

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler
Tarald Johansen

Vår dato
25. november 2010
Deres dato
2010.09.10

Vår ref.
201002661-2
Deres ref.
201003185

Høring - Forslag til ny vaktvirksomhetsforskrift

Det vises til Justisdepartementets brev av 10. september 2010 hvor utkast til nye forskrifter for lov om vaktvirksomhet sendes på høring.

1. Generelt

Iht Avinors opplysninger er Norge den eneste stat innen EØS-området som er underlagt egne regler om vaktvirksomhet i tillegg til de felleseuropeiske regler om security på lufthavner. I de øvrige EØS-land er utdanning og sertifisering av sikkerhetskontrollører uttømmende regulert gjennom EU's securityregelverk. Norske flyplasser konkurrerer i stadig sterkere grad med flyplasser i andre land innenfor EØS området mht å beholde eksisterende og tiltrekke seg ny trafikk. Nasjonale særregler på toppen av de felleseuropeiske medfører at Avinor (og andre norske flyplassiere og flyselskaper) tar med seg en høyere kostbase inn i vår internasjonale konkurranse med andre flyplassoperatører. Dette skaper ulike konkurranseforhold, da flyruter ofte etableres mellom de flyplasser hvor flyselskapene tjener mest penger. Flyplassenes kostnadsnivå og prising av tjenester er derfor helt avgjørende i den internasjonale konkurransen. Konkret betyr dette at trafikk flyttes fra norske flyplasser til for eksempel andre skandinaviske flyplasser hvis vi ikke har konkurransedyktige priser på våre tjenester. Kostnader knyttet til gjennomføring av sikkerhetskontroll finansieres i sin helhet av en myndighetsplagt securityavgift som legges på hver solgte flybillett.

Avinor mener at opplæringen av sikkerhetskontrollører på flyplasser må være uttømmende regulert i luftfartlovgivningen. Den foreslåtte løsning med regler i både vakt- og luftfartslovgivningen medfører en dobbeltregulering som etter vårt syn ikke er faglig begrunnet. Den medfører i tillegg dobbelt byråkrati mht opplæring, sertifisering, vandelskontroll, kvalitetsråd og kontroll. For Avinor virker det underlig at et omfattende og internasjonalt regelverk som er funnet å være godt nok for resten av Europa ikke skulle være godt nok for Norge.

Det fremkommer, verken av høringsdokumentene til lov om vaktvirksomhet eller foreliggende utkast til forskrift om vaktvirksomhet, hvilke reelle grunner det er som nødvendiggjør en slik dobbeltregulering. I høringsbrevene er det utelukkende benyttet formuleringer som "det er gode grunner til at de publikumsrettede områdene (på flyplasser) er omfattet" (side 3 i Justisministerens brev til Justiskomiteen av 13.5.2009), "kan vanskelig holdes utenfor" (høringsnotatets side 21), "kan ... ikke se at konsekvensene av å være underlagt begge regelverk samlet sett vil bli uforholdsmessig store for luftfarten" (høringsnotatets side 21), etc og vi kan ikke se at det er anført argumenter med substans for å underbygge lovens og forskriftenes anvendelse på luftfart.

Avinor trafikeres årlig av ca 38 millioner passasjerer. I tillegg kontrolleres det flere millioner ansatte og crew hvert eneste år. Vi mottar årlig under hundre klager knyttet til denne tjenesteutøvelsen, og de fleste klager relaterer seg til at man er uenig i regelverket. Det skal også bemerkes at aktivitetene i sikkerhetsslusene iht gjeldende regelverk er under kontinuerlig kameraovervåking, noe som er med på å sikre korrekt kundebehandling. Høringsbrevet gir ingen indikasjon på hvilket kvalitetsbidrag, om noe, de foreslåtte endringer er vurdert å medføre.

Tjenesteutøvelsen på flyplasser er videre gjenstand for omfattende og hyppige kvalitetskontroller både av tjenesteleverandører, Avinor, Luftfartstilsynet og EFTA Surveillance Authority (ESA). Av høringsbrevet fremkommer det imidlertid at andre tjenesteområder, utenfor luftfart, sliter med omdømmeutfordringer. Det er Avinors syn at problemer på andre vaktområder ikke bør tilsi at luftfart skal innlemmes i vaktjenestelovgivningen.

2. Virkeområde

I høringsnotatet omtales sikkerhetsarbeidet på flyplasser som "- i all hovedsak klassiske, publikumsrettede vaktjenester - ". Sikkerhetskontrollørens oppgave er imidlertid primært å hindre at forbudte gjenstander kommer inn på flyplassenes sikkerhetsbegrensede områder (Critical Security Registered Area – CSRA). Dette gjennomføres iht meget detaljerte beskrivelser i det felleseuropeiske regelverket ved å gjennomføre passasjerer, håndbagasje og innsjekket bagasje. En ikke ubetydelig del av dette arbeidet består i å granske kamerabilder og videoopptak, røntgenbilder av forskjellige typer, etc, uten å ha direkte publikumskontakt. Når det helt unntaksvis oppstår situasjoner med "uregjerlige passasjerer" (disruptive passengers), tilkalles iht regelverket stedlig eller lokalt politi.

I den grad det utføres vaktjenester ved en flyplass, for eksempel patruljering på nattestid, vil dette, slik vi ser det, komme inn under vaktjenestereguleringen. Denne typen vaktjenester er imidlertid bransjeuavhengig og ikke knyttet til lufthavner alene. Denne vaktjenesten er derfor heller ikke underlagt det felleseuropeiske regelverket.

3. Dobbel myndighetsstruktur

Den nye vaktjenesteloven med forskrifter griper inn i et allerede eksisterende internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet til å følge iht EØS-avtalen. Som følge av dette oppstår det nå et behov for å gjøre avklaringer mellom regelverkene. Forskriftsutkastet forsøker å rette på noen av disse problemene, men resultatet er for alle parter en ytterligere byråkratisering og doble funksjoner uten at det dokumenteres kvalitetsforbedringer.

Etter EU's securityregelverk (Kommisjonsforordning 185/2010) skal statene utpeke en "appropriate authority". Innenfor securityregelverket er Luftfartstilsynet blitt utpekt til å være slik myndighet. Etter den nye lov om vaktvirksomhet skal Politidirektoratet være myndighet på et område der Luftfartstilsynet allerede er utpekt til å være "appropriate authority". Iht forskriftsframlegget skal avklaringer mellom de to myndighetsorganer rent faktisk skje mellom de aktuelle politidistrikter og Luftfartstilsynet. En slik dobbel myndighetsstruktur vil gi Luftfartstilsynet betydelig økt koordineringsbehov og arbeidsmengde.

Avinor kan ikke se at en slik dobbel myndighetsstruktur tilfører samfunnet eller tjenesten noen kvalitetsgevinst. Den vil tvert imot kreve større ressursbruk, mer koordinering, lengre saksbehandling og høyere kostnader. Det må avklares overfor EFTA Surveillance Authority (ESA) hvem som skal være "appropriate authority" på dette området. Slik Avinor har forstått dette regelverket så kan ikke denne funksjonen deles mellom flere myndighetsorganer.

4. Dobbel opplæring

Sikkerhetskrollører i Norge skal forvalte det samme regelverk som gjelder i resten av Europa. De gis derfor opplæring og trening i de samme fag og disipliner som andre lands sikkerhetskrollører. De undervises i det samme regelverk på egne sertifiserte utdanningsorganisasjoner og sertifiseres personlig etter bestått eksamen. Det er viktig at opplæringen er harmonisert og lik mellom de ulike stater. Det er derfor særdeles uheldig at Norge som eneste land i Europa ønsker å legge ytterligere nasjonale særreguleringer på toppen av det felles europeiske regelverket. Det er Avinors oppfatning at det regelverk som er godt nok for England, Tyskland og Spania – for ikke å si Sverige og Danmark - også burde være godt nok for Norge.

Avinor mener at dagens opplæring av sikkerhetskrollører innenfor luftfart må vurderes som likeverdig med den foreslåtte nye grunnopplæringen. Ved å legge sikkerhetsopplæring på flyplasser på toppen av den nye grunnopplæringen, etablerer man en ordning med dobbel opplæring hvor en forlenger og fordyrer opplæringskravene uten dokumentert kvalitetsgevinst. Forslaget vil innebære en konkurranseulempe for Avinor da kostnadene knyttet til security vil øke betydelig. Forslaget om å gjøre fradrag for deler av utdanningen vil i liten grad avhjelpe dette, og vi sitter tilbake med en unødvendig dobbeltopplæring.

Avinorkonsernet har ved flere anledninger leid inn sertifiserte sikkerhetskrollører fra hhv Sverige og Tyskland. Innen EU's indre marked skal arbeidskraft kunne forflytte seg uhindret mellom landegrensene, og Yrkeskvalifikasjonsdirektivet (Rådskdirektiv 36/2005) underbygger dette. Etter det fremlagte forslaget til forskrift, vil disse også måtte ha norsk grunnopplæring som vektere. I så måte bør forskriftsforslagets løsning med at utenlandske sertifiserte sikkerhetskrollører (for å kunne arbeide ved norske flyplasser) i tillegg må få sin utdanning godkjent av Politidirektoratet, i samråd med Luftfartstilsynet, vurderes ift Romatraktatens prinsipper. Vi minner også om at ESA, iht luftfartsregelverket, skal notifiseres hvis Norge fastsetter strengere regler på området enn det som følger av EU-regelverket. I så måte fremkommer det ikke av høringsbrevet om det er justis- eller luftfartsmyndighetene som skal notifisere ESA i dette tilfellet.

Avinor anbefaler at dagens selvstendige status for opplæring av sikkerhetsvakter ved lufthavnene videreføres, og at den samtidig vurderes likeverdig i forhold til den nye grunnopplæringen som skal etableres.

Hvis luftfart fortsatt skal være underlagt vaktjenestelovgivningen støtter vi forslaget om at det blir nedsatt en arbeidsgruppe som skal se nærmere på både innholdet i opplæringen og på den praktiske gjennomføringen av den (Gap-analyse). Avinor ønsker å bidra i dette arbeidet, og forutsetter i tillegg at både Luftfartstilsynet og NHO Luftfart blir representert. Det bemerkes for øvrig at vi forventer at dette skal være reelle prosesser. Avinor har gjennom snart to år bidratt med vurderinger og kommentarer både i møter og ved skriftlig korrespondanse med Justisdepartementet i dette lov- og forskriftsarbeidet, uten at vi kan se at realiteter fra disse bidragene er kommet til uttrykk, verken i forarbeider, høringsbrev eller utkast til lov eller forskrift.

Vi forutsetter at Gap-analysen også blir sendt på høring som en del av den ovennevnte arbeidsgruppens rapport. Vi forutsetter også at dette arbeidet skal være ferdigstilt før forskriften trer i kraft, i alle fall hvis luftfart fortsatt skal være en del av virkeområdet.

5. Dobbel vandelskontroll/legitimasjonskort

Etter forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten § 24 må man for å arbeide på flyplassenes sikkerhetsbegrensede områder undergis en vandelskontroll. Reglene gjelder også for sikkerhetskontrollører, og det er derfor et krav at alle sikkerhetskontrollører er vandelsklarert etter luftfartslovgivningen.

I forslaget til nye forskrifter til lov om vaktvirksomhet foreslås det også regler om vandelskontroll av vektere.

Ovennevnte er derfor ytterligere et eksempel på dobbeltbehandling mellom de to regelsettene. Vi kan ikke se at reglene i forskrift om vaktvirksomhet bringer med seg ytterligere kvalitetsforbedringer. Tvert imot betyr dette mer byråkratisering, lengre saksbehandlingstid, høyere kostnader og større muligheter for forskjellsbehandling i og med at vandelsvurderingene er overlatt til de enkelte politidistrikter. Sentrale retningslinjer vil ikke redusere tolkningsvariasjonene mellom de forskjellige politimyndighetene og luftfartsmyndigheten i vesentlig grad.

Etter det foreslåtte regelverket legges det opp til en årlig kontroll av de ansattes vandel. Det bemerkes at vandelsvurdering etter dagens EU-regelverk innenfor luftfart foretas hvert 5 år, mens nytt EU-regelverk foreslår å endre dette til hvert 3. år.

6. Krav til 2 legitimasjonskort

Utkastet til forskrift legger videre opp til at legitimasjonskort etter vaktvirksomhetsforskriften skal ha en gyldighetstid på inntil 4 år.

Legitimasjonskort etter EU-regelverket for lufthavner kan i dag ha en gyldighet på 5 år, men etter nytt regelverk er dette foreslått endret til 3 år.

7. Bruk av hund i tjenesten

I utkast til vaktvirksomhetsforskrift § 5-1 heter det at hund bare kan benyttes til egenbeskyttelse under utførelse av vaktjeneste. Det innføres forbud mot å benytte hund under utførelse av publikumsrettede vaktjenester.

Etter nytt securityregelverk for lufthavner åpnes det for bruk av hund i publikumsrettede tjenester. Hunder kan benyttes til å avdekke forbudte gjenstander (typisk bomber) på personer, håndbagasje, innsjekket bagasje og cargo. Bruk av hund er allerede tatt i bruk ved flere større europeiske lufthavner iht disse regelendringene. Dette regelverket er følgelig ikke, slik Justisdepartementet skriver, en tjeneste som bare er forbeholdt "spesialtrenet personell fra politiet, tollvesenet eller Forsvaret".

8. Dobbel kontrollmyndighet

Etter det foreliggende utkast til forskrifter er Politiet tillatelses- og kontrollmyndighet overfor vaktsekskapene. Iht luftfartslovgivningen er Luftfartstilsynet tillatelses- og kontrollmyndighet overfor selskaper som utdanner og ansetter sikkerhetskontrollører som skal arbeide på flyplass.

Dette er igjen ytterligere dobbeltfunksjoner som burde vært unngått.

I høringsnotatet (side 55 fjerde avsnitt) heter det at *"I praksis utføres sikkerhetstjenestene på lufthavn etter anbud, og kontraktene er fordelt på et fåtall store vaktsekskap. Dette kan endre seg, men det er likevel grunn til å tro at antallet selskaper som opererer innen flysikkerhet vil holde seg oversiktlig."*

Det presiseres at tjenestekontrakter av denne størrelse utlyses på det åpne marked innen EU-området. For Avinors vedkommende var det Securitas Transport Aviation Security (STAS) som i 2008 vant gjeldende kontrakt. Selskapet er et norsk registrert foretak, men rapporterer til sitt morselskap som er registrert i Belgia. Det presiseres at tildelingen av kontrakt skjedde i konkurranse med utenlandsk registrerte selskaper, og at trenden internasjonalt er at det er de store multinasjonale selskapene (EU registrerte) som vinner lignende konkurranser.

9. Dobbel "Kvalitetsråd"

Høringsnotatet drøfter muligheten for å etablere et "Kvalitetsråd" for vaktvirksomhet som skal bidra med rådgivning, harmonisering, koordinering, informasjonsdeling, etc. mellom myndigheter og aktører innen bransjen.

Et slikt råd er allerede etablert innenfor luftfartsområdet. Dette ledes av Luftfartstilsynet og har virket over flere år. Erfaringene med dette er gode.

Vi mener imidlertid at det er tilstrekkelig med ett slikt råd innenfor luftfartsområdet, og vi ser ingen gode grunner for å etablere enda et konkurrerende råd som skal ha luftfart som nedslagsfelt.

Med vennlig hilsen
AVINOR AS

Nic Nilsen
Konsernsjef

Signe Astrup Arnesen

Kopi

Samferdselsdepartementet
Luftfartstilsynet