar á meðal hryðjuverk og skipulagða brotastarfsemi. Slík greining eykur líkur á að unnt sé að stöðva erlenda vígamenn, þ.e. menn sem ferðast milli átakasvæða víða um heim til að berjast með hryðjuverkasamtökum. Með söfnun og greiningu farþegaupplýsinga verða íslensk stjórnvöld betur í stakk búin til að taka í auknum mæli þátt í alþjóðlegu samstarfi gegn hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi.

Í Evrópusambandinu er í gildi tilskipun 2004/82/EB frá 29. apríl 2004 um skyldu flugrekenda til að veita upplýsingar um farþega (API-upplýsingar), og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/681 frá 27. apríl 2016 um notkun farþegabókunargagna (PNR-upplýsingar) til að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir hryðjuverk eða annan alvarlegan verknad. Ísland var skuldbundið að innleiða fyrrnefndu tilskipunina á grundvelli Schengen-samstarfsins en hin síðarnefnda skuldbindur hvorki íslensk stjórnvöld á grundvelli EES-samningsins né Schengen-samstarfsins. Nokkur munur er á API- (e. Advance Passenger Information) og PNR-upplýsingum (e. Passenger Name Record). Farþegabókunargögnum, PNR-upplýsingum, er safnað í viðskiptalegum tilgangi, þ.e. þær upplýsingar sem flugfélag safnar við farmiðabókun eða ferðaskrifstofa safnar við bókun á tiltekinni ferð, t.d. um greiðslumáta við farmiðakaup og hvenær bókun átti sér stað. Farþegaupplýsingum úr vegabréfum (API-upplýsingum) er hins vegar safnað við innritun farþega fyrir flug og þær eru sendar því ríki sem farþegi ferðast til. Fyrir flugferðir innan Schengen-svæðisins þarf almennt aðeins að afhenda PNR-upplýsingar en fyrir ferðir utan Schengen-svæðisins þurfa flugfélög almennt að afhenda API- og PNR-upplýsingar.

Samkvæmt ákvæðum í lögum um landamæri og tolla- og lögreglulögum er öllum flugfélögum og öðrum flutningsaðilum fólksfara skylt að afhenda tollfyrirvöldum og lögreglu upplýsingar um farþega og áhöfn. Með því er átt við hvort tveggja, farþegabókunargögn (PNR) og upplýsingar úr vegabréfi farþega (API), en ekki er gerður greinarmunur á tegund farþegaupplýsinga að þessu leyti í gildandi lögum.

Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um landamæri, nr. 136/2022, er fyrirtækjum sem annast flutning farþega til og frá landinu skylt að afhenda lögreglu upplýsingar um farþega og áhöfn. Sama skylda hvílir á stjórnendum, eigendum eða umráðamönnum fara á leið til og frá landinu, þar á meðal einkaloftfara og seglbáta. Skv. 3. mgr. sömu greinar er lögreglu heimilt að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn við tollfyrirvöld í þágu eftirlits og greiningarstarfs eða vegna rannsókna á ætluðum brotum, og við Landhelgisgæslu Íslands og önnur stjórnvöld að því marki sem nauðsynlegt er til að þau geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Lögreglu er einnig heimilt að miðla upplýsingum um farþega og áhöfn til erlendra yfirvalda að því marki sem nauðsynlegt er til að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg afbrot. Um slíkar miðlanir fer að öðru leyti eftir ákvæðum III. kafla laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019.

Sams konar ákvæði um skyldu til að afhenda lögreglu og tollfyrirvöldum farþegaupplýsingar er einnig að finna í 51. gr. a tollalaga, nr. 88/2005, og ákvæði um notkun og miðlun slíkra upplýsinga af hálfu lögreglu er að finna í 42. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Á grundvelli 51. gr. a og 180. gr. tollalaga hefur fjármálaráðherra svo sett reglugerð nr. 1072/2019 um upplýsingagjöf um farþega og áhöfn þar sem nánari reglur er að finna um skylduna til að afhenda upplýsingar til tollfyrivalda og lögreglu.

Lögregla og tollfyrirvöld fá því farþegaupplýsingar afhentar frá flugrekendum á grundvelli framangreindra lagaákvæða. Árið 2021 var sett á stofn sérstök farþegaupplýsingadeild innan embættis ríkislögreglustjóra sem annast móttöku og vinnslu farþegaupplýsinga. Deildin móttekur nú um 100% farþegaupplýsinga fyrir komu og brottför til og frá Íslandi utan Schengen-svæðisins og um 93% farþegaupplýsinga fyrir komu og brottför til og frá Íslandi innan Schengen-svæðisins á loftlandamærum. Lægra hlutfallið skýrist af því að tiltekin evrópsk flugfélög hafa ekki afhent íslenskum stjórnvöldum upplýsingar um farþega og áhöfn þar sem þau hafa talið að þeim sé það ekki heimilt á grundvelli persónuverndarregluverks Evrópusambandsins. Fyrirgreind PNR-tilskipun, sem öll aðildarríki hafa leitt í lög sín, kveður m.a. á um að flugfélögum sé skylt að miðla PNR-upplýsingum til lögbærra yfirvalda í aðildarríkjum sambandsins. Tilskipun þessi kveður einnig sérstaklega á um hvernig yfirvöldum ber að meðhöndla og vinna þessar upplýsingar auk þess sem sérstök ákvæði gilda um persónuvernd.

Í ljósi þess að tilskipunin er aðeins skuldbindandi fyrir aðildarríki Evrópusambandsins er Ísland ekki aðili að henni og hefur því efni hennar ekki verið innleitt í íslensk lög. Vegna þessa hafa, líkt og fyrr greinir, tiltekin evrópsk flugfélög litið svo á að þeim sé ekki heimilt að afhenda íslenskum stjórnvöldum PNR-upplýsingar á grundvelli eigin landslaga sem byggjast á tilskipuninni, einkum reglna sem varða persónuvernd. Evrópusambandið er sama sinnis hvað þetta varðar og er litið svo á að flugfélög sem skráð eru í aðildarríkjum sambandsins hafi ekki heimild til að afhenda þriðju ríkjum PNR-upplýsingar. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur brugðist við þessu með því að gera sérstaka tvíhliða samninga við ríki utan sambandsins sem heimila evrópskum flugfélögum að afhenda viðkomandi ríkjum þessar upplýsingar. Nú þegar hefur Evrópusambandið gert slíka samninga við Bandaríkin, Bretland og Ástralíu.

Á síðasta ári tók framkvæmdastjórnin ákvörðun um að gera sams konar samninga við Schengen-rikin sem standa utan Evrópusambandsins, þ.e. Ísland, Noreg og Sviss, en Fursta-dæmið Liechtenstein hefur lýst því yfir að hafa ekki hagsmuni af slíkum samningi. Líkt og fyrr greinir er áætlað að íslensk stjórnvöld skrifi undir samning þess efnis við Evrópu-sambandið fyrir lok þessa árs. Nú þegar liggja fyrir lokadrög að samningnum sem ekki er gert ráð fyrir að taki breytingum. Er því fyrirséð hvaða breytingar þarf að gera á íslenskum lögum til að uppfylla efni samningsins, en frumvarpið er eins og fyrr greinir lagt fram í því skyni að unnt verði fullgilda samninginn en það felur ekki í sér innleiðingu á fyrrgreindri tilskipun um PNR-upplýsingar eða öðrum gerðum Evrópusambandsins.

Mikilvægi þess að gera umræddan samning við Evrópusambandið fyrir hagsmuni Íslands lýtur í aðalatriðum að því að efla getu lögreglu og tollyfirvalda til að greina farþegaupplýsingar og styrkja þar af leiðandi landamæri Íslands, stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi og auka almennt öryggi borgaranna. Í því skyni felur samningurinn annars vegar í sér að tryggja að öll flugfélög sem flytja farþega hingað til lands geti uppfyllt þá skyldu að afhenda stjórnvöldum PNR-upplýsingar í samræmi við íslensk lög. Samkvæmt refsiaðvæðum tolla- og landamæralaga er heimilt að beita flutningsaðila sektum vanræki þeir að afhenda yfirvöldum upplýsingar um farþega. Um er að ræða heimild tollyfirvalda til að beita stjórnvaldssektum. Það getur þó reynst þungt í vöfum að fullnusta slíkar sektir þegar þeim er beint að erlendum aðilum og þá er ekki fyrirséð að beiting slíkra sekta muni knýja fram efndir viðkomandi flugfélaga á afhendingu upplýsinga í ljósi lagalegrar stöðu þeirra í heimaríki. Stjórnvöld hafa því lagt áherslu á samstarf við umrædd flugfélög og Evrópusambandið í því skyni að bæta úr stöðunni að þessu leyti og eru yfirstandandi samningaviðræður bein afleiðing þess. Í kjölfar þess að samningurinn tekur gildi má vænta þess að öll flugfélög sem starfrækt eru innan Evrópusambandsins muni afhenda farþegaupplýsingar í samræmi við íslensk lög.

Hins vegar mun samningurinn leiða til þess að festa í sessi samstarf farþegaupplýsinga-deildar lögreglu og tollyfirvalda við sams konar einingar í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Fyrrgreind tilskipun Evrópusambandsins kveður á um skyldu aðildarríkja til að setja slíka einingu á stofn (Passenger information unit, PIU) og mælir jafnframt fyrir um upplýsingaskipti þeirra á milli, allt í því skyni að gera löggæsluyfirvöld betur í stakk búin til að berjast gegn hryðjuverkum, skipulagðri brotastarfsemi og öðrum alvarlegum afbrotum. Í samningnum er sérstaklega kveðið á um gagnkvæmt samstarf aðildarríkjanna að þessu leyti við íslensk yfirvöld og má því segja að samningurinn veiti íslenskum stjórnvöldum aðgang að samfélagi PIU-eininga innan Evrópusambandsins, en virkt alþjóðlegt samstarf er lykilforsenda fyrir árangursríku starfi deildarinnar hér á landi.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til þær breytingar á lögum sem nauðsynlegar eru til að unnt verði að fullgilda fyrirhugaðan samning íslenskra stjórnvalda við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um afhendingu á farþegaupplýsingum loftfara en nánar er fjallað um efnisatriði hans í næsta kafla. Með vísan til þess að umræddur samningur tekur aðeins til svonefndra PNR-upplýsinga úr flugi er nauðsynlegt að aðskilja reglur um vinnslu þeirra frá öðrum farþegaupplýsingum í lögum. Þar sem gildandi lög gera ekki greinarmun á mismunandi farþegaupplýsingum er mælt fyrir um slíka aðgreiningu í frumvarpinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar á ákvæðum í lögum er varða skyldur flytjenda til að afhenda stjórnvöldum upplýsingar um farþega og áhafnir, sem og heimildir stjórnvalda til vinnslu og miðlunar upplýsinganna. Um er að ræða breytingar á lögum um landamæri, nr. 136/2022, lögreglulögum, nr. 90/1996, og tollalögum, nr. 88/2005. Markmið breytinganna er

eins og fyrr greinir að efla farþegagreiningar og þar með auka öryggi borgaranna með því að breyta lögum til samræmis við efni samnings sem fyrirhugað er að íslensk stjórnvöld geri við Evrópusambandið um afhendingu PNR-upplýsinga um flug. Efni frumvarpsins tekur því fyrst og fremst mið af þeim skuldbindingum sem undirritun samningsins mun hafa í för með sér.

Samandregið kveður samningurinn á um í hvaða tilgangi megi vinna upplýsingarnar, skilyrði fyrir vinnslu þeirra, varðveislu og miðlun til annarra stjórnvalda, innlendra sem erlendra. Efnistöð samningsins eru einkum sótt til fyrrgreindrar PNR-tilskipunar, dómafordæma Evrópudómstólsins í málum sem varða tilskipunina og gildandi samninga Evrópusambandsins við þriðju ríki um afhendingu PNR-upplýsinga. Af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er ráðgert að samningar sambandsins við Ísland, Noreg og Sviss verði efnislega samhljóða og hafa því samningsdrögin ekki tekið miklum breytingum í yfirstandandi viðræðum íslenskra stjórnvalda við fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar. Í ljósi þess að gildandi lög og reglugerðir á sviði farþegaupplýsinga samræmast nú þegar að miklu leyti regluverki Evrópusambandsins, og þeirrar staðreyndar að íslensk stjórnvöld hafa innleitt að fullu persónuverndarreglur sambandsins felur frumvarpið ekki í sér umfangsmiklar breytingar á viðkomandi lagaákvæðum. Þá er einnig gert ráð fyrir því að efnisreglur samningsins verði að miklu leyti innleiddar í formi reglugerðar.

Í ljósi þess að farþegaupplýsingum er safnað við komu og brottför um landamæri Íslands og þær eru notaðar af hálfu stjórnvalda í þágu landamæravörslu og í löggæslutilgangi er talið eðlilegt að í landamæralögum sé kveðið á um þær meginreglur sem gilda um skyldu flytjenda að afhenda upplýsingar annars vegar og vinnslu stjórnvalda á þeim hins vegar. Endurspeglast þetta í þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu með setningu nýrra ákvæða í lögum um landamæri og því að ákvæði lögreglu- og tollalaga um farþegaupplýsingar vísi til samsvarandi ákvæða í landamæralögum um vinnsluheimildir.

3.1. Breytingar á landamæralögum, nr. 136/2022.

Lagt er til að ákvæðum 17. gr. laganna um skyldur flutningsaðila og heimild lögreglu til að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn verði breytt á þann hátt, í fyrsta lagi, að í stað þess að flytjendur skuli afhenda lögreglu upplýsingar um farþega og áhöfn skuli þeir afhenda farþegaupplýsingadeild tollyfirvalda og lögreglu upplýsingarnar. Jafnframt er kveðið á um að sama deild skuli hafa á höndum heimildir til vinnslu og miðlunar upplýsinga. Breytingin er í samræmi við núverandi framkvæmd og reglugerð nr. 1072/2019 um upplýsingagjöf um farþega og áhöfn og fyrirhugaðan samning við Evrópusambandið sem kveður á um að slíkar farþegaeyningar (Passenger information unit, PIU) séu eina lögbæra yfirvaldið til að móttaka og frumvinna PNR-upplýsingar.

Í annan stað er lagt til að aðgreina vinnsluheimildir eftir því hvort um er að ræða farþega-bókunargögn úr flugi, þ.e. PNR-upplýsingar, eða annars konar farþegaupplýsingar sem fengnar eru úr ferðaskilríkjum farþega, svonefndar API-upplýsingar. Nánar tiltekið er mælt fyrir um að vinnsla síðarnefndra upplýsinga sé heimil í þágu landamæravörslu og í löggæslutilgangi og að farþegaupplýsingadeild sé jafnframt heimilt að miðla þeim til annarra stjórnvalda í sama tilgangi eða til að viðkomandi stjórnvald geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Er þannig gert ráð fyrir að vinnsla og meðferð API-upplýsinga sé eins og almennt gildir um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi samkvæmt lögum, nr. 75/2019. Á hinn bóginn er lagt til að sett verði nýtt ákvæði um farþega-bókunargögn loftfara, PNR-upplýsingar, þar sem mælt verði fyrir um þrengra gildissvið að því er varðar tilgang vinnslunnar á þann veg að aðeins sé heimilt að vinna og miðla þessari tegund upplýsinga vegna brota sem varði a.m.k. þriggja ára fangelsi. Rót þess að lagt er til að vinnsla farþegaupplýsinga úr flugi sé aðgreind

með þessum hætti má eftir sem áður rekja til fyrirhugaðs samnings við Evrópusambandið. Samkvæmt PNR-tilskipuninni er PIU-einingum aðildarríkjanna aðeins heimilt að vinna PNR-upplýsingar í því skyni að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg brot. Í tilskipuninni er hugtakið *alvarlegt afbrot* skilgreint sem hvert það brot sem varðar getur a.m.k. þriggja ára hámarksrefsingu. Í samningnum er því skýrt kveðið á um sams konar gildissvið. Með hliðsjón af þessu er nauðsynlegt að takmarka heimildir lögreglu til að vinna PNR-upplýsingar með fyrrgreindum hætti. Ekki er litið svo á að breyting þessi muni hafa veruleg áhrif á möguleika og getu lögreglu og tollyfirvalda til að nýta PNR-upplýsingar í löggæslutilgangi enda eru þær alla jafna ekki notaðar í tengslum við rannsókn minni háttar brota. Einnig er litið svo á að rétt sé að heimild til vinnslu persónu-upplýsinga sé bundin við afbrot sem ná tilteknu alvarleikastigi, með vísan til þess að um er að ræða persónuupplýsingar fjölda fólks um ferðahagi þess og viðskipti. Í ljósi þess að samningurinn tekur aðeins til farþegaþóknargagna loftfara, þ.e. einkum úr áætlanarflugi flugfélaga, er lagt til að lögum verði aðeins breytt að því er varðar vinnslu slíkra gagna en ekki sams konar gagna um farþega skipa og annarra báta. Þau gögn munu því áfram lúta almennum reglum um vinnslu upplýsinga um farþega og áhöfn.

Loks er lagt til að hugtakið *upplýsingar um farþega og áhöfn* verði skilgreint sérstaklega í lögnum auk þess að kveðið verði á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð um nánari útfærslu á móttöku og vinnslu farþegaupplýsinga.

3.2. Breytingar á lögreglulögum, nr. 90/1996, og tollalögum, nr. 88/2005.

Í frumvarpinu eru lagðar til tvær breytingar á lögreglulögum. Annars vegar er mælt fyrir um að lögfesta skuli starfsemi farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollyfirvalda í 5. gr. laganna. Deildin hefur verið að störfum frá því árið 2021 og hefur starfsemi hennar vaxið og eflst í samræmi við aukna getu lögreglu og tollyfirvalda til að móttaka og nýta farþegaupplýsingar til greininga í þágu löggæslu. Deildin er nú starfrækt á grundvelli 3. mgr. 27. gr. reglugerðar nr. 325/2021 um starfsemi, hlutverk og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra og samstarfssamningi ríkislögreglustjóra og Skattsins, en í henni starfa bæði starfsmenn lögreglu og tollyfirvalda. Í upphafi var deildin einnig starfrækt í samstarfi við lögreglustjóran á Suðurnesjum og er því gert ráð fyrir samstarfi við önnur stjórnvöld í frumvarpinu umfram tollyfirvöld en nauðsynlegt getur verið fyrir deildina að fella starfsmenn annarra lögregluembætta undir starfsemi deildarinnar og veita þeim aðgang að gögnum og kerfum deildarinnar. Með tilliti til þess að frumvarpið felur deildinni lögbundið hlutverk þess efnis að móttaka og vinna farþegaupplýsingar er talið tilefni til að mæla jafnframt fyrir um tilvist og starfsemi deildarinnar í lögreglulögum.

Hins vegar eru gerðar breytingar á ákvæðum 42. gr. lögreglulaga um heimildir lögreglu til vinnslu og miðlunar farþegaupplýsinga og kveðið á um að þær skuli vera í samræmi við ákvæði sama efnis í lögum um landamæri. Er þannig horfið frá því að hafa eiginlegar efnisreglur um vinnslu farþegaupplýsinga í lögreglulögum og þess í stað vísað í meginreglurnar sem fram koma í lögum um landamæri. Samhljóða breyting er einnig lögð til á ákvæðum 51. gr. a tollalaga er varða sömu heimildir tollyfirvalda.

Þá er lagt til að refsiramma tiltekinna brota á tollalögum verði þyngdur þannig að brot varði fangelsi allt að þremur árum í stað tveggja samkvæmt gildandi lögum. Er það annars vegar til að færa refsingu vegna kjarnabrota á tollalögum til samræmis við sams konar brot að eðli og alvarleika samkvæmt almennum hegningarlögum og öðrum sérrefsilögum, en brot þessi kunna að varða háar fjárhæðir og eru til þess fallin að grafa undan skilvirku og árangursríku tollefirliti hér á landi. Hins vegar er talið nauðsynlegt að hækka refsiramma brotanna til að

tryggja að tollyfirvöld geti áfram notað farþegaupplýsingar í starfi sínu innan farþegaupplýsingadeildar til að koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn umræddum ákvæðum tollalaga. Að auki er lagt til að sektarfjárhæðir stjórnvaldssekta vegna brota er varða skyldu flutningsaðila til að afhenda yfirvöldum farþegaupplýsingar verði hækkaðar í samræmi við alvarleika brotanna og til að tryggja fullnægjandi varnaðaráhrif.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á lögum til að íslensk stjórnvöld geti fullgilt og innleitt með fullnægjandi hætti efni fyrirhugaðs samnings við Evrópusambandið um afhendingu farþegaupplýsinga. Í því samhengi verður einnig að hafa í huga þær alþjóðlegu skuldbindingar sem leiða af þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu en eins og fyrr greinir er Evrópusambandið samtímis að gera samhljóða samninga við tvö önnur Schengen-ríki sem standa utan Evrópusambandsins, þ.e. Noreg og Sviss. Með samningsgerðinni felst skýr afstaða Evrópusambandsins um mikilvægi þess að aðildarríkin geti átt í samstarfi við Schengen-ríki sem standa utan sambandsins á sviði löggæslu er snýr að móttöku og greiningu á farþegaupplýsingum í því skyni að berjast gegn hryðjuverkum og öðrum alvarlegum afbrotum. Af því má ljóst vera að hagsmunum Íslands er varða öryggi og löggæslu á landamærum er best borgið með undirritun samnings þessa. Að öðrum kosti er hætt á að íslensk löggæsluyfirvöld standi utan samstarfs innan Evrópu á þessu sviði, með augljósum skaðlegum áhrifum á getu þeirra til nýta farþegaupplýsingar með skilvirkum og fullnægjandi hætti í löggæslutilgangi.

Frumvarpið þykir að öðru leyti ekki fela í sér álitæfni sem krefjast sérstakrar umfjöllunar um samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, eða aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var fyrst og fremst haft samráð við embætti ríkislögreglustjóra, en einnig fjármálaráðuneytið og tollyfirvöld hjá Skattinum. Í því samráðsferli var fundað með viðkomandi embættum sem auk þess var gefinn kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 7.–21. febrúar 2025 (mál nr. S-24/2025). Umsagnir bárust frá Hagstofunni, Persónuvernd og þremur einstaklingum. Í umsögn Hagstofunnar er óskað eftir því að tiltekið verði sérstaklega um heimild til að miðla upplýsingum til stofnunarinnar til að hún geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Umrætt ákvæði frumvarpsins tekur almennt til miðlunar til annarra stjórnvalda í þessum tilgangi og er því ekki þörf á að tiltaka Hagstofuna sérstaklega í ákvæðinu, enda upptalningin síður en svo tæmandi. Í umsögn frá Persónuvernd er lagt til að tilvísun sem finna má í gildandi 17. gr. laga um landamæri í III. kafla laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi verði ekki felld brott. Fallist er á þá tillögu og tilvísuninni fundinn staður í 23. gr. sömu laga. Í umsögnum einstaklinga er lögð áhersla á rétta hugtakanotkun, einkum að því er varðar hugtakið *loftfar*. Í frumvarpinu er notast við umrætt hugtak og er tekið undir sjónarmið um að þörf sé á því að samræma hugtakanotkun almennt í lögum sem varða starfsemi loftfara að þessu leyti. Ekki gefst þó ráðrúm til þess í frumvarpi þessu.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið mun hafa áhrif á móttöku og vinnslu löggæsluyfirvalda á farþegaupplýsingum sem fyrirtækjum sem annast flutning á farþegum til og frá landinu er skylt að afhenda. Sú breyting sem hefur hvað mest áhrif er að farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda

verður falið það lögbundna hlutverk að taka á móti umræddum upplýsingum og vinna þær frekar, einkum í formi greininga. Þá mun frumvarpið hafa nokkur áhrif á það hvernig og í hvaða tilgangi lögreglu er heimilt að vinna með farþegaupplýsingar auk þess að hafa áhrif á heimildir lögreglu til að miðla slíkum upplýsingum til annarra stjórnvalda, bæði innan lands sem erlendis. Frumvarpið hefur ekki í för með sér neinar almennar breytingar er hafa áhrif á skipulag, stjórnun eða að öðru leyti starfsemi lögreglu, tollyfirvalda eða stjórnvalda á sviði landamæra.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélögin. Ekki er talið að frumvarpið hafi veruleg áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna, enda innihalda farþegaupplýsingar persónuupplýsingar til jafns við bæði kyn. Talið er að frumvarpið muni hafa jákvæð áhrif á getu lögreglu til að greina farþegaupplýsingar og koma í veg fyrir mansal og aðra skipulagða brotastarfsemi sem bitnar oft í meira mæli á kvenmönnum í viðkvæmri stöðu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að skilgreining á því hvað teljist til upplýsinga um farþega og áhöfn verði bætt við 3. gr. laga um landamæri og kveðið á um að þar sé átt við upplýsingar sem finna megi í farþegabókunargögnum og ferðaskilríkjum farþega. Með því er vísað, eins og fyrr greinir, til annars vegar svonefndra PNR-upplýsinga og hins vegar API-upplýsinga. Þar sem frumvarpinu er m.a. ætlað að gera greinarmun á heimildum til vinnslu þessara tveggja tegunda af upplýsingum er talið rétt að hugtakið sé sérstaklega skilgreint í lögnum. Gerð er nánari grein fyrir inntaki umræddra upplýsinga í reglugerð nr. 1072/2019 um upplýsingagjöf um farþega og áhöfn en í viðauka við hana eru tæmandi taldar þær upplýsingar sem flutningsaðilum er skylt að afhenda yfirvöldum úr farþegabókunargögnum og ferðaskilríkjum.

Um 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingar á 17. gr. laganna um skyldur flutningsaðila og heimild lögreglu til að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn. Fyrir það fyrsta er nánar skilgreint hvaða stjórnvald er bært til að taka við og vinna upplýsingar um farþega og áhöfn og er farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda falið það hlutverk. Er þannig skýrt kveðið á um að aðeins starfsmenn sem tilheyra farþegaupplýsingadeild skuli hafa aðgang að farþegaupplýsingum. Með því er annars vegar átt við starfsmenn deildarinnar og hins vegar aðra starfsmenn lögreglu eða tollyfirvalda sem farþegadeildin hefur sérstaklega tilgreint að skuli heyra undir starfsemi hennar og hafa í því skyni aðgang að gögnum og kerfum deildarinnar.

Í annan stað eru lagðar til breytingar á 3. mgr. og er henni ætlað að taka til vinnslu farþegaupplýsinga almennt og er kveðið á um að farþegaupplýsingadeild lögreglu og tollyfirvalda sé heimilt að vinna og miðla upplýsingum um farþega og áhöfn til annarra lögregluembætta, tollyfirvalda, Landhelgisgæslu Íslands og annarra stjórnvalda í þágu landamæravörslu í löggæslutilgangi eða til að viðkomandi stjórnvald geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Með vísan til fyrrgreindrar skilgreiningar á farþegaupplýsingum, og í því samhengi að sett verður sérstakt ákvæði er tekur til farþegabókunargagna, tekur ákvæði þetta til upplýsinga sem finna má í ferðaskilríkjum farþega, þ.e. API-upplýsinga. Af orðalagi ákvæðisins má ráða að um vinnslu þeirra og miðlun gildi sömu reglur og almennt eiga við um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi samkvæmt samnefndum lögum nr. 75/2019.

Gildissvið ákvæðisins er einnig í samræmi við fyrrgreinda tilskipun um farþegaupplýsingar úr vegabréfum en samkvæmt henni er yfirvöldum heimilt að vinna API-upplýsingar í þágu landamæravörslu og í löggæslutilgangi. Þá eru í ákvæðinu sérstaklega tiltekin þau embætti og stofnanir sem algengast er að kunni að þurfa að fá aðgang að farþegaupplýsingum vegna starfa og hlutverks síns samkvæmt lögum en heimildin til miðlunar nær einnig til annarra stjórnvalda. Miðlunarheimild þessi er í samræmi við heimildir lögreglu til miðlunar persónuupplýsinga samkvæmt lögreglulögum og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Um skilgreiningu og efnislegt inntak hugtakanna *löggæslutilgangur* og *vinnsla* vísast til 2. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019, en þar undir falla m.a. hugtökin *af safna* og *greiningarstarf* sem notuð eru í gildandi ákvæðum 17. gr. laganna.

Enn fremur er lögð til ný málsgrein sem tekur sérstaklega til vinnslu upplýsinga úr farþega-bókunargögnum loftfara, þ.e. PNR-upplýsinga, en í ákvæðinu segir að vinnsla og miðlun upplýsinga um farþega og áhöfn í farþegabókunargögnum loftfara sé aðeins heimil í því skyni að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir refsiverð brot sem varða a.m.k. þriggja ára fangelsi. Þannig er gert ráð fyrir að lögregla geti nýtt upplýsingar af þessu tagi í afmarkaðri tilgangi en gildir um API-upplýsingar og aðrar persónuupplýsingar sem lögregla aflar starfa sinna vegna í þágu löggæslu. Verður lögreglu aðeins heimilt að vinna PNR-upplýsingar í tengslum við slík alvarleg afbrot. Afmörkunin við að brot varði a.m.k. þriggja ára fangelsi er byggð á skilgreiningu á hugtakinu *alvarlegt brot* í PNR-tilskipuninni og fyrirhuguðum samningi við Evrópusambandið. Ekki er áskilið samkvæmt ákvæðinu að um sé að ræða brot samkvæmt almennum hegningarlögum. Öll refsiverð brot, sem fullnægja þeirri kröfu að varða a.m.k. þriggja ára fangelsi, geta orðið grundvöllur fyrir vinnslu PNR-upplýsinga.

Þá er í niðurlagi ákvæðisins mælt fyrir um að vinnsla og miðlun upplýsinga skuli vera í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur, þar á meðal um aðgengi, varðveislu, eyðslu og miðlun upplýsinganna til innlendra og erlendra yfirvalda. Ákvæðið felur því m.a. í sér sjálfstæða miðlunarheimild sem nánar skal útfærð í reglugerð. Jafnframt telst ákvæðið ásamt fyrirhugaðri reglugerð til sérreglna sem ganga munu frammar almennum reglum samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi (*lex specialis*). Nauðsynlegt er að kveða sérstaklega á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð að þessu leyti í ljósi þess að þær efnisreglur sem leiða má af fyrirhuguðum samningi stjórnvalda við Evrópusambandið um farþegabókunargögn verða settar í formi reglugerðar sem fær þá skýra stoð í ákvæði þessu.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að reglugerðarákvæði verði bætt við 23. gr. laganna til samræmis við breytingar á 17. gr. laganna, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt er að kveða sérstaklega á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð að þessu leyti í ljósi þess að þær efnisreglur sem leiða má af fyrirhuguðum samningi stjórnvalda við Evrópusambandið um farþegabókunargögn loftfara verða settar í formi reglugerðar sem fær þá skýra stoð í ákvæði þessu og 2. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að gildandi ákvæði í h- og i-lið greinarinnar um sama efni falli brott.

Um 4. gr.

Lagt er til að við 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga um sérstök verkefni embættis ríkislögreglu-stjóra bætist nýr staflíður er lögfestir hlutverk og starfsemi farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollyfirvalda. Er því kveðið á um að embættið skuli starfrækja farþegaupplýsingadeild í

samstarfi við tollyfirvöld og viðeigandi stjórnvöld sem annast móttöku og vinnslu upplýsinga um farþega og áhöfn í samræmi við ákvæði laga um landamæri. Í ljósi þess að deildin hefur nú starfað á fjórða ár og henni hefur verið falið það hlutverk að bera ábyrgð á móttöku og vinnslu allra farþegaupplýsingar er talið tilefni til að kveða sérstaklega á um tilvist hennar og starfsemi í lögum. Með samstarfi við tollyfirvöld og önnur viðeigandi stjórnvöld er vísað til þess að deildin er nú starfrækt á grundvelli samnings á milli ríkislögreglustjóra og Skattsins um samstarf lögreglu og tollyfirvalda á sviði greininga á farþegaupplýsingum.

Um 5. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 42. gr. laganna um heimild lögreglu til vinnslu farþegaupplýsinga til samræmis við ákvæði sama efnis í 2. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að 2. mgr. falli brott þar sem kveðið er á um miðlun upplýsinganna í 2. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að nýjum tölulíð verði bætt við 40. gr. tollalaga, nr. 88/2005, um hlutverk tollyfirvalda. Kveðið er á um að tollyfirvöld skuli starfrækja farþegaupplýsingadeild í samstarfi við lögreglu. Deildin er nú rekin á grundvelli samstarfssamnings á milli Skattsins og embættis ríkislögreglustjóra og er því rétt að kveða í lögum á um sameiginlega ábyrgð lögreglu og tollyfirvalda á starfsemi deildarinnar. Er það einnig gert í ljósi þess að tollyfirvöldum er að lögum falið að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á skyldum flytjenda um afhendingu á upplýsingum um farþega og áhafnir.

Um 7. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á orðalagi 51. gr. a tollalaga um heimild tollyfirvalda til vinnslu farþegaupplýsinga til samræmis við ákvæði sama efnis í lögum um landamæri. Ákvæðið mælir jafnframt fyrir um skyldu flytjenda til að afhenda upplýsingar um farþega og áhöfn til farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollyfirvalda. Áfram er gert ráð fyrir reglugerðarheimild ráðherra og að tollyfirvöld geti beitt stjórnvaldssektum skv. 180. gr. a laganna vegna vanrækslu á þeirri skyldu.

Um 8. gr.

Í greinin er mælt fyrir um að hámarksrefsing vegna brota gegn 1. og 2. mgr. 170. gr., 1. mgr. 171. gr., 1.–3. mgr. 175. gr., 1. mgr. 176. gr., 1. og 2. mgr. 177. gr., 1. mgr. 178. gr. og 179. gr. laganna verði fangelsi allt að þremur árum, en samkvæmt gildandi lögum varða brot þessi fangelsi allt að tveimur árum. Líkt og að framan greinir er breyting þessi annars vegar gerð til að færa refsingu vegna kjarnabrota á tollalögum til samræmis við sams konar brot að eðli og alvarleika í almennum hegningarlögum og öðrum sérrefsilögum, en brot þessi á tollalögum kunna að varða háar fjárhæðir og eru til þess fallin að grafa undan skilvirku og árangursríku tollestirliti hér á landi. Hins vegar er talið nauðsynlegt að hækka refsiramma brotanna til að tryggja að tollyfirvöld geti áfram notað farþegaupplýsingar í starfi sínu innan farþegaupplýsingadeildar til að koma í veg fyrir og rannsaka brot gegn umræddum ákvæðum í tollalögum.

Um 9. gr.

Ákvæði a-liðar varðar breytta tilvísun í lagaákvæði sem breyta þarf samhliða breytingu á 51. gr. a laganna, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Í b-lið er lagt til að fjárhæðir stjórnvaldssekta vegna brota gegn skyldu flytjenda um afhendingu farþegaupplýsinga verði hækkaðar í samræmi við

alvarleika brotanna og til að tryggja varnaðaráhrif sektanna sem m.a. geta beinst að stórum alþjóðlegum flugfélögum.

Um 10. gr.

Ákvæðið varðar gildistöku og þarfnast ekki skýringar.