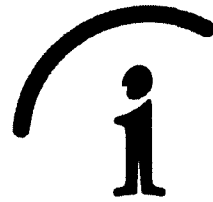


Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Persónuvernd

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

Reykjavík, 29. febrúar 2008
Tilvísun: 2008010089 SMG/--

Persónuvernd hefur borist bréf allsherjarnefndar Alþingis þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál, flokkar dvalarleyfa, EES-reglur o.fl.

I.

Gildandi reglur um meðferð persónuupplýsinga

Til skýringar verður fyrst gerð stuttleg grein fyrir nokkrum 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 hagnaðarskyni, 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 krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkra laganauðsynja;
8. vinnslan sé nauðsynleg vegna lækni meðferðar eða vegna venjubundinnar stjórnslu á sviði heilbrigðisþjónustu, enda sé hún framkvæmd af starfsmanni heilbrigðisþjónustunnar sem bundinn er þagnarskyldu;
9. vinnslan sé nauðsynleg vegna tölfræði- eða vísindarannsókna, enda sé persónuvernd tryggð með tilteknum ráðstöfunum eftir því sem við á.

2.

Vinnsla persónuupplýsinga af hálfu stjórnvalda

Í ljósi lögmætisreglu stjórnsluréttarins 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 frumvarpsins

1.

Vegabréfsáritanir

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að í lokamálslið ákvæðis, sem skipað verður í 6. mgr. 6. gr. útlendingalaga, verði mælt fyrir um að vegabréfsáritun verði ekki veitt ef grunur leikur á um að umsækjandi eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi. Um þetta nýmæli segir eftirfarandi í athugasemdum við ákvæðið:

„Brýnt þykir að veita stjórnvöldum sérstaka heimild til að synja umsókn um vegabréfsáritun ef hætt er við að umsækjandi eða barn hans lendi í slíkum aðstæðum en hér er um ákveðin verndarsjónarmið að ræða. Í tilvikum þar sem slíkur grunur er uppi væri til að mynda hægt að styðjast við sakaferil gestgjafa hér á landi sem yrði þá í höndum lögreglu að kanna. Í einhverjum tilvikum kann slík vitneskja að liggja fyrir án þess að leita þurfi til lögreglu eftir þeim upplýsingum. Gert er ráð fyrir að rökstuddur grunur dugi hér sem ástæða synjunar, en óásættanlegt er að leggja sönnunarbyrði um þetta atriði á Útlendingastofnun þar sem slíkt fæli í raun í sér að þekktir ofbeldismenn gætu tælt til sín konur og börn í skjóli sönnunarörðugleika.“

Þannig er, í athugasemdunum, gert ráð fyrir að fram fari ákveðin vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga um annan einstakling en umsækjanda, með því að lögregla kanni sakaferil hans, væntanlega í sakaskrá ríkisins, og miðli þeim til Útlendingastofnunar, utanríkisþjónustunnar eða utanríkisþjónustu annars Schengen-ríkis sem hefur verið falið að taka ákvörðun um umsókn. Um þetta er þó ekki skýrlega kveðið í frumvarpsákvæðinu sjálfu.

Í ljósi þess að lögregla og önnur stjórnvöld verða að byggja heimildir sínar á lögum leggur Persónuvernd til að úr framangreindu verði bætt.

2.

Skráning fingrafara

Í lokamálslið 7. gr. frumvarpsins er lagt til að dómismálaráðherra verði heimilt að ákveða að dvalarleyfis skírteini skuli innihalda örflögu með þeim upplýsingum sem skráðar eru á kortið auk fingrafara handhafa. Í athugasemdum við ákvæðið segir að um sé að ræða sambærilegar kröfur og gerðar séu við útgáfu vegabréfa og sé ákvæðið um skráningu fingrafara á kortið sambærilegt við 3. mgr. 3. gr. laga nr. 136/1998, um vegabréf, sbr. 3. gr. laga nr. 72/2006. Þess sé að vænta að á vettvangi Schengen-ríkjanna verði á allra næstu missirum samþykktar reglur um útgáfu dvalarleyfiskorta með þessu sniði og nýtist sami búnaður og sama starfsfólk við skráningu umsókn og framleiðslu þeirra og sinni vegabréfs umsóknum og framleiðslu. Í 6. mgr. 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að hið sama gildi um útgáfu skírteinis til staðfestingar á búsetuleyfi.

Fingraför teljast til *lífkenna*. Lífkenni eru líkamleg eða atferlisfræðileg einkenni sem eru einstök hverjum einstaklingi og mælanleg. Með aðstoð tækninnar er því hægt að nota þau til þess að

greina einstaklinga hvern frá öðrum. Til lífkenna teljast t.d., auk fingrafara, andlitsmyndir, augn- og sjónhimnumyndir, raddeinkenni, handarför, æðamynstur, undirskriftir, DNA og jafnvel tiltekið hegðunarmynstur, s.s. ásláttur á lyklaborð, ákveðið göngulag eða talsmáti o.s.frv. Um vinnslu lífkenna gilda ýmis sérsjónarmið vegna sérstaks eðlis þeirra, en þau eru einkvæm og því hægt að nota þau til að tengja saman ýmiss konar upplýsingar, þau eru að meginreglu varanleg og ekki er unnt að skilja þau frá einstaklingnum. Þá eru sum lífkenni þess eðlis að þeirra er hægt að afla án þess að einstaklingurinn viti af því, s.s. með leynilegri töku andlitsmynda, hljóðupptöku símtala og töku fingrafara sem finnast á hlutum. Lífkenni er unnt að nota til þess að bera kennsl á einstakling, en einnig til þess sannreyna að hann sé sá sem hann segist vera. Af því leiðir að miklir hagsmunir geta staðið til þess að lífkenni séu tengd réttum einstaklingi og að vel sé gætt að öryggi slíkra upplýsinga.

Standi til að skrá fingraför manna í dvalar- og búsetuleyfisskírteini og verður að huga vel að meginreglum persónuupplýsingaréttarins um gæði gagna og vinnslu, einkum *tilgangsreglunnar* og *meðalbófsreglunnar*, þ.e. að persónuupplýsingar séu fengnar í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi og að upplýsingarnar séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Í ljósi þeirra væri æskilegt að tilgreina í lögnum tilganginn með skráningu fingrafara í skírteinin, en það eitt að á vettvangi Schengen-ríkja verði væntanlega samþykktar reglur um útgáfu dvalarleyfiskorta með þessu sniði getur vart talist bera hann með sér. Með því að tilgreina tilganginn með skráningunni er aftur hægt að taka afstöðu til þess hvaða fyrirkomulag fingrafaraskráningar telst í bestu samræmi við meðalhófsregluna. Ef tilgangurinn er eingöngu sá að staðreyna hvort sá sem framvísar dvalarleyfisskírteini sé réttur handhafi þess verður t. a. m. ekki séð að þörf sé á að skrá fingraförin í miðlægan gagnagrunn, heldur ætti að nægja að geyma fingraförin á örflögunni einni og þannig gera þar til bærum aðilum kleift að bera saman hin rafrænu lífkenni og fingraför einstaklingsins ef þörf krefur. Þetta er rétt að taka fram vegna þess að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 136/1998 heldur Þjóðskrá skilríkjaskrá um vegabréf og önnur skilríki sem Þjóðskrá er falið að annast útgáfu *eða framleiðslu* á. Í skilríkjaskrá eru skráðar og varðveittar þær upplýsingar sem safnað safnað er til útgáfu á skilríkjum, þ.m.t. upplýsingar um lífkenni skv. 2. og 3. mgr. 3. gr. þeirra laga. Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 8. gr. er lögreglu heimilt að nota skilríkjaskrá til að bera kennsl á mann eða staðreyna að hann sé sem hann kveðst vera. Af 7. gr. frumvarps þessa er ekki ljóst hvort ætlunin sé að færa fingraför allra handhafa dvalarleyfis- og búsetuleyfisskírteina í skilríkjaskrá. Slíkt myndi fela í sér talsverða breytingu á framkvæmd, en til glöggvunar eru hér á eftir birt nógildandi ákvæði um heimildir til töku fingrafara af útlendingum, en þau er að finna í reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga. Þar er m.a. kveðið á um skilyrði þess að heimilt sé að taka fingraför af útlendingi, færslu þeirra í fingrafaraskrá ríkislögreglustjóra og eyðinga fingrafara úr skránni.

65. gr.

Heimild til töku ljósmynda og fingrafara.

Umsókn um dvalarleyfi eða vegabréfsáritun skal fylgja ljósmynd af umsækjanda, sbr. 22. og 39. gr.

Taka skal ljósmynd og fingraför af útlendingi sem:

- a. ekki getur eða vill færa sönnur á hver hann er eða ef ástæða er til að ætla að útlendingurinn hafi gefið rangar upplýsingar um hver hann sé,
- b. sækir um hæli hér á landi,
- c. er eldri en 18 ára og sækir um að fá að dveljast hér á landi sem aðstandandi útlendingssamtök sem sótt hefur um hæli á Íslandi,
- d. hefur verið vísað hér úr landi,
- f. hefur dvalist hér ólöglega.

Að auki má taka ljósmynd og fingraför af útlendingi sem:

- a. hefur verið synjað um leyfi samkvæmt útlendingalögum,
- b. hefur verið vísað frá landinu,

c. ætla má að dveljist hér ólöglega.

Óheimilt er þó að taka ljósmynd eða fingraför af útlendingi skv. a-lið 3. mgr. ef ástæður synjunar leyfis eru einungis þær að framfærsla hans, sjúkratrygging og húsnæði er ekki tryggt, sbr. 42.- 44. gr. og a-lið 1. mgr. 11. gr. útlendingalaga. Enn fremur er óheimilt að taka ljósmynd og fingraför af útlendingi skv. b-lið 3. mgr. þessarar greinar ef ástæða frávisunar er einungis sú að útlendingur geti eigi sýnt fram á að hann hafi eða eigi tryggt nægileg fjárráð til dvalar hér á landi og til heimferðar, sbr. d-lið 1. mgr. 18. gr. laganna.

Lögregla skal, þegar fingraför eru tekin skv. 2. og 3. mgr., veita upplýsingar um hver ber ábyrgð á skráningu fingrafaranna, tilganginn með töku þeirra og um meðferð, vörslu og eyðingu fingrafaraupplýsinganna, sbr. 66. og 67. gr.

Um töku og meðferð fingrafara samkvæmt samningi milli Íslands, Noregs og Evrópu-bandalagsins frá 19. janúar 2001 um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja samningsins fer skv. 68. gr.

66. gr.

Fingrafaraskrá.

Fingraför sem tekin eru samkvæmt 2. og 3. mgr. 65. gr. skulu varðveitt í sérstakri skrá í fingrafaraskrá ríkislögreglustjóra. Vísa skal til heimildar um töku fingrafara og fingraförin merkt með sérstöku tilvísunarnúmeri. Þegar fingraför eru færð í skrána skal leitað í henni til að kanna hvort útlendingurinn er þegar skráður undir sama nafni eða öðru nafni. Einnig skal leitað í almennri fingrafaraskrá til að kanna hvort útlendingurinn er eftirlýstur hér á landi eða í öðru ríki.

Ef ástæða er til að ætla að útlendingurinn hafi dvalist í öðru ríki en heimaríki áður en hann kom til Íslands má senda fingraför hans til yfirvalda í því ríki til samanburðar-rannsóknar.

Fingraför sem yfirvöld útlendingamála í öðru ríki senda hingað má nota til leitar í fingrafaraskrá. Veita má upplýsingar úr þeim á grundvelli samninga um upplýsingaskipti við önnur ríki eða í öðrum tilvikum ef þess þykir þörf. Sama gildir um fingraför af útlendingum sem eru eftirlýstir fyrir alvarleg afbrot sem hingað eru send frá Interpol eða beint frá lögreglu yfirvöldum í öðru ríki.

Heimilt er að leita í fingrafaraskrá útlendinga í tengslum við rannsókn afbrota sem framin hafa verið á Íslandi.

67. gr.

Eyðing fingrafara úr skránni.

Fingraförum útlendinga skal eytt úr skránni þegar honum hefur verið veitt hæli eða dvalarleyfi sem myndað getur heimild til útgáfu búsetuleyfis. Þetta gildir þó ekki ef enn leikur vafi á því hver útlendingurinn er. Skal þá eyða fingraförum þegar skráð hafa verið rétt deili á útlendingnum eða þegar honum hefur verið veitt búsetuleyfi.

Fingraförum útlendinga sem hefur fengið endanlega synjun á umsókn um hæli eða dvalarleyfi, eða sem er vísað frá eða úr landi, skal eytt þegar tíu ár eru liðin frá því ákvörðunin var tekin. Þetta gildir þó ekki ef ákvörðun skv. 1. málsl. hefur verið tekin vegna öryggis ríkisins.

Útlendingastofnun skal tilkynna ríkislögreglustjóra hvenær fingraförum skuli eytt skv. 1. mgr. og um upphaf frests skv. 2. mgr. Fingraförum sem ekki hefur verið eytt skal eyða þegar tíu ár eru liðin frá síðustu skráningu.

68. gr.

Sérákvæði um Eurodac.

Í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Íslands, Noregs og Evrópu-bandalagsins um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja samningsins má taka fingraför af útlendingi, 14 ára eða eldri, sem:

- a. sækir um hæli hér á landi,
- b. er handtekinn í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins og er ekki vísað frá,
- c. dvelur ólöglega hér á landi.

Útlendingastofnun tekur ákvörðun um sendingu fingrafaraupplýsinga úr landi á grundvelli Eurodac-reglna. Lögregla annast töku fingrafaranna og sendir þau alþjóðadeild ríkislögreglustjóra

ásamt nauðsynlegum upplýsingum, þar á meðal upplýsingum um grundvöll þess að fingraförin voru tekin. Ríkislögreglustjóri annast samskipti við miðlægan gagnagrunn Eurodac.

Lögregla skal, þegar fingraför eru tekin til færslu í Eurodac-kerfið, veita hælisumsækj-anda eða útlendingi sem handtekinn er í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri og er ekki vísað frá upplýsingar um:

- a. hver ber ábyrgð á skráningunni,
- b. tilganginn með vinnslu upplýsinganna í Eurodac-kerfinu,
- c. hvert upplýsingunum er miðlað,
- d. að skylda er að taka fingraför hans og
- e. rétt hans til að fá aðgang að og leiðréttingu á upplýsingum sem varða hann.

Útlendingi, sem dvelur ólöglega hér á landi og fingraför hafa verið tekin af til sendingar til Eurodac, skal veita upplýsingar skv. a-, b-, c- og e-lið 3. mgr. eigi síðar en þegar upplýsingar um hann eru sendar í miðlægan gagnagrunn Eurodac. Þessi skylda á þó ekki við ef í ljós kemur að ekki er unnt að veita honum þessar upplýsingar.

Ríkislögreglustjóra ber að senda fingraför ásamt nauðsynlegum upplýsingum um útlending til miðlægs gagnagrunns Eurodac og fyrirspurnir vegna þeirra eftir beiðni Útlendinga-stofnunar og veita henni upplýsingar um niðurstöðu leitar í Eurodac-gagnagrunninum.

Ríkislögreglustjóra ber að senda miðeiningu Eurodac tilmæli um að læsa upplýsingum um umsækjanda um hæli sem hefur verið skráður samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglu-stjóra ef sá maður er viðurkenndur flóttamaður og hefur fengið að koma sem flóttamaður inn í aðildarríki. Ríkislögreglustjóra ber að senda Eurodac upplýsingar, sem honum kunna að berast áður en tíu ár eru liðin frá skráningu, um að hælisumsækjandi, sem skráður er samkvæmt upplýsingum frá Íslandi, hafi fengið ríkisborgararétt í einhverju aðildarríkjanna.

Ríkislögreglustjóri skal, ef hann hefur sent Eurodac upplýsingar til skráningar um þann sem handtekinn hefur verið í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri, tilkynna Eurodac ef hann verður þess var áður en tvö ár eru liðin frá skráningu að útlendingurinn:

- a. hefur fengið dvalarleyfi,
- b. er farinn af yfirráðasvæði aðildarríkjanna eða
- c. hefur fengið ríkisborgararétt í einhverju aðildarríkjanna.

Ríkislögreglustjóri getur sett verklagsreglur um meðferð fingrafaraupplýsinga og samskipta lögreglu, Útlendingastofnunar og alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra vegna Eurodac-gagnagrunnsins.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir telur Persónuvernd æskilegt að löggjafinn taki skýrari afstöðu til þess í hvaða tilgangi skrá megi fingraför og hvernig varðveislu fingrafaranna skal háttað, en þar verður m.a. að líta til þess hvort eðlilegt sé, út frá jafnræðissjónarmiðum, að skrá fingraför allra útlendinga frá þriðju löndum í miðlæga skrá.

3.

Ákvæði 55. gr. útlendingalaga um vinnslu persónuupplýsinga

Í 32. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breytingu á 55. gr. útlendingalaga, er fjallar um vinnslu persónuupplýsinga.

3.1

Vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga

Í 1. málslíð er gert ráð fyrir því að Útlendingastofnun 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.

Hér er ekki um nýmæli að ræða, en engu að síður vill Persónuvernd koma þeirri ábendingu á framfæri að ákvæði þetta verður að teljast of víðtækt og óskýrt.

Ákvæðinu 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 álitaefni 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 *skýrur* 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 lögjafans 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 lagastofð 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 vera gagnsæ og fyrirsjáanleg þannig að mönnum megi vera ljóst 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.

Útlendingastofnun og lögregla hafa sérstakar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga. Útlendingastofnun 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 útgáfu leyfa 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. málsl. 32. gr. frumvarps þessa sé tæk heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, *umfram* það sem þegar leiðir af öðrum ákvæðum laga um valdheimildir Útlendingastofnunar og lögreglu.

Persónuvernd leggur því til að annað hvort verði ákvæði þetta fellt niður eða, ef reynslan hefur leitt í ljós að valdheimildir Útlendingastofnunar 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.

3.2

Samkeyrsla persónuupplýsinga

Í 2. málsl. 32. gr. frumvarpsins er lagt til að, að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja að útlendingar dvelji og starfi löglega hér á landi, verði heimilt að samkeyra upplýsingar

Útlendingastofnunar, Vinnumálastofnunar, 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. málsl. 1. mgr. 55. gr. útlendinglaga, þar sem segir:

„Eftir þörfum er heimilt við vinnslu persónuupplýsinga að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu. Að öðru leyti fer um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga“

Í athugasemdum við frumvarpsákvæðið segir eftirfarandi:

„Lagt er til að núgildandi heimild til að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu verði vikkuð út þannig að hún nái einnig til upplýsinga í vörslum Vinnumálastofnunar, skattyfirvalda og þjóðskrár. Um leið er leitast við að setja því skýrari mörk en áður í hvaða skyni og með hvaða hætti slík upplýsingaskipti geti farið fram. Ástæða þessarar tillögu er að í framkvæmd hefur komið í ljós að baráttan gegn misnotkun erlends vinnuafis og ólögmatrí dvöl útlendinga hér á landi nær ekki settu markmiði ef einvörðungu er stuðst við upplýsingar úr skráum Útlendingastofnunar og lögreglu. Til að tryggt verði að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir fjölda erlendra ríkisborgara sem koma til dvalar og starfa hingað til lands og að farið verði eftir þeim reglum sem um komu, dvöl og atvinnu þeirra gilda, er nauðsynlegt að efla eftirlitsþátt stjórnvalda. Slíkt eftirlit þarf m.a. að vera reglubundið og skilvirkt. Með skilvirku eftirliti verður unnt að fylgjast mun betur með því að þeir sem skráðir eru inn í landið hjá tilteknum yfirvöldum, skili sér réttilega í skrár annarra. Eftirlit af þessu tagi krefst samvinnu þeirra stjórnvalda sem að málaflokknum koma, m.a. með samkeyrslu upplýsinga frá þjóðskrá, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, skattyfirvöldum og lögreglu. Sem dæmi um athuganir sem fram geta farið á grundvelli ákvæðisins er athugun á því hvort útlendingar með dvalarleyfi sem renna út á tilteknu tímamarki telja fram staðgreiðslu á einhverju öðru, síðara tímamarki. Slíkt er unnt að leiða í ljós með vélrænum samanburði á kennitölum þeirra sem eru í þessum tveimur hópum. Annað dæmi um heimila vinnslu er vélræn athugun með fyrirspurn á milli tölvukerfa á því að tiltekinn útlendingur hafi atvinnuleyfi áður en skattkort er gefið út eða að hann eigi ekki ólokið mál í refsivörslukerfinu áður en búsetuleyfi er gefið út. Þriðja dæmið um heimila vinnslu er samanburður á skrá Útlendingastofnunar yfir útlendinga sem vísað hefur verið brott og þjóðskrá þar sem fram gæti komið að t.d. norrænn borgari sem úrskurðaður hefur verið í endurkomubann sé búinn að færa lögheimili sitt hingað til lands. Sem dæmi um vinnslu sem er ekki heimil samkvæmt ákvæðinu er almennur aðgangur lögreglu eða Útlendingastofnunar að upplýsingum skattyfirvalda eða að einstökum hlutum upplýsingakerfa sem bera með sér launafjárhæðir. Annað dæmi um vinnslu sem ekki fær stoð í ákvæðinu er samkeyrsla á skráum Útlendingastofnunar eða þjóðskrár annars vegar og skattyfirvalda hins vegar í því skyni að athuga tekjudreifingu einstakra hópa á borð við erlenda maka íslenskra borgara eða erlenda námsmenn.“

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, videigandi 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. Þó mætti taka sérstaklega fram í ákvæðinu sjálfu að leit í skráum annarra stjórnvalda með samkeyrslu eigi einungis að skila jákvæðri eða neikvæðri niðurstöðu um það, hvort tiltekinn einstaklings sé að finna í skráum hins stjórnvaldsins, enda virðist það nægja til að ná markmiðum ákvæðisins sé litið til ofangreindra athugasemda við frumvarpsákvæðið.

Persónuvernd gerir ekki aðrar athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllt

Sigrún Johannesdóttir

Sigrún Johannesdóttir
forstjóri