

Alþingi
Erindi nr. P 135/1609
komudagur 28. 2. 2008

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 25. febrúar 2008
Tilvísun: 2007110804 SMG/--

Persónuvernd hefur borist bréf félags- og tryggingamálanefndar Alþingis, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um atvinnuréttindi útlendinga o.fl., 338. mál, tegundir atvinnuleyfa, EES-reglur o.fl.

Í 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum 16. gr. a. í lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga, er snúa að meðferð upplýsinga. Lagt er til að ákvæðin verði framvegis í 25. gr. laganna og orðist svo:

„Vinnumálastofnun og lögreglu er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna. Að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja að útlendingar starfi löglega hér á landi er heimilt við vinnslu persónuupplýsinga að samkeyra upplýsingar Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar, lögreglu, skattayfirvalda og þjóðskrár. Slíkar samkeyrslur skulu gerðar án þess að upplýsingar úr skráum einstakra stofnana séu sendar öðrum stofnunum umfram það sem nauðsynlegt er til skoðunar á fyrir fram skilgreindu athugunarefni. Að öðru leyti fer um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Fáir Vinnumálastofnun upplýsingar sem gefa til kynna að brotið sé gegn íslenskum lögum og reglum er stofnuninni heimilt að afhenda hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvaldi eða lögreglu, eftir atvikum, upplýsingarnar.“

Í 14. gr. er að finna svohljóðandi nýmæli:

„Lögregla og Vinnumálastofnun hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Atvinnurekandi skal veita lögreglu og Vinnumálastofnun aðgang að skjölum eða öðrum gögnum sem nauðsynleg eru til að sýna fram á að ekki hafi verið brotið gegn lögnum. Útlendingur og atvinnurekandi skulu gefa allar aðrar nauðsynlegar upplýsingar í tengslum við eftirlitið. Lögreglu skal veittur aðgangur að vinnustöðvum atvinnurekanda í þeim tilgangi að kanna hvort atvinnurekandi og útlendingur sem starfar hjá honum fari að lögum þessum. Lögreglan skal sýna skilríki um starf sitt. Útlendingur skal að kröfu lögreglu sýna skilríki um að honum sé heimilt að starfa hér á landi og, ef þörf er á, veita upplýsingar svo að ljóst sé hver hann er, m.a. til að sýna fram á að hann sé

undanþeginn kröfu um atvinnuleyfi samkvæmt lögum þegar við á.

Lögreglu er heimilt að krefja aðra starfsmenn sem starfa eða hafa starfað einhvern tíma á síðustu þremur mánuðum hjá viðkomandi atvinnurekanda um nauðsynlegar upplýsingar í tengslum við eftirlitið.“

I.

Gildandi reglur um meðferð persónuupplýsinga

Til skýringar verður fyrst gerð stuttleg grein nokkrum þeim helstu gildandi reglum um meðferð persónuupplýsinga.

1.

Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga.

Lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, er sú íslenska löggjöf sem hefur að geyma almennar reglur um meðferð persónuupplýsinga. Þar er kveðið á um að vinnsla persónuupplýsinga sé því aðeins heimil að uppfyllt sé eitthvert skilyrði 1. mgr. 8. gr., en þau eru eftirfarandi:

1. hinn skráði hafi ótvírætt samþykkt vinnsluna eða veitt samþykki skv. 7. tölul. 2. gr. laganna
2. vinnslan sé nauðsynleg til að efna samning sem hinn skráði er aðili að eða til að gera ráðstafanir að beiðni hins skráða áður en samningur er gerður;
3. *vinnslan sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila;*
4. vinnslan sé nauðsynleg til að vernda brýna hagsmuni hins skráða;
5. vinnslan sé nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna;
6. *vinnslan sé nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með;*
7. vinnslan sé nauðsynleg til að ábyrgðaraðili, eða þriðji maður eða aðilar sem upplýsingum er miðlað til, geti gætt lögmætra hagsmuna nema grundvallarréttindi og frelsi hins skráða sem vernda ber samkvæmt lögum vegi þyngra.

Séu upplýsingarnar viðkvæmar í skilningi 2. gr. laganna þarf jafnframt eitthvert skilyrði 1. mgr. 9. gr. að vera uppfyllt, en þau eru eftirfarandi:

1. hinn skráði samþykki vinnsluna;
2. *sérstök heimild standi til vinnslunnar samkvæmt öðrum lögum;*
3. ábyrgðaraðila beri skylda til vinnslunnar samkvæmt samningi aðila vinnumarkaðarins;
4. vinnslan sé nauðsynleg til að verja verulega hagsmuni hins skráða eða annars aðila sem ekki er sjálfur fær um að gefa samþykki sitt skv. 1. tölul.;
5. vinnslan sé framkvæmd af samtökum sem hafa stéttarfélagsleg markmið eða af öðrum samtökum sem ekki starfa í hagnaðarskygni, svo sem menningar-, líknar-, félagsmála- eða hugsjónasamtökum, enda sé vinnslan liður í lögmætri starfsemi samtakanna og taki aðeins til félagsmanna þeirra eða einstaklinga sem samkvæmt markmiðum samtakanna eru, eða hafa verið, í reglubundnum tengslum við þau; slíkum persónuupplýsingum má þó ekki miðla áfram án samþykkis hins skráða;
6. vinnslan taki einungis til upplýsinga sem hinn skráði hefur sjálfur gert opinberar;
7. *vinnslan sé nauðsynleg til að krefa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkera laganauðsynja;*
8. vinnslan sé nauðsynleg vegna læknismeðferðar eða vegna venjubundinnar stjórnsýslu á sviði heilbrigðisþjónustu, enda sé hún framkvæmd af starfsmanni heilbrigðisþjónustunnar sem bundinn er þagnarskyldu;
9. vinnslan sé nauðsynleg vegna tölfræði- eða vísindarannsóknna, enda sé persónuvernd tryggð með tilteknum ráðstöfunum eftir því sem við á.

2.

Vinnsla persónuupplýsinga af hálfu stjórnvalda

Í ljósi lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins kemur helst til greina að stjórnvöld byggi heimildir sínar til söfnunar og skráningar persónuupplýsinga á 3. og/eða 6. tölul. 1. mgr. 8. gr., teljist upplýsingarnar ekki viðkvæmar. Ef um viðkvæmar persónuupplýsingar er að ræða verður jafnframt að uppfylla eitthvert skilyrði 1. mgr. 9. gr. og koma þar helst til greina 2. og/eða 7. tölul.

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. er vinnsla persónuupplýsinga heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. er vinnsla heimil sé hún nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með.

Samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga heimil sé hún nauðsynleg til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkra laganauðsynja. Þar er átt við tiltekna réttarkröfu eða laganauðsyn sem þegar liggur fyrir og er ákvæðið því ekki heimild fyrir almennri söfnun og skráningu persónuupplýsinga sem hugsanlega kann að vera hægt að nota síðar meir.

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga heimil ef sérstök lagaheimild standi til vinnslunnar.

3.

Meginreglur um gæði gagna og vinnslu.

Ávallt skal gætt meginregla um gæði gagna og vinnslu sem er að finna í 7. gr. laganna, en þær eru efnislega sambærilegar skuldbindingum Íslands skv. 5. gr. Evrópuráðssamnings um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga. Reglurnar mæla fyrir um að við meðferð persónuupplýsinga skuli allra eftirfarandi þátta gætt:

1. að þær séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga;
2. að þær séu fengnar í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, en frekari vinnsla í sagnfræðilegum, tölfræðilegum eða vísindalegum tilgangi telst ekki ósamrýmanleg að því tilskildu að viðeigandi öryggis sé gætt;
3. að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar;
4. að þær séu áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum, persónuupplýsingar sem eru óáreiðanlegar eða ófullkomnar, miðað við tilgang vinnslu þeirra, skal afmá eða leiðrétta;
5. að þær séu varðveittar í því formi að ekki sé unnt að bera kennsl á skráða aðila lengur en þörf krefur miðað við tilgang vinnslu.

II.

Ákvæði 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Vinnumálastofnun og lögreglu verði heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna. Í athugasemdum við ákvæðið segir að því sé ætlað að stuðla enn frekar að virku eftirliti með störfum útlendinga hér á landi.

Persónuvernd telur ákvæði þetta of víðtækt og óskýrt.

1. mgr. 13. gr. frumvarps þessa virðist ætlað að vera sérstök lagaheimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000.

Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þó megi, með sérstakri lagaheimild, takmarka þessi réttindi ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra, sbr. 3. mgr. 71. gr. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að mjög raunhæft dæmi um svið, þar sem álitafni vakni um hvort brotið sé gegn friðhelgi einkalífs, sé skráning persónuupplýsinga. Þar reyni á hve langt megi ganga í skipulagðri skráningu á lífsháttum manns og högum og meðferð slíkra upplýsinga. Einnig kemur fram að með því að setja fram beina reglu um friðhelgi einkalífs sé ekki aðeins gert ráð fyrir því að skylda hvíli á ríkinu til að forðast afskipti af einkalífi manna og persónulegum högum, heldur beri því einnig að binda í löggjöf *skýrar* reglur um öflun, skráningu og meðferð persónuupplýsinga, hvort sem um er að ræða meðferð stjórnvalda eða einkaaðila á upplýsingunum.

Eins og fyrr segir gera lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, ráð fyrir því að löggjafinn geti takmarkað rétt einstaklingsins með því að heimila vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga með setningu sérlaga, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna. Í ljósi 71. gr. stjórnarskrár hlýtur þó að verða að gera þær kröfur til löggjafans að hann mæli fyrir um takmörkun þessara réttinda með skýrum og ótvíræðum hætti. Í samræmi við það segir í athugasemdum við ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 77/2000, að það ráðist af túlkun viðkomandi sérlagaákvæðis hvort skilyrði 2. tölul. sé fullnægt. Mat á því hvort lagastöð sé fyrir hendi ráðist hverju sinni af skýringu viðkomandi sérlagaákvæðis, en því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem umrædd vinnsla hafi í för með sér þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera.

Sé litið til meginreglna 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um gæði gagna og vinnslu - sem eins og fyrr segir eru efnislega sambærilegar skuldbindingum Íslands skv. 5. gr. Evrópuráðssamnings um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga - er ljóst að þær hníga í sömu átt. Þar er t. a. m. mælt fyrir um að þess skuli gætt að persónuupplýsingar séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti, sbr. 1. tölul. ákvæðisins, en með því er átt við að meðferð og vinnsla persónuupplýsinga skuli gagnsæ og fyrirsjáanleg þannig að mönnum megi vera ljós hvaða upplýsingum stjórnvöld og aðrir safna og skrá um þá. Einnig skal þess gætt að persónuupplýsingar séu fengnar í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi, sbr. 2. tölul. ákvæðisins.

Af athugasemdum við 13. gr. frumvarps þessa virðist megi ráða að 1. mgr. ákvæðisins sé ætlað að tryggja tilteknum stjórnvöldum, Vinnuálastofnun og lögreglu, viðbótarheimildir til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, sbr. þá athugasemd í greinargerð að lagt sé til að þeim *verði* heimil vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga. Þessi stjórnvöld hafa nú þegar tiltekna heimildir til vinnslu persónuupplýsinga. Vinnuálastofnun er t.d. eðli málsins samkvæmt heimilt að vinna með upplýsingar sem lagðar eru fram til þess að sýna fram á að skilyrði laga um veitingu atvinnuleyfis séu uppfyllt. Heimildir lögreglu til að vinna með persónuupplýsingar í þágu refsivörslu leiða af ákvæðum laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og lögreglulaga nr. 90/1996. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið um kröfur til skýrleika sérlagaheimilda dregur Persónuvernd í efa að ákvæði 1. mgr. 13. gr. frumvarps þessa sé tæk heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, *umfram* það sem þegar leiðir af öðrum ákvæðum laga um valdheimildir Vinnuálastofnunar og lögreglu.

Persónuvernd leggur því til að annað hvort verði ákvæði þetta fellt niður eða, ef reynslan hefur

leitt í ljós að valdheimildir Vinnumálastofnunar og lögreglu séu ófullnægjandi, að vegið verði og metið hvaða tilteknu heimildir þeim séu nauðsynlegar og þær verði síðan færðar í lög með skýrari hætti.

III

Ákvæði 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins

Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins er lagt til að, að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja að útlendingar starfi löglega hér á landi, verði heimilt að samkeyra upplýsingar Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar, lögreglu, skattyfirvalda og Þjóðskrár. Slíkar samkeyrslur skuli gerðar án þess að upplýsingar úr skráum einstakra stofnana verði sendar öðrum stofnunum umfram það sem nauðsynlegt sé til skoðunar á fyrirfram skilgreindu athugunarefni. Að öðru leyti fari um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsingar.

Ákvæðinu er ætlað að koma í stað núgildandi ákvæðis 2. mgr. 16. gr. a í lögum nr. 97/2002, en þar segir:

„Heimilt er við vinnslu upplýsinga að samkeyra upplýsingar Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar, lögreglu og skattyfirvalda í þeim tilgangi að kanna hvort atvinnurekendur sem hafa ráðið útlendinga til starfa hafi farið að lögum þessum enda sé um að ræða afmörkuð verkefni en ekki viðvarandi samkeyrslu. Að öðru leyti fer um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.“

Í athugasemdum við ákvæðið segir eftirfarandi:

„Í gildandi lögum er heimilt að samkeyra upplýsingar Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar, lögreglu og skattyfirvalda svo unnt sé að hafa eftirlit með að útlendingar er starfa hér á landi hafi til þess tilskilin leyfi. Er lagt til að einnig verði gert heimilt að samkeyra upplýsingar fyrrnefndra stjórnvalda við upplýsingar þjóðskrár en um leið er leitast við að setja því skýrari mörk en áður í hvaða skyni og með hvaða hætti slík samkeyrsla upplýsinga geti farið fram. Ástæða þessarar tillögu er að í framkvæmd hefur reynst erfiðleikum bundið að hafa eftirlit með því að útlendingar sem hér dvelja og starfa hafi til þess tilskilin leyfi. Sem dæmi má nefna að oft má sjá af staðgreiðsluskrá einni saman að útlendingur er enn að störfum hér á landi án tilskilins atvinnuleyfis eða starfi hjá öðrum atvinnurekanda en atvinnuleyfi hans er skilyrt við. Jafnframt er það eitt af skilyrðum framlengingar atvinnuleyfa að atvinnurekandi hafi staðið skil á staðgreiðslu skatta. Er því mikilvægt að skattyfirvöld og Vinnumálastofnun eigi með sér náð samstarf á grundvelli laga um atvinnuréttindi útlendinga. Með þessu er verið að efla eftirlitsþátt stjórnvalda til að tryggja betur en áður að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir fjölda erlendra ríkisborgara sem starfa á innlendum vinnumarkaði sem og koma í veg fyrir að þeir starfi án tilskilinna leyfa. Slíkt eftirlit þarf m.a. að vera reglubundið og skilvirkt. Eftirlit af þessu tagi krefst samvinnu þeirra stjórnvalda sem að málaflokknum koma, þar á meðal með samkeyrslu upplýsinga frá Vinnumálastofnun, Útlendingastofnun, þjóðskrá, skattyfirvöldum og lögreglu.“

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, skal þess gætt við meðferð persónuupplýsinga að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Í samræmi við það telur Persónuvernd ákvæði þetta skýrara og í betra samræmi við meginreglur persónuupplýsingaréttarins en ákvæði gildandi laga, að því leyti að sérstaklega er kveðið á um að gæta skuli meðalhófs við þessa samkeyrslu persónuupplýsinga. Hins vegar má spyrja hvort ekki nægi, til þess að ná markmiðum ákvæðisins, að stjórnvald sem leitar eftir upplýsingum um hvort tiltekinn útlendingur, sem ekki hefur tilskilin leyfi sé samt sem áður „í kerfinu“, fái eingöngu jákvæða eða neikvæða svörun um það, en ekki efnislegar upplýsingar. Þannig myndi þar til bær eftirlitsstofnun t.d. einungis fá upplýsingar um hvort tiltekinn maður sem ekki hefur tilskilin leyfi

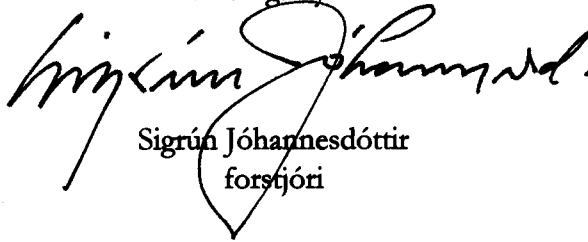
sé engu að síður á staðgreiðsluskrá, en ekki upplýsingar um fjárhæðir o.þ.h. Ef slíkar upplýsingar nægja til að ná markmiðum ákvæðisins ætti að taka það fram.

IV.

Ákvæði 14. gr. frumvarpsins

Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um eftirlit Vinnumálastofnunar og lögreglu með framkvæmd laga um atvinnuréttindi útlendinga og skyldu til að veita þessum aðilum upplýsingar eða aðgang að upplýsingum. Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við þessi ákvæði.

Virðingarfyllt

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sigrún Jóhannesdóttir', written over a faint, larger version of the same signature.

Sigrún Jóhannesdóttir
forstjóri