



Justis- og politidepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 Oslo

Vår dato 1. desember 2010  
Vår referanse 311000-11/NOW/-  
Deres dato 10. september 2010  
Deres referanse 201003185-/MER

## Forslag til ny vaktforskrift - hørings svar fra NHO

### Innledning

Næringslivets Hovedorganisasjon viser til Justis- og politidepartementets brev av 10. september 2010 vedrørende høring om forslag til ny vaktforskrift.

NHO er den største interesseorganisasjonen for bedrifter i Norge med ca. 20.000 medlemsbedrifter innen håndverk, industri, service og IKT/kunnskap. Disse bedriftene sysselsetter ca. 508.000 årsverk. NHO omfatter blant annet NHO Service som organiserer vaktbransjen, samt NHO Reiseliv og NHO Luftfart som på ulike måter berøres av det nye regelverket som bruker av vakttjenester. Disse landsforeningene vil inngi egne hørings svar.

Et hovedgrep i dette lov- og forskriftsarbeidet har vært å endre vaktlovgivningen fra en foretaksregulering til en aktivitetsregulering, tydeliggjort ved å utvide lovens virkeområde til å omfatte såkalt egenvakthold. Dette skaper betydelige utfordringer med å finne frem til en fornuftig materiell avgrensning av virkeområdet for det nye regelverket. NHOs hovedbudskap er at forskriften må avgrenses slik at den blir mest mulig målrettet og samtidig skaper minst mulig problemer for dem som berøres.

### Mangelfull konsekvensutredning

Lov og forskrift vil påføre næringslivet økonomiske og administrative konsekvenser ved at innleide vektertjenester blir dyrere som følge av lovgivningens ulike krav. Dette er knapt berørt i Ot.prp. nr 49 (2008-2009). I tillegg legges det til grunn at en rekke foretak må endre driftsform fra egenvakthold gjennom outsourcing av tjenesten til innleide vektere, uten at dette kvantifiseres nærmere. NHO anser derfor departementets utredning av forskriftsforslaget økonomiske konsekvenser som mangelfull. Dialog med berørt næringsliv under utarbeidelsen av regelverket ville kunne bidratt til et mer holdbart beslutningsgrunnlag, og NHO beklager at særlig reiselivsnæringen ikke har blitt involvert i et arbeid som i så stor grad berører deres virksomhet.

NHO kan derfor ikke gi våre endelige vurderinger av forskriftsutkastet så lenge det ikke er klart hva som blir innholdet i de nye utdanningskravene, og det mest kostnadsdrivende elementet ved regelverkets innhold fortsatt er ukjent. Utdanningskravene og reglene knyttet til gjennomføring av dem, har alt å si for hvilke belastninger vaktloven vil gi for næringslivet – og da særlig reiselivsnæringen. NHOs endelige syn på hva som er fornuftig avgrensning av lovens virkeområde må derfor avvende dette.

### **Inkludering av egenvakthold**

Behovet for å inkludere egenvakthold i lovverket er begrunnet med at tendensen til å benytte egenvakthold for å unngå kravene etter vaktvirksomhetsloven syntes å være økende. Dette er ikke nærmere underbygget i utredningen og er heller ikke problematisert i forhold til om den påståtte økningen utgjør en god begrunnelse for å gjennomføre en lovregulering som i praksis vil kunne fremtvinge outsourcing av tjenester i betydelig skala. NHO frykter at departementets tilnærming kan lede til at små og udokumenterte problemer danner grunnlag for reguleringer som kan komme til å skape betydelige praktiske og kostnadmessige problemer for en rekke små og mellomstore bedrifter. Dette vil særlig ramme reiselivet, særlig i distriktene, der tilgangen på kvalifiserte vektere nødvendigvis vil bli dårlig.

På flere punkter i høringsbrevet legger departementet til grunn at dette er et ønsket resultat med forskriften. NHO er positiv til outsourcing der dette bidrar til å styrke bedriftenes evne til verdiskapning, men vi kan ikke støtte offentlige reguleringer som i praksis tvinger bedrifter som ikke ønsker å kjøpe en tjeneste til å gjøre det likevel.

At økt bruk av outsourcing er en villet konsekvens av loven og forskriften, fremgår blant annet i nest siste avsnitt side 10 ”Departementet (ser) det som viktig å omtale de konkrete virkningene av lovendringen for foretak og organisasjoner som har et mer eller mindre avklart behov for vaktjenester, og som derfor må forberede seg på å avvikle egenvakthold. Dette gjelder særlig egenansatte ordensvakter på studentsteder og i reiselivsnæringen.”

Det påpekes imidlertid i høringsnotatet (s.19) at outsourcing likevel ikke trenger å bli konsekvensen, siden det ”vil bli lagt til rette for en enkel og rimelig søknadsprosedyre for (...) bedrifter som har et reelt behov for vaktjenester, men som av ulike grunner ikke ønsker å kjøpe vaktjenester av vaktforetakene”.

Slik registrering er imidlertid ikke hovedproblemet. Det er ikke kostnaden ved registrering i et vaktvirksomhetsregister som er problemet for mindre reiselivsbedrifter i distriktene, men kostnaden med å etterleve summen av belastningene reglene medfører som vilkår for registrering. Her er det særlig utdanningskravet som er problematisk. I områder av landet hvor det finnes vakselskaper, kan disse kostnadene avveies mot ulempene ved å si opp de ansatte for så å kjøpe tjenester fra en ekstern leverandør. Utenom de større og mellomstore byene er imidlertid dette ikke et alternativ, og særlig reiselivsbedrifter kan derfor tvinges til å legge ned virksomhet som krever vakthold.

### **Avgrensning av lovens virkeområde – særlig om egenvakthold**

*Kort om det rettslige grunnlaget for avgrensningen*

§ 2 i vaktloven definerer egenvakthold som ”vaktjeneste av egen privat eiendom”, mens begrepet ”vaktjeneste” er definert blant annet som ”tilsyn med privat område”, ”kontrolltjenester” og mottak av alarmsignaler. Begrepet skal avgrenses i tredje ledd slik at det ikke omfatter ”vaktoppdrag som utøves sporadisk og har lite omfang”. Bestemmelsen presiseres i forarbeidene dit hen at nabohjelp, resepsjonstjeneste, vertsoppgaver på serveringssteder, samt porttjenester i industrien og parkeringsvakthold faller utenom, mens dørvakter faller innenfor lovens virkeområde.



I forbindelse med lovbehandlingen mente Justiskomiteen at ”det er viktig at man når det gjelder lovens virkeområde er mer spesifikke på hva som kommer inn under egenvakthold og hva som faller utenfor. Her bør lovens formålsbestemmelse brukes som rettesnor, og vaktoppdrag som utføres sporadisk og har lite omfang bør utdypes.”

Lovgiver har således pålagt departementet å utdype hvor den ytre grensen for loven skal ligge. Vi mener at dette best kan gjøres ved en relativt kasuistisk oppregning av hvilke oppgaver i de mest berørte virksomheter som faller utenfor eller innenfor forskriftens virkeområde. En slik metode skaper klarhet, men innebærer at regelverket over tid kan bli utdatert, og kan virke lite fleksibelt overfor nye problemstillinger.

#### *Kort om forslaget, særlig § 1-3 om definisjon av vaktjenester*

Forslaget gjentar lovteksten, og kodifiserer i en viss grad uttalelsene i forarbeidene, jf ovenfor, ved å presisere at nabohjelp, parkeringsvakthold, resepsjons- og portneritjeneste, innslippskontroll og veiledende vertsfunksjon faller utenfor begrepet vaktjeneste.

Forslaget innebærer videre en viss ytterligere konkretisering, ved å presisere at vaktmestertjenester, bartender- og garderobetjenester, ryddehjelp og innslippskontroll faller utenom vaktvirksomhetsbegrepet. Etter NHOs syn er denne konkretiseringen på det nærmeste verdiløs i forhold til å avgrense lovens materielle virkeområde, siden de uansett klart faller utenfor en naturlig språklig forståelse av begrepet ”vaktvirksomhet”. Likevel kan selv presiseringen av det som er åpenbart bidra til å unngå misforståelser og dermed øke forskriftens informasjonsverdi for næringslivet.

Som nevnt ovenfor legger forarbeidene til grunn at dørvakter skal omfattes av loven. Dette er imidlertid ikke fanget opp i § 1-3, men følger implisitt av andre bestemmelser i forskriften, for eksempel § 3-10 om utdanningskrav for ”ordensvakter”. NHO oppfatter også reglene slik at dørvakter kun skal omfattes av reglene dersom politiet har gitt pålegg om bruk av dørvakt, slik at dersom politiet ikke har satt et slikt krav, avgjør serveringsstedene selv om de vil ha ordensvakter eller ikke i vaktlovens forstand (jf Justisministerens svar på spørsmål nr. 15:227 (2010-2011) fra stortingsrepresentant Mette Hanekamhaug).

#### *NHOs syn på avgrensningen*

Det viktigste vurderingstemaet knyttet til lovens og forskriftens anvendelsesområde er etter vårt syn å sikre at ikke utvidelsen av loven til å omfatte egenvakthold resulterer i at særlig reiselivsbedrifter tvinges til å si opp ansatte og outsource tjenester. På flere punkter i høringsbrevet legger departementet til grunn at dette er et ønsket resultat med forskriften, noe som nevnt synes å stå i strid med regjeringens holdning i andre sammenhenger. I tillegg må forskriftens virkeområde og innhold utformes slik at den i minst mulig grad øker kostnadstrykket på allerede utsatte bedrifter og arbeidsplasser i reiselivsnæringen i distriktene. Dette hensynet ble også understreket av en samlet Justiskomiteé, som påpekte betydningen av at man bør ”søke løsninger som ivaretar lovens formål, samtidig som man lempet på belastningene” for små og mellomstore bedrifter. I arbeidet med forskriften synes lovens formål å ha blitt tillagt vesentlig større vekt enn hensynet til å unngå kostnader for næringslivet.

På denne bakgrunn har NHO følgende generelle hovedsynspunkter når det gjelder hva som er fornuftig avgrensning av lovens virkeområde, slik dette skal presiseres gjennom vaktvirksomhetsforskriften.

For det første er det viktig at departementet gjør en kritisk vurdering av det reelle behovet for de ulike reguleringer som blir konkretisert gjennom forskriften, registreringsplikten, vandels- og utdanningskravet, samt politiets kontrollbeføyelser. NHO anbefaler med andre ord at man kommer frem til en gjennomarbeidet definisjon av de kjernetjenester loven er ment å regulere.

Dernest – regelverket må utformes så klart som mulig, slik at både tilbydere og kunder i markedet enkelt kan ta stilling til om en gitt virksomhet er eller ikke er omfattet av loven. For å få til dette må den rettslige avgrensningen skje i forskriftsteksten og ikke gjennom uttalelser i forarbeidene. Avgrensningen må videre skje gjennom bruk av konkrete eksempler, slik at den formålsbaserte vurderingen av lovens virkeområde – som angitt i § 1-3 annet ledd – forbeholdes nye problemstillinger som man ikke har kunnet vurdere på forskriftens vedtagelsestidspunkt.

Konkret foreslår NHO at

- Forskriften avklarer innholdet i begrepet ”ordensvakt” i virkeområdebestemmelsen, slik at det blir klart at forskriften kun gjelder personell som har som arbeidsoppgave å hindre adgang for og forestå bortvisning av berusede personer, hindre/dempe konflikter mv, i tråd med ordlyden i forslagets § 3-10.
- Den nevnte avklaringen må utdypes med en presisering av at andre ordensvakter, nattvakter og sikkerhetspersonale på hoteller faller utenom lovens ordlyd og formål, på grunn av tjenestens innhold, selv om stillingenes betegnelse kunne tyde på noe annet. Det må fremgå tydeligere enn i høringsutkastet at ordensvakter kun omfattes etter pålegg om vakthold fra politiet.
- For å unngå at frivillig eller pålagt bruk av dørvakt påfører reiselivsbedrifter unødvendige kostnader, må krav og kostnader til utdanning begrenses til det absolutt nødvendige, og utdanning må kunne gjennomføres mens arbeidstageren er i tjeneste.

For ordens skyld bemerkes at NHO Service har et annet syn på hva som er formålstjenelig avgrensning av virkeområdet. NHO Service går inn for at begrepet vaktjenester skal ha et innhold som tilsvarende dagens praksis i sikkerhetsbransjen, slik at dersom tilsvarende tjenester produseres i egenregi av bedrifter og offentlige organer, skal loven gjelde på samme måte som om tjenesten ble levert av en vaktvirksomhet. NHO Service mener at en slik avgrensning av virkeområde er best forenlig med lovens formål, samt begrunnelsen for særskilte krav til vandel, utdanning etc. Den ytre grensen for hva som faller innenfor eller utenfor kravene til vaktjenester bør derfor etter NHO Services oppfatning være lik for egenregi og vaktvirksomheter.

### **Forskriftens virkning for sikkerhetskontroll ved flyplasser**

Innledningsvis vil NHO til dette temaet påpeke at det synes som om lovgiver har inkludert sikkerhetskontroller i luftfarten i lovens virkeområde ved en misforståelse. Vakthold på havner er unntatt med henvisning til at et ikke-bindende internasjonalt regelverk gir en tilstrekkelig regulering av de hensyn loven er ment å ivareta. De samme hensyn ivaretas for luftfartens del gjennom forpliktende internasjonalt regelverk som er



tatt inn i norsk rett etter EØS-avtalen, men uten at dette hensyntas ved avgrensningen av lovens virkeområde.

Vi viser til NHO Luftfarts høringsuttalelse på dette punktet, men vil presisere at vi anser spørsmålet om lovens virkning for disse kontrollene som rettslig sett avklart gjennom Stortingets lovvedtak. Den praktiske konsekvensen av vedtaket dreier seg først og fremst om hvorvidt det skal innføres nye særskilte utdanningskrav til sikkerhetskontrollører i luftfarten i tillegg til de krav som følger av EØS-regler på området. NHO kan ikke se at departementet påviser noe reelt behov for slike særskilte krav, og mener at utkastets kapittel om utdanning ikke trenger å gjelde for denne typen virksomhet. Slik vi ser det, er kravet reelt sett ubegrunnet. Sikkerhetskontrollørens rolle er å kontrollere at visse gjenstander ikke medbringes på flyene, og ikke å utføre kontrolloppgaver overfor reisende personer. Erfaringstall fra bransjen viser uansett at klagefrekvens på flyplasskontrollene er forsvinnende liten; ca 300 kundeklager etter ca 38 millioner kontroller i 2009.

Utdanningskravene for sikkerhetskontrollører ved lufthavnene reguleres som nevnt i EØS-forordninger som er gjennomført i Norge. Tilleggskrav i vaktlovgivningen vil utgjøre en betydelig restriksjon på adgangen til det norske securitymarkedet for utenlandske foretak, og derfor være i strid med EØS-avtalens rett til fri bevegelighet av tjenester, jf EØS-loven og artikkel 36 i EØS-avtalen. Så lenge en tjenesteyter fra et annet EØS-land tilfredsstillende utdanningskravene i gjeldende EØS-regelverk, kan ikke norske myndigheter kreve at norske tilleggskrav etterleves. Utdanningskravet etter vaktloven og forskriften vil derfor – dersom det blir gjeldende på dette området – være lovstridig i den utstrekning det gis anvendelse overfor utenlandske tjenesteytere som tilfredsstillende hjemlandets og EU/EØS-rettens kvalifikasjonskrav.

### **Håndheving og kontroll**

Til dette temaet viser vi til høringsuttalelser fra NHO Luftfart og NHO Service. NHO deler NHO Luftfarts bekymring for at den doble myndighetsstrukturen for vaktvirksomhet ved lufthavnene kan gi økt arbeidsbyrde og kostnader for både Luftfartstilsynet, Avinor og flyselskapene. NHO ber departementet sørge for klart mulig avgrensning av Politiets og Luftfartstilsynets kompetanse, for å unngå overlappende kompetanse og ansvarsforhold overfor lufthavnoperatører og andre brukere av vaktjenestene.

NHO støtter videre forslaget fra NHO Service om å opprette et Kvalitetsråd for dialog mellom myndigheter, arbeidstagersiden, vaktbransjen og brukere av vaktjenester. Rådet bør primært være et informasjons- og diskusjonsforum mellom relevante myndigheter og berørte aktører. Det er også viktig at et slikt råd har en balansert sammensetning, der også kunder og aktører som driver egenvakthold er representert.

Dersom departementet etterkommer forslaget om å opprette et Kvalitetsråd, ber NHO om at NHO Reiseliv og NHO Luftfart oppnevnes som representanter for egenvakthold og kjøpere av vaktjenester.

### **Utdanningskrav generelt**

Til dette temaet viser NHO til høringsuttalelsen fra NHO Service, som gir en grundig beskrivelse av de hensyn og krav som bør være styrende for utforming av utdanningskrav

til vektere. NHO slutter seg til NHO Services påpekning av at kravene til utdanning ligger an til å bli vesentlig skjerpet, men uten noen klar begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig, eller for hvorfor det nivået og opplegget departementet skisserer er målrettet. Vaktbransjen kan vise til en omfattende virksomhet med lav klagefrekvens og kritikk fra publikums side, og vi kan vanskelig se at publikumstilfredshet eller publikums "rettssikkerhet" har noen nødvendig sammenheng med utdanningens lengde, eller grad av spesialisering.

NHO vil påpeke at det nok vil være de skjerpede utdanningskravene som vil utgjøre den største nye byrden ved dette lovverket for vaktelskaper og andre som vil fortsette med egenvakthold. For å redusere kostnadene for små og mellomstore bedrifter, er det derfor viktig å avpasse utdanningskravene til det som er målrettet og strengt nødvendig, slik både NHO Service og NHO Reiseliv påpeker i sine uttalelser. For i tillegg å sikre rekruttering til vekterbransjen og annet egenvakthold, er det dessuten viktig å sikre at nødvendig utdanning ikke blir for kostbar og kan gjennomføres på deltid ved siden av ansettelse hos fremtidig arbeidsgiver. For sikkerhetsbransjen er dette viktig av hensyn til fremtidig rekruttering til bransjen. For reiselivsbransjen vil det være avgjørende for å kunne drive virksomhet som krever dørvakter utenom de større byene.

Like fullt støtter NHO intensjonen om en kvalitativ heving av kravene, og viser til forslaget i NHO Services høringsuttalelse.

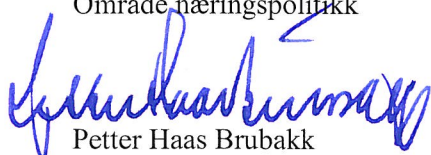
Konkret foreslår NHO at

- Det legges til rette for at betydelige deler av utdanningen kan gjennomføres mens eleven er i praksis
- Utdanningskravene utformes slik at de blir mest mulig fleksible i forhold til tjenestens og arbeidsgivers behov

### Avslutning

NHO er som det fremgår kritisk til flere deler av den foreslåtte forskriften, og den prosess som ligger til grunn for forslaget. Vi vil imidlertid gjerne bidra konstruktivt i departementets arbeid med å følge opp høringsinnspillene fra NHO og de mest berørte landsforeninger i NHO, og ber om et snarlig møte med departementets politiske ledelse for å diskutere saken før endelig forskrift utformes og vedtas.

Vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON  
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk  
Direktør



Ingebjørg Harto  
Avdelingsdirektør