

Høringsnotat

Sivilavdelingen

Dato: 19.09.2019

Saksnr: 19/1149

Høringsfrist: 15.11.2019

Ny forskrift om nasjonalt register for vaktvirksomhet

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår departementet en forskrift om nasjonalt register for vaktvirksomhet med Politidirektoratet som behandlingsansvarlig.

Etter vaktvirksomhetsloven § 18 første ledd skal det opprettes et «sentralt elektronisk register over godkjente vaktforetak». I tråd med lovens § 19 annet ledd foreslår derfor departementet bestemmelser om:

- 1) Formålet med behandlingen (dvs. registreringen i vaktvirksomhetsregisteret).
- 2) Hvem som er behandlingsansvarlige.
- 3) Hvilke opplysninger som skal registreres.
- 4) Hvem i politiet som har tilgang til opplysningene.
- 5) Adgangen til utlevering av opplysningene.
- 6) De nærmere regler for innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger.

Departementet foreslår at forskriften trer i kraft i 2020.

2 Nærmere om forslaget- gjeldende rett

Formålet med vaktvirksomhetsloven er å ivareta rettssikkerheten for dem som kommer i kontakt med vektere, sikre god kvalitet på vaktjenester, legge forholdene til rette for en effektiv offentlig kontroll av virksomheten og hindre vaktvirksomhet som på grunn av sin militære eller annen sikkerhetsmessige karakter er uforenlig med vaktvirksomhet etter vaktvirksomhetsloven, eller for øvrig er ulovlig eller i strid med internasjonal rett, jf. lovens § 1.

Det foreligger ikke i dag noe sentralt register over hvem som driver vaktvirksomhet. Etter vaktvirksomhetsloven § 18 første ledd skal det til bruk for tillatelses- og kontrollmyndigheten opprettes et sentralt elektronisk register over godkjente vaktforetak. Registeret skal kun inneholde opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av tillatelses- og kontrollmyndigheten.

Registeret kan etter vaktvirksomhetsloven § 18 annet ledd blant annet inneholde opplysninger om de enkelte vaktforetak og gjennomførte kontroller av disse, samt opplysninger om ansatte som utfører vakttjeneste eller har oppgaver direkte knyttet til vakttjeneste og de personer som det blant annet skal foretas vandelskontroll av etter lovens § 3.

Registeret kan etter vaktvirksomhetsloven § 18 tredje ledd kobles mot andre registre i politiet som er relevante og nødvendige for gjennomføringen av meldeplikten i lovens § 8 tredje ledd. Fortegnelsen over godkjente vaktforetak skal etter vaktvirksomhetsloven § 18 fjerde ledd være offentlig.

Før iverksettelsen av registeret må departementet etter vaktvirksomhetsloven § 19 annet ledd i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om formålet med behandlingen, hvem som er behandlingsansvarlige, hvilke opplysninger som skal registreres, hvem i politiet som har tilgang til opplysningene, adgangen til utlevering av opplysningene og de nærmere regler for retting, sperring (begrensing) og sletting av opplysninger. Personopplysningsloven og personvernforordningen har også bestemmelser som har betydning for håndhevelsen av reglene, og det foreslås vist til disse i forskriften.

Departementet gjennomgår nedenfor forslagene til de enkelte forskriftsbestemmelsene.

3 Departementets foreløpige vurdering

3.1 Formålet med behandlingen

Vaktvirksomhetsloven skal etter formålsbestemmelsen i § 1 blant annet sikre god kvalitet på vakttjenester, legge til rette for effektiv offentlig kontroll av virksomheten, samt sikre publikums rettsikkerhet. Vaktvirksomhetsregisteret opprettes til bruk for tillatelses- og kontrollmyndigheten. Politiet har som oppgave å trekke tilbake tillatelser til å drive vaktvirksomhet ved regelbrudd av en viss alvorlighetsgrad eller ved andre omstendigheter som representerer et brudd på forsvarlighetsnormer. Dette gjelder for eksempel ved vandels- og skikkethetsvurderinger av vektere og ordensvakter etter vaktvirksomhetsloven § 7, jf. § 3. I forarbeidene i ot.prp. nr. 49 (2008-2009) om lov om endringer i vaktvirksomhetsloven punkt 6.4.3 forutsettes også et nytt elektronisk landsdekkende register dessuten å ville ha en effektiviseringsgevinst i form av å lette politiets arbeidsbyrde, ved at opplysninger som er relevante for utøvelsen

av tillatelses- og kontrollfunksjonen er samlet på ett sted. Det understrekes samtidig at registeret må utformes slik at det blir et nyttig hjelpemiddel for saksbehandlingen.

Departementet foreslår en forskriftsbestemmelse som knytter behandling av opplysningene som registreres til formålet med loven, og til en effektiv offentlig kontroll av virksomheten.

3.2 Hvem som skal være behandlingsansvarlig

Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for at behandlingen av opplysninger skjer i samsvar med lov, forskrift og instruks. Det skal herunder sørges for rutiner som sikrer at behandlingen av opplysninger skjer i samsvar med regelverket, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2, jf. nr. 1. Den behandlingsansvarlige skal også gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen av opplysningene utføres i samsvar med personvernforordningens krav, jf. artikkel 24 nr. 1.

Departementet foreslår at Politidirektoratet blir behandlingsansvarlig for vaktvirksomhetsregisteret ettersom de allerede har ansvaret for de øvrige forvaltningsregistre, herunder våpenregisteret og passregisteret.

3.3 Hvilke opplysningskategorier som skal registreres

Vaktvirksomhetsloven § 18 første og annet ledd gir føringer for hvilke opplysningskategorier som kan registreres i vaktvirksomhetsregisteret. Det gjelder blant annet om vaktforetaket, ansatte og personer omfattet av vaktvirksomhetsloven § 3. Registeret skal videre kun inneholde opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av tillatelses- og kontrollmyndigheten. Opplysningene kan bare registreres når det er nødvendig for å ivareta formålene nevnt over i høringsnotatet punkt 3.1, jf. personvernforordningen fortalepunkt nr. 39.

Registeret vil inneholde nødvendig og tilstrekkelig informasjon om vektere og vaktvirksomheter. Slik behovet nå er definert vil registeret konkret inneholde blant annet fødselsnummer, statsborgerskap, utlendingsidentifikasjon, navn, adresse, kjønn, utdanning, arbeidsforhold, vekter-ID, informasjon om gjennomføring og utfallet av vandelskontroll, resultat av kontroller, informasjon om virksomhetene og organisasjonsnummer og andre opplysninger som er nødvendige for kontrollfunksjonen etter vaktvirksomhetsloven § 7. Forskriften vil gi supplerende rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger på grunnlag av forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, jf. nr. 3. Forskriften åpner i utgangspunktet ikke for å behandle særlige kategorier av personopplysninger, som for eksempel helseopplysninger, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Det bes om høringsinstansenes syn på om det er behov for at forskriften åpner for registrering av slike opplysninger.

Relevant informasjon om virksomhetene kan være av ulik art. Det vises for eksempel til vaktvirksomhetsforskriften §§ 46-49 om gebyrer, faktura og forsikring. Relevant informasjon om personopplysninger og resultater av kontroller vil også være av ulik art. I tillegg til åpenbare personopplysninger kan det for eksempel bli aktuelt å registrere informasjon knyttet til gyldig førerkort, jf. vaktvirksomhetsforskriftens § 13 første ledd.

Opplysninger om vandelskontroller og utfallet av disse er nødvendig å registrere for at politiet skal oppnå formålet med loven. Behovet for et ekstra vern av opplysningene vil bli ivaretatt ved tiltak for å hindre at uvedkommende får tilgang til opplysningene, som teknisk begrenset tilgangsstyring og sporing av hvem som faktisk har hatt tilgang, jf. personvernforordningen artikkel 5 bokstav f. Opplysningenes verdi vil videre bli begrenset ved at registeret kun vil inneholde informasjon om gjennomføringen og utfallet av vandelskontroll, som godkjent eller ikke godkjent, i henhold til vaktvirksomhetsloven § 3 og § 8 første ledd. Det vil ikke bli registrert direkte opplysninger om eventuelle straffbare forhold eller ilagte reaksjoner.

Etter vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd har politiet meldeplikt til vaktforetaket om ansattes forhold av alvorlig karakter eller forhold som har betydning for tilliten i vedkommendes arbeid. Slike meldinger gis skriftlig og må kunne registreres i registeret. Bestemmelsen forutsetter også at mottaker skal kunne behandle opplysningene de mottar, og at dette gjøre i tråd med bestemmelsene i personopplysningsloven og forordningen.

Endelig vil det bli aktuelt å registrere opplysninger som andre offentlige organer gir til politiet i henhold til meldeplikten i vaktvirksomhetsloven § 17, og som politiet gir til andre offentlige organer for å gjøre dem i stand til å etterleve nevnte meldeplikt, se nærmere omtale nedenfor under punkt 3.5. Meldeplikten gjelder når skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene eller Arbeidstilsynet avdekker forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for vurderingen av om en tillatelse skal trekkes tilbake etter vaktvirksomhetsloven § 7.

Departementet foreslår en forskriftsbestemmelse med de nevnte kategoriene av opplysninger. Det er etter departementets vurdering tilstrekkelig å angi de aktuelle opplysningskategoriene, uten å detaljregulere alle konkrete opplysninger som det kan bli aktuelt å registrere.

3.4 Hvem i politiet som skal ha tilgang til opplysningene

Opplysningene i vaktvirksomhetsregisteret skal bidra til utøvelse av politiets forvaltningsoppgaver som tillatelses- og kontrollmyndighet, jf. formålsbestemmelsen ovenfor.

Derfor er det personer med tjenstemessig behov i forbindelse med utførelse av oppgaver etter vaktvirksomhetslovgivningen som skal ha tilgang til registeret. Med tilgang menes adgang til direkte søk. Dette omfatter også opplysninger fra registeret som er nødvendig ved gebyrhåndteringen etter vaktvirksomhetsforskriften §§ 46-48.

Departementets forslår derfor en tilgangsbestemmelse i forskriften som viser til formålsbestemmelsen og til tjenstemessig behov.

3.5 Adgangen til utlevering av opplysningene

Når politiet opptrer som forvaltningsorgan gjelder forvaltningslovens taushetspliktsregler §§ 13 til 13 f, jf. politiloven § 24. Blant annet kan opplysninger utleveres dersom det er nødvendig å fremme politiets oppgaver etter lov, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. Det må herunder være adgang til å utlevere opplysninger til andre etater, som skatte- og avgiftsmyndigheten, tollmyndighetene og Arbeidstilsynet, som er nødvendige for å gjøre dem i stand til å etterleve meldeplikten etter vaktvirksomhetsloven § 17.

Videre følger det av politiloven § 24 fjerde ledd at taushetsplikten ikke til hinder for at politiet som forvaltningsorgan utleverer opplysninger til politiet som politiorgan til bruk for politimessige formål. Om slik utlevering skal kunne skje ved direkte tilgang til registeret er det opp til den behandlingsansvarlige å bestemme. Det foreslås imidlertid eksplisitt inntatt i forskriften at det kan gis tilgang til registeret i den utstrekning det er nødvendig for politimessige formål.

Politiet har etter vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd en plikt til å varsle vaktforetak om personer som utfører vakttjeneste, eller som har oppgaver knyttet til vakttjeneste, som er under etterforskning for straffbare forhold av alvorlig karakter eller forhold som har betydning for tilliten i vedkommendes arbeid. Politiets varslingsplikt innebærer at det vil bli utlevert opplysninger fra registeret til private selskap når politiet blir kjent med forhold som gjør en person uegnet som vokter, jf. vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd. Det foreslås fastsatt i forskriften at den opplysningene gjelder, skal informeres om utleveringen av opplysninger til vaktforetaket, ettersom informasjonsplikten etter forordningen artikkel 14 ikke gjelder når utleveringen er uttrykkelig regulert i lov eller forskrift, jf. artikkel 14 nr. 5 bokstav c.

Endelig skal fortegnelsen over godkjente vaktforetak være offentlig etter vaktvirksomhetsloven § 18 fjerde ledd. Oversikten publiseres på politiets internettside.

Departementet foreslår bestemmelser om utlevering av opplysninger for nevnte tilfeller.

3.6 De nærmere regler for innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger

Personopplysningene skal være korrekte og ikke lagres lenger enn det som er strengt nødvendig, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d og e.

De nærmere reglene for innsyn, retting, sperring og sletting av opplysninger må samsvare med forpliktelsene etter personvernforordningen.

Personvernforordningens bestemmelser i kapittel 3 artikkel 15 om den registrertes rett til innsyn, artikkel 16 om retting av opplysninger, artikkel 18 om rett til begrensning av behandling (sperring) av opplysninger og artikkel 17 om sletting av opplysninger gjelder for opplysningene i vaktvirksomhetsregisteret. Retten til informasjon og innsyn gjelder ikke opplysninger som er unntatt etter personopplysningsloven § 16.

For å sikre at personopplysningene ikke lagres lenger enn nødvendig bør det videre etter departementets syn fastsettes frister for sletting, jf.

personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Avdekkes uriktige personopplysninger bør ethvert rimelig tiltak treffes for å sikre at disse rettes eller slettes.

Den behandlingsansvarlige skal etter personvernforordningen artikkel 19 så langt mulig underrette enhver mottaker som har fått utlevert personopplysninger om enhver retting eller sletting av personopplysninger eller begrensning av behandling utført i samsvar med artikkel 16, artikkel 17 nr. 1 og artikkel 18.

Det legges opp til en personlig vektor-ID som skal følge vektoren, og denne bør derfor huskes dersom en vektor kommer tilbake etter en tid ute av bransjen. Det benyttes ofte midlertidige kontrakter hos vaktforetakene. Det kan bli kortere eller lengre opphold mellom disse kontraktene. Det anses derfor hensiktsmessig at opplysninger om personer kan oppbevares i noe tid etter at et arbeidsforhold er avsluttet for å unngå at de samme personene til stadighet må registreres på nytt. Etter vaktvirksomhetsforskriften § 11 må vektere regodkjennes minimum hvert fjerde år. Dersom opplysningene kan beholdes i fire år antas at de fleste som fortsatt ikke har returnert til bransjen i løpet av den perioden heller ikke vil returnere på et senere tidspunkt.

Departementet foreslår derfor i forskriftsutkastet at opplysningene ikke skal oppbevares lenger enn nødvendig, og at opplysningene skal slettes senest fire år etter at forholdet som betinget registrering er opphørt, forutsatt at det i fire-års perioden ikke er oppstått nye forhold som betinger registrering. Dette kan for eksempel innebære at behandlingsansvarlig må fastsette rutiner for regelmessig gjennomgang.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Politiet mottar og behandler et stort antall søknader som gjelder tillatelse til å utøve vaktvirksomhet og/eller tillatelse til å forestå opplæring i vaktvirksomhet.

I tillegg er politiet tillagt en rekke kontrolloppgaver som skal sikre at de ulike aktørers utøvelse av tillatelsene skjer i henhold til gjeldende regelverk.

Når det gjelder administrative konsekvenser så er de vesentlige elementene i det verktøyet politiet nå utvikler er et komplett register over alle godkjente vakt-, opplærings- og ID-virksomheter, samt datterselskaper til vaktvirksomhetene i Norge, og i tillegg deres eiere. Det må også være oversikt over alle ansatte i disse virksomhetene som skal oppfylle kravet til tilfredsstillende vandel/tillit og godkjent utdanning. Det utvikles videre saksbehandlingsløsning for søknader om nye vaktvirksomheter og endringer hos eksisterende virksomheter, og system til støtte for politiet i deres kontroll av vakt-, opplærings-, og ID-virksomhetene, samt deres ansatte og eiere.

Politidirektoratet legger opp til at vaktvirksomhetsregisteret bruker Altinn som kommunikasjonskanal og at registeret automatisk henter opplysninger fra Folkeregisteret, Enhetsregisteret, AA-registeret, reaksjonsregisteret og NHOs Vitnemålsdatabase for vektere. Politidirektoratet skal vurdere om det er behov for å innhente tillatelser for å kunne innhente opplysningene fra aktørene, herunder om det er behov for å inngå databehandleravtaler.

Vaktvirksomhetsregisteret blir opprettet for å bidra til løsning av politiets tillatelses- og kontrolloppgaver etter vaktvirksomhetsloven. De økonomiske kostnadene ved opprettelsen av registeret på om lag 13 mill. kroner er dekket innenfor politiets budsjett.

Det skal imidlertid etter vaktvirksomhetsforskriften § 46 om gebyrplikt betales gebyr til dekning av politiets kostnader forbundet med søknadsbehandling og kontroll (selvkost). Det legges opp til at Politidirektoratet justerer gebyrene til selvkost i sine sentrale retningslinjer om gebyrenes størrelse og innbetaling etter vaktvirksomhetsforskriften § 48 i 2020.

I selvkostvurderingen vil effektiviseringsgevinster og investeringskostnader ved det nye registeret inngå, så vel som tidsestimater for saksbehandling og faste kostnader. Virksomhetenes størrelse og kontrollbehov vil bli hensyntatt ved fastsettelsen av gebyrene.

Det er nødvendig at registeret har fått virke en periode for at gevinstene skal kunne måles fullt ut. Investeringskostnader i driftsmidler kan dekkes inn ved et påslag på gebyret gjennom investeringens antatte levetid, jf. fotnoten til r-112/15 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering punkt 3.2.2 nr. 3 bokst. b. Investeringskostnaden kan således gi et høyere gebyr for en avgrenset tidsperiode.

5 Utkast til forskrift om nasjonalt vaktvirksomhetsregister

På bakgrunn av ovennevnte foreslås det følgende forskrift om nasjonalt vaktvirksomhetsregister:

§ 1 Formål

Formålet med vaktvirksomhetsregisteret er å bidra til en effektiv og hensiktsmessig løsning av politiets tillatelses- og kontrolloppgaver etter vaktvirksomhetsloven.

§ 2 Behandlingsansvarlig

Politidirektoratet er behandlingsansvarlig for vaktvirksomhetsregisteret.

§ 3 Opplysninger som kan registreres

I vaktvirksomhetsregisteret kan det registreres opplysninger som er nødvendige for å oppnå de formål som er nevnt i § 1, herunder opplysninger om virksomheter og personer som omhandles i vaktvirksomhetsloven § 3 og § 8, herunder

- a) navn, adresse, fødselsnummer, kjønn, førerkort, statsborgerskap, utlendingsidentifikasjon
- b) utdanning
- c) arbeidsforhold, vektor-ID
- d) gjennomføring og utfallet av vandelskontroll
- e) informasjon om virksomheter,
- f) resultat av kontroller av virksomheter
- g) informasjon som mottas etter meldeplikten i vaktvirksomhetsloven § 17
- h) informasjon som utleveres etter varslingsplikten i vaktvirksomhetsloven § 8 annet ledd eller som gis til andre offentlige myndigheter, og
- i) andre opplysninger som er nødvendig for kontrollfunksjonen etter vaktvirksomhetsloven § 7.

§ 4 Tilgang

Tilgang (adgang til direkte søk) til vaktvirksomhetsregisteret skal kun gis til ansatte med tjenestemessig behov, og i tråd med de formål som nevnt i § 1.

§ 5 Utlevering

Opplysninger fra vaktvirksomhetsregisteret kan utleveres dersom det er adgang til det etter reglene om taushetsplikt i politiloven § 24, jf. forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Utlevering etter politiloven § 24 fjerde ledd kan etter beslutning fra behandlingsansvarlig skje i form av adgang til direkte søk.

Politiet kan utlevere opplysninger som er nødvendige for ivaretagelse av meldeplikten etter vaktvirksomhetsloven § 17.

Politiet kan utlevere opplysninger som er nødvendig for politiets ivaretagelse av varslingsplikten til vaktforetak som nevnt i vaktvirksomhetsloven § 8 tredje ledd. Den opplysningene gjelder skal informeres om utleveringen.

§ 6 Innsyn, retting, begrensning og sletting

Personvernforordningens artikkel 15 (den registrertes rett til innsyn), artikkel 16 (retting av opplysninger), artikkel 18 (rett til begrensning av behandling) og artikkel 17 (sletting av opplysninger) gjelder for behandling av opplysninger i vaktvirksomhetsregisteret.

Opplysninger om personer som nevnt i § 2 skal ikke oppbevares lenger enn nødvendig, og skal slettes senest fire år etter at forholdet som betinget registrering er opphørt, forutsatt at det i fire-års perioden ikke er oppstått nye forhold som betinger registrering.

Begjæring om innsyn i opplysninger, retting av opplysninger, begrensning av behandlingen av opplysninger eller sletting av opplysninger fremmes skriftlig for den behandlingsansvarlige.

Avgjørelser om innsyn, retting, begrensning av behandlingen og sletting av opplysninger treffes av den behandlingsansvarlige. Avgjørelsene kan ikke påklages til overordnet organ.

Den behandlingsansvarlige skal ved avgjørelser etter forrige ledd informere den registrerte om rettighetene etter personvernforordningen artikkel 77 og 79.