

Kontrollrapport		
Saksnummer: 22/00586 Dato for kontroll: 09.03.2022 Rapportdato: 28.09.2022	Kontrollobjekt: Visuminformasjonsystemet Sted: Sysselmesteren på Svalbard	Utarbeidet av: Kristine Stenbro Kristin Lindberg Karlsen Maren Vaagan

1 Innledning

Som nasjonal tilsynsmyndighet ligger det til Datatilsynet å føre regelmessig tilsyn med bruk av felleseuropeiske systemer i samsvar med Norges forpliktelser etter Schengen-regelverket. Datatilsynet gjennomførte den 9. mars 2022 en planlagt kontroll hos Sysselmesteren på Svalbard (heretter omtalt som Sysselmesteren). Sysselmesteren ble valgt ut på bakgrunn av beliggenhet utenfor Schengen-området og statistikk over visumsaker innhentet fra Utlendingsdirektoratet.

Kontrollen ble gjennomført med hjemmel i VIS-forordningen artikkel 41 nr. 1 og 2, jf. utlendingsloven § 102 bokstav d.

Temaet for kontrollen er Sysselmesterens behandling av personopplysninger i forbindelse med saksbehandling av visumsøknader, herunder bruk av visuminformasjonsystemet (VIS) og Schengen Informasjonssystem (SIS). Formålet med kontrollen er primært å vurdere behandlingen av personopplysninger opp mot de krav som følger av personopplysningsloven, personvernforordningen, utlendingsloven og SIS-loven.

Det ble gjennomført et formøte 1. mars 2022. I møtet deltok representanter fra Sysselmesteren, Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Kripos og Datatilsynet.

Under tilsynet 9. mars 2022 fikk vi en gjennomgang av selve visumbehandlingen. I etterkant av tilsynet har vi fått oversendt styrende dokumenter fra Sysselmesteren, i form av etatsinstruks for personvern, instruks for håndtering av brudd på personopplysnings-sikkerheten (avvikshåndtering) og etatsinstruks for internkontroll. Instruksene er gitt av Politidirektoratet og gjelder for politi- og lensmannsetaten. Vi har også fått oversendt dokumentasjon fra Utlendingsdirektoratet (UDI) om tilgangsstyring og avvikshåndtering. UDI har også oversendt avtale inngått i 2012 mellom Utlendingsdirektoratet og Sysselmesteren (nå Sysselmesteren) på Svalbard om behandling og sikring av personopplysninger.

I forbindelse med kontrollen er det avdekket uklare ansvarsforhold knyttet til behandlingen av personopplysninger. Vi har derfor sett behov for å få klarlagt Sysselmesterens rolle og ansvar nærmere. Kravet om redegjørelse er besvart i brev av 3. mai 2022 fra Politidirektoratet, utarbeidet i samråd med Sysselmesteren.

Sammen med de faktiske forholdene som ble avklart under kontrollen, danner disse dokumentene grunnlaget for våre vurderinger.

2 Rettslige rammer for behandling av visumsøknader

2.1 Schengen-forpliktelser på visumområdet

Norge deltar i Schengen-samarbeidet og er dermed forpliktet til å følge Schengen-regelverket. Gjennom Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 810/2009 (visumforordningen) er det etablert felles visumpolitikk og felles regelverk for håndtering av visumsøknader. Forordningen er gjort til en del av norsk rett gjennom utlendingsforskriften § 3-4 jf. utlendingsloven § 10.

Vilkårene for Schengenvisum følger av utlendingsloven § 10. I utgangspunktet har en søker rett til visum for besøk inntil tre måneder i løpet av en periode på seks måneder når lovens vilkår er oppfylt. Søkeren må være i besittelse av gyldig reisedokument eller dokument som tillater grensepassering, kunne sannsynliggjøre det planlagte formålet med oppholdet og ha tilstrekkelige midler til livsopphold.

Videre må søkeren ikke være innmeldt i Schengen Informasjonssystem (SIS) med henblikk på nekting av innreise og må heller ikke anses ikke som en trussel for Norges eller andre Schengenlands offentlige orden, indre sikkerhet, folkehelse eller deres internasjonale forbindelser. For øvrig må det være i samsvar med kriteriene for visumutstedelse som følger av Schengen-samarbeidet å utstede visum.

Det kan gjøres unntak fra retten til visum dersom innvandringsregulerende hensyn taler mot at visum gis, eller det foreligger omstendigheter som ville gitt grunn til å nekte utlendingen adgang til riket eller opphold i medhold av andre bestemmelser i utlendingsloven, se utlendingsloven § 10 annet ledd.

Utfyllende bestemmelser om visum og saksbehandling av visumsøknader følger av utlendingsforskriften kapittel 3 og retningslinjer gitt av Utlendingsdirektoratet (UDI).

Søknad om Schengen-visum innebærer behandling av personopplysninger for å kunne ta stilling til om de nevnte vilkårene for visum er oppfylt. I første rekke er det behov for å behandle opplysninger om søkeren selv, men det kan også være behov for å behandle opplysninger om andre personer.

For å forbedre gjennomføringen av felles visumpolitikk, konsulært samarbeid og konsultasjoner mellom sentrale konsulære myndigheter er det etablert et eget informasjonssystem; Visa Information System (VIS). VIS består av en sentralenhet for visumopplysninger, Central-VIS, nasjonale enheter for hvert land som deltar i Schengen-samarbeidet (NORVIS for Norges del) og en kommunikasjonsstruktur mellom disse.

Den nasjonale behandlingen av personopplysninger i tilknytning til visuminformasjonssystemet (VIS) er regulert i utlendingsloven §§ 102 flg. Det følger av

utlendingsloven § 102 at personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysninger i VIS hvis ikke annet er bestemt i lov eller forskrift.

UDI er definert som behandlingsansvarlig for NORVIS, jf. utlendingsloven § 102 bokstav d. NORVIS inngår som en av flere applikasjoner i Utlendingsdatabasen (UDB). UDI har også behandlingsansvaret for UDB, jf. utlendingsforskriften § 17-7 b annet ledd.

Schengen informasjonssystem (SIS) er et elektronisk system som benyttes av grensekontrollmyndigheter, tollmyndigheter og politimyndigheter for informasjonsutveksling om personer og gjenstander i hele Schengen-området. I systemet registreres bl.a. personer som skal nektes adgang til Schengen-området. Nasjonale regler om SIS er gitt i egen lov om Schengen informasjonssystem (SIS-loven). Kripos er registeransvarlig, jf. SIS-loven § 2. Det følger av SIS-loven § 12 første ledd bokstav c at tilgang til SIS kan gis til utlendingsmyndighet med ansvar for behandling av visumsøknader med hensyn til de opplysninger som er lagt inn i medhold av lovens § 7 nr. 2 og § 6 annet ledd bokstav d og e for å gjennomføre bestemmelsene om personbevegelse i konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen.

2.2 Nærmere om VIS

Formålet med VIS er å forbedre gjennomføringen av Schengenlandenes felles visumpolitikk, konsulært samarbeid og konsultasjoner mellom sentrale konsulære myndigheter ved å forenkle utveksling av opplysninger om visumsøknader og avgjørelser av disse mellom medlemsstatene, jf. utlendingsloven § 102 a. Dette gjøres for å

- a) forenkle visumsøknadsprosedyrene,
- b) unngå omgåelse av kriteriene som ligger til grunn for avgjørelsen av hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle søknaden,
- c) forenkle bekjempelsen av forfalskning,
- d) lette kontrollen ved medlemsstatenes yttergrenser og innenfor medlemsstatenes område,
- e) forenkle identifikasjonen av personer som ikke fyller vilkårene for innreise eller opphold på medlemsstatens territorium,
- f) lette anvendelsen av Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd, og
- g) bidra til å avverge trusler mot den enkelte medlemsstats indre sikkerhet.

Det følger av utlendingsloven § 102 b første ledd at følgende opplysninger skal registreres i VIS:

- alfanumeriske data om søker og om visum som det er søkt om, innvilget, avslått, annullert, tilbakekalt eller forlenget
- fotografi,
- fingeravtrykk,
- referanse til tidligere søknader, og til andre som søker reiser i gruppe sammen med.

Registrering i NORVIS, tilgang til og behandling av opplysninger i VIS er regulert i utlendingsloven § 102 c:

Opplysninger som er nødvendige for å behandle søknad om visum, herunder biometrisk personinformasjon i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk, samt opplysninger om avgjørelse, annullering, tilbakekall og forlengelse, skal registreres i NORVIS og overføres til sentralenheten, jf. § 98.

Myndigheter med ansvar for behandling av søknad om visum kan registrere, endre og slette opplysninger i VIS. Myndigheter med ansvar for grensekontroll, utlendingskontroll og behandling av asylsøknader har lesetilgang til opplysninger i VIS.

Opplysninger som er registrert i medhold av første ledd skal ikke oppbevares lenger enn fem år. Dersom en visumsøker som er registrert i VIS blir statsborger av et medlemsland før femårsperioden er utløpt, skal opplysninger om vedkommende slettes fra VIS. Kun den ansvarlige medlemsstat kan gjøre endringer i innlagte opplysninger.

2.3 Særlig om lovgivningens anvendelse for Svalbard

Personvernforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven § 1 og gjelder som norsk lov. Det følger av personopplysningsloven § 4 fjerde ledd at Kongen i forskrift kan bestemme at loven og personvernforordningen helt eller delvis skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og at det kan fastsettes særlige regler om behandling av personopplysninger for disse områdene. Etter forskrift om behandling av personopplysninger § 1 gjelder personvernforordningen og personopplysningsloven med forskrift for Svalbard og Jan Mayen. For Svalbard gjelder ikke personvernforordningen artikkel 56 og kapittel VII. Datatilsynet kan ved enkeltvedtak gi dispensasjon fra de enkelte bestemmelsene i personvernforordningen og personopplysningsloven dersom stedlige forhold på Svalbard gjør det nødvendig.

Utlendingsloven gjelder ikke for Svalbard, jf. lovens § 6 fjerde ledd.

Søknader om visum avgjøres av Utlendingsdirektoratet (UDI), jf. utlendingsloven § 13. Myndighet til å avgjøre søknader om visum kan også legges til utenriktjenesten og til Sysselmesteren på Svalbard. UDI kan, med Justisdepartementets godkjenning, bestemme at Sysselmesteren skal ha myndighet til å avgjøre søknad om visum etter lovens § 10 og § 12, generelt eller i nærmere angitte tilfeller. Det følger av UDIs retningslinje 2020-004 *Saksbehandling av søknader om Schengenvisum* punkt 2 at UDI, med departementets godkjenning, har besluttet å gi Sysselmesteren vedtakskompetanse i visumsaker. UDI er klageinstans for vedtak fattet av Sysselmesteren. I tvilstilfeller og i enkelte andre tilfeller skal søknaden sendes UDI for behandling og avgjørelse, se UDI 2020-004. Sysselmesteren er dermed å anse som myndigheter med ansvar for behandling av søknad om visum etter utlendingsloven § 102 c annet ledd og VIS-forordningen.

Selv om Svalbard er unntatt fra lovens geografiske virkeområde vil bestemmelsene om visum i lov og forskrift også gjelde når Sysselmesteren opptrer som visummyndighet (saksforberedende organ og vedtaksorgan). Sysselmesteren har som visummyndighet en rett og plikt til å benytte seg av visuminformasjonsystemet.

3 Sysselmesterens behandling av personopplysninger i forbindelse med søknad om visum

Norske myndigheter krever ikke visum for innreise til Svalbard, men dersom man har visumplikt til Norge/Schengen, kreves det visum for å kunne reise til eller fra Svalbard via Norge/Schengen. Sysselmesteren mottar og behandler søknader om visum fra tredjelandsborgere som er bosatt på Svalbard, turister og andre tilreisende.

Søknadsportalen, som er den offisielle søknadsportalen for personer som ønsker å besøke Norge, bo i Norge, bli norske statsborgere, eller å få norsk utlendingspass, kan ikke benyttes på Svalbard. Søknadsskjema for visum kan lastes ned på nett (på udi.no og Sysselmesterens egen nettside) og er også tilgjengelig i papirversjon hos Sysselmesteren. Når Sysselmesteren mottar e-posthenvendelser fra personer som ønsker å søke om visum, sender de lenke til søknadsskjemaet og setter opp time for levering av søknad.

Søknad om visum fremmes ved fysisk oppmøte hos Sysselmesteren. Ved oppmøtet leveres ferdig utfylt skjema med tilhørende dokumentasjon. Det gjennomføres også opptak av biometri (foto og fingeravtrykk). Hos Sysselmesteren er det satt av to faste dager i uken for mottak av visumsøknader og andre utlendingsaker (tirsdager og fredager). Saksbehandlingstiden kan være inntil 14 dager, men sakene behandles ofte innen en uke.

Etter å ha mottatt utfylt søknadsskjema med tilhørende dokumentasjon blir dokumentene scannet og søknadsmappe opprettet på søkeren i NORVIS.

Innleverte reisedokumenter oppbevares i safe. Papirdokumenter oppbevares på låst kontor og makuleres etter ca. tre måneder.

Det forekommer at søkere sender inn tilleggsinformasjon på e-post etter at søknaden er levert. I slike tilfeller slettes e-posten etter at informasjonen er scannet og registrert på saken.

Saksbehandling av søknaden foregår i NORVIS. Det benyttes ikke andre saksbehandlingssystemer i forbindelse med behandling av visumsøknader. Det benyttes heller ikke mappestruktur for lagring av personopplysninger.

Registersøk gjøres gjennom NORVIS. Søk på biometri i VIS gjennomføres ikke rutinemessig, men gjøres av og til. Også oppslag i SIS gjøres gjennom VIS. Søk i SIS er ikke et obligatorisk trinn i arbeidsprosessen, men dette gjøres i alle saker. Ved treff i SIS får saksbehandler informasjon om at det foreligger en innreisenektmelding. I slike tilfeller sendes saken til UDI for behandling. Saksbehandler hos Sysselmesteren har ikke tilgang til andre opplysningskategorier enn innreisenektmeldinger.

Ved innvilget søknad møter søkeren hos Sysselmesteren for å hente reisedokumentet med visumetikett.

4 Funn og avvik fra lovbestemte krav til behandling av personopplysninger

4.1 Ansvarsforhold - Behandlingsansvaret

Rettslige krav

Behandlingsansvaret må plasseres og utøves i samsvar med de spesifikke krav som følger av VIS-forordningen, samt de generelle kravene som følger av personvernforordningen.

Det følger av VIS-forordningen artikkel 41 nr. 4 at hver medlemsstat skal utpeke den myndighet som skal betraktes som den behandlingsansvarlige i henhold til det tidligere personverndirektivet (95/46/EF) artikkel 2 bokstav d, og som skal ha det sentrale ansvaret for denne medlemsstatens behandling av opplysninger. Hver medlemstat skal oversende kommisjonen opplysninger om denne myndighetene. Denne bestemmelsen er gjennomført i utlendingsloven § 102 d, hvor det fremgår at Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for NORVIS.

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 2 at den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at prinsippene for behandling av opplysninger, jf. artikkelens nr. 1 overholdes. Artikkel 5 nr. 1 sier at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig måte, de skal samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål og skal ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Opplysningene som behandles skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, de skal være korrekte og de skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet. Endelig skal de behandles på en slik måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

Behandlingsansvarlig er i personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 definert som en «fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes».

Bestemmelsen åpner for at man gjennom nasjonal lovgivning kan utpeke hvem som skal være behandlingsansvarlig dersom formålet og virkemidlene for behandlingen også er fastsatt i lov.

I personvernforordningens fortalepunkt 79 står det følgende om fordeling av ansvar:

«Vern av de registrertes rettigheter og friheter, samt de behandlingsansvarliges og databehandleres ansvar, herunder i forbindelse med tilsynsmyndighetens tilsyn og tiltak, krever en tydelig fordeling av ansvar i henhold til denne forordning, herunder når den behandlingsansvarlige fastsetter formålene med og midlene for behandlingene sammen med andre behandlingsansvarlige, eller når behandlingsaktivitet utføres på vegne av en behandlingsansvarlig».

Dette kravet er også stadfestet i personvernforordningen artikkel 30, som krever at det gjennom protokoll fremgår hvem som er ansvarlige. Dette går også klart frem av artikkel 26 til 29 som regulerer forholdet mellom behandlingsansvarlige og databehandlere, blant annet gjennom å stille krav til innholdet i databehandleravtaler.

Generelt om behandlingsansvaret i utlendingsforvaltningen

Som følge av gjennomføringen av personvernforordningen i norsk rett ble det foretatt endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften¹. Utlendingsloven § 83 a tredje ledd åpner for at Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om behandlingsansvar. Utfyllende bestemmelser om behandlingsansvar er gitt i utlendingsforskriften § 17-7 b. Bestemmelsen lyder som følger:

«Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet og utenriktjenesten er hver for seg behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for egne formål, herunder opplysninger registrert i Utlendingsdatabasen. Behandlingsansvaret i utenriktjenesten utøves av Utenriksdepartementet.

Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for Utlendingsdatabasen.»

Justis- og beredskapsdepartementet har i brev av 9. september 2021² klargjort behandlingsansvarets rekkevidde nærmere og konkludert med følgende:

- *Eventuelle grenser for behandlingsansvarets rekkevidde kan avklares i samhandlingsavtale mellom berørte etater eller gjennom retningslinjer.*
- *I kraft av sin rolle som behandlingsansvarlig for utlendingsmyndighetenes database (UDB) kan UDI stille visse krav til hva som lagres, hvordan lagringen skal foregå, forvaltning av datakvalitet, håndtering av sletteplikt samt ivaretagelse av den registrertes rettigheter.*
- *I den grad UDIs krav innebærer budsjettmessige konsekvenser, må dette søkes løst gjennom dialog, og eventuell oppfølging gjennom vanlige budsjettprosesser.*

Departementet uttaler videre følgende om behandlingsansvaret i utlendingsforvaltningen:

Med utgangspunkt i forskriftens ordlyd legger departementet til grunn at behandlingsansvaret for selve registeret, kvaliteten av dette og den nødvendige informasjonssikkerheten ligger til UDI. Som behandlingsansvarlig har UDI ansvaret for at behandlingen av opplysningene i registeret skjer i samsvar med gjeldende regelverk. De andre aktørene har likevel et selvstendig behandlingsansvar for bruk og behandling av opplysninger i og fra registeret til egne formål. Den som registrerer opplysningene inn i UDB er for eksempel behandlingsansvarlig for selve lovligheten av innhenting og innregistreringen. Som behandlingsansvarlig har den enkelte aktør selv et ansvar for å sikre personvernet i egen organisasjon og sikre at

¹ Se [Prop. 59 L \(2017–2018\) - regjeringen.no](#)

² Justis- og beredskapsdepartementets brev til UDI, med kopi til UNE, POD og UD (JDs ref. 20/5532 – AKB)

behandling av opplysninger i og fra registeret skjer på lovlig måte. Eventuell usikkerhet om grensen for, og den praktiske ivaretagelsen av, behandlingsansvaret for den enkelte aktør, må avklares mellom etatene i samhandlingsavtaler eller retningslinjer.

Etter departementets vurdering må UDI i kraft av sin rolle som behandlingsansvarlig for registeret kunne stille krav til de andre aktørene i den grad det er nødvendig for å ivareta rollen som behandlingsansvarlig for registeret som sådan. Innenfor rammen av rollen som behandlingsansvarlig og systemansvarlig, må UDI kunne stille visse krav til hva som lagres, hvordan lagringen skal foregå, forvaltning av datakvalitet, håndtering av slette- og arkiveringsplikt samt ivaretagelse av den registrertes rettigheter.

UDI kan imidlertid ikke stille krav som er knyttet til opplysningenes materielle innhold, med mindre det også har en faglig instruksjonsmyndighet. UNE må for eksempel selv kunne avgjøre hvilke opplysninger det er nødvendig å registrere inn i registeret av hensyn til deres saksbehandling. Dette kan stille seg annerledes der etaten som registrerer noe inn i registeret er faglig underlagt UDIs instruksjonsmyndighet.

Faktiske forhold

Sysselemesteren på Svalbard er ikke eksplisitt nevnt i bestemmelsen om behandlingsansvar i utlendingsforskriften § 17-7 b første ledd, men vil kunne falle inn under betegnelsen "politiet". Det vises til at Sysselemesteren på Svalbard har kompetanse som politimester, jf. Svalbardloven § 5 og at politiloven gjelder for Svalbard, jf. politiloven § 28. Det følger av avtale³ inngått i 2012 mellom UDI og Sysselemannen på Svalbard at Sysselemannen er gitt oppgaver knyttet til gjennomføring av utlendingsloven i kraft av sin kompetanse som politimester.

UDI opplyser at de har vært av den oppfatning at Sysselemesterens behandlingsansvar har vært dekket av «politiet» i utlendingsforskriften § 17-7 b og dermed har falt innenfor Politidirektoratets behandlingsansvar i tråd med deres etatsinstruks. UDI har etter ikrafttredelsen av utlendingsforskriften § 17-7 b påbegynt et arbeid med å inngå en oppdatert samhandlingsavtale med POD. UDI opplyser videre at de må inngå en egen samhandlingsavtale med Sysselemesteren dersom Sysselemesteren er selvstendig behandlingsansvarlig.

I etterkant av kontrollen har vi bedt Sysselemesteren på Svalbard og Politidirektoratet om å redegjøre for ansvarsforholdene, med sikte på å klargjøre om Politidirektoratets behandlingsansvar i henhold til etatsinstruks om personvern omfatter Sysselemesterens behandling av personopplysninger i forbindelse med behandling av visumsøknader⁴.

³ Avtale om behandling og sikring av personopplysninger med bilag

⁴ Brev av 07.04.2022 til Sysselemesteren på Svalbard og Politidirektoratet (vår ref. 22/00586-5) – krav om redegjørelse

I e-post av 29. april fra Sysselmesteren på Svalbard er det påpekt at Sysselmesterens behandlingsansvar ikke er særskilt regulert og at Sysselmesteren derfor legger til grunn at de alminnelige reglene i personvernregelverket kommer til anvendelse. Sysselmesterens tilgang til NORVIS er innvilget som følge av konkrete lovpålagte forpliktelser. Samlet sett anser de at Sysselmesteren må betraktes som selvstendig i behandlingen av personopplysninger i NORVIS.

Politidirektoratet redegjør i brev av 3. mai 2022 for direktoratets ansvar i henhold til etatsinstruksen. Det fremgår av brevet at Politidirektoratets *etatsinstruks for personvern* av 01.02.2021 punkt 6.2 fastsetter at direktoratet ved politidirektøren er behandlingsansvarlig for alle behandlinger i politiet etter personopplysningsloven, og at dette blant annet omfatter virksomhetsområdet Utlendingsforvaltning. Om plasseringen av politiets behandlingsansvar etter utlendingsforskriften § 17-7 b uttaler direktoratet følgende:

Virksomhetsområdet Utlendingsforvaltning skiller seg på flere punkter fra de øvrige virksomhetsområdene som omfattes av etatsinstruksens punkt 6.2. Som nevnt ovenfor er politiet som førstelinje utlending underlagt UDIs (og ikke Politidirektoratets) faglige instruksjonsmyndighet, og UDI er klageinstans for politiets vedtak etter utlendingsloven og statsborgerloven. Videre benytter politiet UDIs fagsystemer i oppgaveløsningen. Den implisitte bestemmelsesretten i utlendingsforskriften § 17-7 b for politiets behandling av opplysninger til egne formål er likevel vurdert å ligge til Politidirektoratet, da direktoratet har en administrativ instruksjonsmyndighet overfor underliggende enheter og anses å best forutsetning for å ivareta behandlingsansvaret. "Politiet" i utlendingsforskriften § 17-7 b er etter dette å anse som én offentlig myndighet i forhold til personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Dette innebærer at pliktsubjektet "politiet" i utlendingsforskriften § 17-7 b skal forstås som politi- og lensmannsetaten representert ved Politidirektoratet/politidirektøren.

Når det gjelder Sysselmesterens behandling av personopplysninger i forbindelse med visumsaker uttaler direktoratet følgende:

Politidirektoratet har verken faglig instruksjonsmyndighet (her er Sysselmesteren underlagt UDI), eller administrativ instruksjonsmyndighet (Sysselmesteren er administrativt underlagt Polaravdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet) for så vidt gjelder Sysselmesterens behandling av visumsøknader. Departementet har videre etatsstyringen av Sysselmesteren – dette i motsetning til politidistriktene (fastlandet), hvor Politidirektorat har etatsstyringen. Vi kan derfor vanskelig se at Politidirektoratet har noen reell kompetanse til å bestemme med hensyn til å formål/oppgaver eller tekniske og organisatoriske tiltak, herunder ressurser, hva gjelder Sysselmesterens behandling av visumsøknader.

Når direktoratet verken har kontroll over formål/oppgaver eller tekniske eller organisatoriske tiltak, for så vidt gjelder Sysselmesterens visumsøknadsbehandling, og Sysselmesteren har det rettslige grunnlaget for behandlingen, mener vi at Sysselmesteren er å anse som selvstendig behandlingsansvarlig.

Direktoratet legger etter dette til grunn at Sysselmesteren på Svalbard er å anse som behandlingsansvarlig, jf. personvernforordningen art 4 nr. 7, etter utlendingsforskriften § 17-7 d for behandling av visumsøknader i NORVIS.

Politidirektoratet mener ellers at "Sysselmesteren på Svalbard" bør inntas i utlendingsforskriften § 17-7 b for å synliggjøre at Sysselmesteren på Svalbard er et eget pliktsubjekt etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 for sine oppgaver etter utlendingsloven. De viser til at en endring i tråd med dette også vil være i tråd med begrepsbruken i utlendingsforskriften § 3-14 sjette ledd, hvor både politiet og Sysselmesteren på Svalbard er uttrykkelig nevnt.

Vurdering og konklusjon

Å fastslå behandlingsansvaret er en forutsetning for å kunne etterleve de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 5. I forbindelse med kontrollen har vi avdekket uklare ansvarsforhold.

Sysselmesterens behandlingsansvar er ikke særskilt regulert i utlendingsforskriften § 17-7 b. Utgangspunktet for vurderingen vil derfor være definisjonen inntatt i personvernforordningen artikkel 4 nr. 7.

Datatilsynet har gjennomgått redegjørelsen fra Politidirektoratet og Sysselmesteren. Vi legger deres vurdering og konklusjon til grunn. Dette innebærer at Sysselmesteren anses å være selvstendig behandlingsansvarlig for behandlingen av personopplysninger i forbindelse med visumsøknader.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i ovennevnte brev at den enkelte aktør som behandlingsansvarlig selv har et ansvar for å sikre personvernet i egen organisasjon og sikre at behandling av opplysninger i og fra registeret skjer på lovlig måte. Eventuell usikkerhet om grensen for, og den praktiske ivaretagelsen av, behandlingsansvaret for den enkelte aktør, må avklares mellom etatene i samhandlingsavtaler eller retningslinjer.

Avtalen inngått mellom UDI og Sysselmesteren på Svalbard i 2012 er ikke oppdatert som følge av ny personopplysningslov og endringer i utlendingsloven og –forskriften. Det foreligger dermed ingen oppdatert avtale som klargjør Sysselmesterens behandlingsansvar og som avgrenser dette mot UDIs ansvar.

Datatilsynet finner det derfor uklart hva Sysselmesteren faktisk er behandlingsansvarlig for. For oss fremstår Sysselmesteren mer som en «bruker» av systemet enn en behandlingsansvarlig.

Datatilsynet bemerker ellers at den valgte løsningen med forskriftsregulering av selvstendig behandlingsansvar og utfyllende regulering i avtaler eller retningslinjer gjør det vanskelig å få oversikt over ansvarsforholdene. Vi mener dette er uheldig. Når det likevel er valgt en slik løsning er det vår vurdering at også Sysselmesterens ansvar burde vært tydeliggjort i utlendingsforskriften § 17-7 b.

Konklusjon

Datatilsynet finner ikke at personvernforordningens krav til klare ansvarsforhold er oppfylt, da det ikke i tilstrekkelig grad er avklart hva som omfattes av Sysselmesterens behandlingsansvar. Det foreligger dermed et avvik i relasjon til ansvarlighetsprinsippet i personvernforordningen art. 5 nr. 2.

4.2 Internkontroll

Den behandlingsansvarlige har ansvar for å sikre at den grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger overholdes og skal kunne påvise at dette gjøres, jf. art. 5 nr. 2. Ansvaret innebærer en forpliktelse til å gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med forordningen, jf. personvernforordningen art. 24. Det skal i den forbindelse tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, samt risikoene av varierende sannsynlighets- og alvorlighetsgrad for fysiske personers rettigheter og friheter.

Internkontroll skal være ledelsens verktøy for å ivareta sitt ansvar og demonstrere etterlevelse etter personvernregelverket, og de ansattes verktøy for å utføre oppgaver på en forsvarlig og sikker måte. Tiltakene skal dokumenteres og oppdateres ved behov.

I etterkant av tilsynet har Datatilsynet fått oversendt styrende dokumenter fra Sysselmesteren, i form av etatsinstruks for personvern, instruks for håndtering av brudd på personopplysnings-sikkerheten (avvikshåndtering) og etatsinstruks for internkontroll. Instruksene er gitt av Politidirektoratet og gjelder for politi- og lensmannsetaten.

På bakgrunn av Politidirektoratets redegjørelse legger Datatilsynet til grunn at de aktuelle dokumentene ikke er bindende for Sysselmesteren. Det er ikke fremlagt styrende dokumenter som gjelder for Sysselmesterens behandling av personopplysninger generelt eller for behandlingen av personopplysninger ved visumsøknader spesielt.

Vurdering og konklusjon

Datatilsynet finner ikke at etablert internkontroll for å sikre at personopplysninger behandles i samsvar med personvernforordningen. Det foreligger dermed et avvik i relasjon til personvernforordningen art. 5 nr. 2 og art. 24.

4.3 Informasjonssikkerhet

Rettslige krav

I følge VIS-forordningen artikkel 32 nr.1 er den behandlingsansvarlige forpliktet til å ivareta sikkerheten til opplysningene som mottas gjennom VIS. Behandlingsansvarlig skal, i henhold til artikkel 32 nr. 2 bokstav a - k, iverksette nødvendige tiltak for det nasjonale VIS systemet, herunder en sikkerhetsplan for å ivareta opplysningenes konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Det stilles krav om tiltak for å forhindre uautorisert aksess og uønsket endring av data i VIS, blant annet ved bruk av definerte brukerprofiler og entydige brukeridentiteter. I

tillegg stilles det krav til lagringskontroll, logging og mekanismer for å evaluere om de implementerte tiltakene er tilstrekkelige.

Tilgang til VIS (rett til direkte søk) er regulert i utlendingsloven § 102 c. Det følger av utlendingsloven § 102 c annet ledd at myndigheter med ansvar for behandling av søknad om visum kan registrere, endre og slette opplysninger i VIS. I henhold til VIS-forordningen art. 6 nr. 1 er tilgang til VIS for å legge inn, endre eller slette opplysninger utelukkende forbeholdt «behørig autorisert personell» hos visummyndighetene. Tilgangen er begrenset til de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre deres oppgaver i samsvar med disse formålene, og som står i rimelig forhold til målene som etterstrebes, se VIS-forordningen art. 6 nr. 2. Det følger videre av forordningen art. 28 nr. 5 at personell ansatt hos myndighetene som har tilgangsrett til VIS, skal gis hensiktsmessig opplæring i regler om datasikkerhet og personvern samt informeres om aktuelle lovovertridelser og sanksjoner før de får tillatelse til å behandle opplysninger som er lagret i VIS.

VIS-forordningen artikkel 32 nr. 2 bokstav i og artikkel 34 pålegger den behandlingsansvarlige å logge alle transaksjoner mot VIS. Behandlingsansvarlig skal sikre at det er mulig å kontrollere og fastslå hvilke opplysninger som er blitt behandlet i VIS, samt når, av hvem og for hvilket formål (registreringskontroll). Loggene kan bare brukes til personvernkontroll for å påse at behandlingen er lovlig og for å ivareta datasikkerheten. Registerne skal beskyttes med de nødvendige tiltak mot ikke-autorisert tilgang og slettes etter en periode på ett år etter at lagringsperioden omhandlet i artikkel 23 nr. 1 er utløpt.

Faktiske forhold

Hos Sysselmesteren er det opplyst om at det kun tre ansatte som har tilgang til NORVIS. Tilgang besluttes av leder ut fra tjenstlig behov. Tilmeldingsskjema fylles ut og sendes til UDI, som administrerer tilganger i henhold til skjemaet.

Det benyttes kun unike brukere i NORVIS (knyttet til ansattes BID). Fellesbrukere benyttes ikke.

Hos Sysselmesteren gjennomføres opplæring ved kompetanseoverføring mellom ansatte/overlapping ved nyansettelser. UDI opplyser at de ikke har hatt et systematisk opplegg for opplæring av nyansatte hos Sysselmesteren. Årsaken til dette er blant annet at det går lang tid mellom hver gang det er nye saksbehandlere på visumfeltet hos Sysselmesteren. Opplæring har derfor skjedd ved behov.

Det gjennomføres ingen egen logging hos Sysselmesteren.

UDI har opplyser at de, som behandlingsansvarlig og systemeier for DUF og NORVIS, er forpliktet til å registrere og føre kontroll med at behandlingen av personopplysninger er i samsvar med personvernregelverket. UDI benytter to verktøy for å ta ut aktivitetslogger; ett for manuell kontroll (Qlik) og ett automatisk analyseverktøy (Splunk), som gir indikasjoner på oppslag som kan være verdt å undersøke nærmere. UDI benytter også Qlik til å ta ut logg over elektronisk rekvirerte dokumenter. UDI har videre opplyst at ved eventuell avdekking eller mistanke om at ansatte ved Sysselmesteren har gjort oppslag som ikke er basert på tjenstlig behov, ville Sysselmesteren ha blitt varslet.

Vurdering og konklusjon

Det er ikke avdekket avvik fra kravene til informasjonssikkerhet.

I lys av våre konklusjoner under punkt 4.1 (behandlingsansvar) og 4.2 (internkontroll) mener vi det vil være hensiktsmessig å klargjøre Sysselmesterens ansvar med hensyn til kontroll av logger, herunder rutiner for tilgjengeliggjøring av logger fra UDI.

4.4 De registrertes rettigheter (informasjon, innsyn og sletting etter anmodning)

Rettslige krav

Etter VIS-forordningen art. 37 skal søkere og personer omhandlet i forordningens artikkel 9 nr. 4 bokstav f gis nærmere angitt informasjon. Retten til innsyn, korrigerende og sletting av opplysninger er regulert i VIS-forordningen artikkel 38.

Personvernforordningens bestemmelser om informasjon, innsyn og sletting etter anmodning gjelder utfyllende. Etter personvernforordningen art. 12 skal den behandlingsansvarlige treffe egnede tiltak for å fremlegge informasjon og kommunisere på en kortfattet, åpen, forståelig og lett tilgjengelig måte og på et klart og enkelt språk.

Faktiske forhold

Søknadsskjemaet for Schengen-visum inneholder informasjon om behandling av personopplysninger. Lenke til nedlastbart skjema finnes på Sysselmesterens nettsider, og er tilgjengelig i papirform ved oppmøte i Sysselmesterens lokaler. I skjemaet informeres det bl.a. om formål, lagringstid og tilgang til opplysningene. Det fremgår av søknadsskjemaet at ansvarlig myndighet for å behandle opplysningene er UDI.

Søknadsskjemaet inneholder også informasjon om retten til informasjon, retting og sletting. Det fremgår av skjemaet at myndigheten som behandler visumsøknaden på uttrykkelig anmodning skal opplyse om hvordan søkeren kan utøve sin rett til innsyn i egne personopplysninger og få dem korrigert eller slettet, herunder om hvilke rettsmidler søkeren har adgang til i henhold til nasjonal lovgivning i den berørte staten.

Sysselmesteren har hittil ikke mottatt anmodninger fra søkere eller andre om innsyn, retting eller sletting av personopplysninger i VIS. Sysselmesteren har ikke etablert rutiner for håndtering av henvendelser om rettigheter. Under kontrollen ble det opplyst at de ved ev. mottak av slik henvendelse ville kontakte UDI.

Vurdering og konklusjon

Ut fra det vi fikk opplyst under kontrollen, sammenholdt med informasjon i søknadsskjemaet, finner vi at de registrerte gis informasjon i samsvar med regelverket. Vi vil likevel anbefale Sysselmesteren å legge ut informasjon på sine nettsider/personvernerklæring for bedre tilgjengelighet.

Datatilsynet finner at manglende rutiner for håndtering av krav fra registrerte utgjør et avvik fra kravene i personvernforordningen.

Bilag: Personer tilstede under den stedlige kontrollen den 9. mars 2022:

Stedlig tilsyn ble gjennomført i Sysselmesterens lokaler på Svalbard den 9. mars 2022. Følgende deltagere var til stede under tilsynet:

Sysselmesteren

- Lars Fause, Sysselmester (tilstede under punkt 1 og 5)
- Hege Walør Fagertun, administrasjonssjef (tilstede under punkt 1)
- Tale Høgemark, rådgiver (tilstede under punkt 1-5)
- Jan Magne Leira, rådgiver IKT (tilstede under punkt 5)

Datatisynet

- Kristine Stenbro, fagdirektør
- Kristin Karlsen Lindberg, juridisk rådgiver
- Maren Vaagan, juridisk seniorrådgiver (tilsynsleder)