

27 OKT 2008



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET

JUSTISDEPARTEMENTET	
28 OKT 2008	
SAKSNR.:	200702157
AVD/KONT/BEH:	PIA/PIA/IBF
DOK.NR. 97	ARKIVKODE: 415.3

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
200800012- /AC

Dato

27 OKT. 2008

Lov om vaktvirksomhet – Høring av rapport fra arbeidsgruppe

1. Innledning

Det vises til brev fra Justis- og politidepartementet datert 4. juli 2008, med vedlagt rapport "Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer", der det bes om merknader innen 3. oktober 2008. Fiskeri- og kystdepartementet beklager at våre innspill ikke kommer før nå, og viser i denne sammenheng til telefonsamtale mellom rådgiver Ida Beate Fengsrud og seniorrådgiver Anita Christoffersen torsdag 16. oktober 2008.

Torsdag 24. april 2008 ble det avholdt et møte mellom representanter fra Justis- og politidepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Tema for møtet var forholdet mellom lov om vaktvirksomhet og den kontroll som utføres ved havner og havneterminaler. Møtet ble fulgt opp ved e-postutveksling mellom departementene samme dag. Fiskeri- og kystdepartementet ble bedt om å gi en foreløpig vurdering av enkelte problemstillinger knyttet til vakthold i havner og havneterminaler, samt en beskrivelse av hvordan, og i hvilket omfang, vaktholdet utøves på disse områdene i dag. Av ulike årsaker ble det i samråd med Justisdepartementet besluttet at Fiskeri- og kystdepartementets merknader skulle utstå inntil arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring.

Formålet med å gjennomgå vaktvirksomhetsloven er, etter hva vi forstår, å hindre at aktører i bransjen utnytter sin stilling til å begå kriminelle handlinger, samt forebygge at manglende kompetanse medfører at arbeidet blir utført på en utilfredsstillende måte.

Postadresse
Postboks 8118 Dep
0032 Oslo

Kontoradresse
Grubbegata 1
Org. nr.: 972 417 815

Telefon *
22 24 90 90
Nett: fkd.dep.no

Telefaks
22 24 95 85

Saksbehandler
Anita Christoffersen, 22246434
postmottak@fkd.dep.no

Fiskeri- og kystdepartementet vil derfor allerede innledningsvis presisere at når det gjelder vakthold i havner og havneterminaler, ivaretar dagens regelverk dette formålet på en tilfredsstillende måte.

2. Bakgrunn

For å forhindre terroranslag mot internasjonal skipsfart, vedtok FNs sjøfartsorganisasjon, IMO, i desember 2002 et nytt internasjonalt regelverk om sikring og terrorberedskap for skip i internasjonal fart og havner som betjener disse, den såkalte ISPS-koden. EU har innført IMOs regelverk gjennom ulike forordninger og direktiv. Det internasjonale regelverket er gjennomført i Norge ved forskrift av 3. juli 2007 nr. 825 om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger mv. (havnesikringsforskriften). For Svalbard gjelder det en egen forskrift om sikkerhet og terrorberedskap i havner. Dette samlede regelverket har dannet bakgrunn for de vurderinger som her er gjort i sakens anledning.

3. Spesielle forhold knyttet til havner og havneterminaler

Som en ytterligere bakgrunn for våre merknader til rapporten fra Justis- og politidepartementet, vil Fiskeri- og kystdepartementet gi en redegjørelse for særlige forhold som knytter seg til vakthold i havner og havneterminaler:

3.1 Beskrivelse av typer vaktjeneste som utøves i tilknytning til havner og havneterminaler

For de fleste havner og havneterminaler er vaktjenesten i dag knyttet til adgangskontroll ved adgangspunktene til terminalene (ISPS området), og til generelle vektertjenester. På sikkerhetsnivå 1, jf. havnesikringsforskriften § 3 bb), gjennomføres det i tillegg stikkprøvekontroll i form av gjennom søking og visitasjon av personer og gods som ikke er forhåndsklarert, jf. havnesikringsforskriften § 25 siste ledd. Sikringsplanen (se nærmere under pkt. 3.2) skal beskrive på hvilken måte selve overvåkingen og kontrollen skal gjennomføres.

Havnesikringsforskriftens bestemmelser og henvisningen til internasjonalt regelverk, jf §§ 4 og 5, medfører at det stilles tilleggskrav til opplæring og kompetanse innen bl.a. vakthold. Kompetansekravene er spesifikt rettet mot sikring av havner, havneterminaler og skip.

3.2 Hvilke krav som i dag stilles til "særskilt opplært sikkerhetskrollørtjeneste hos sikringsoffiseren" og til "sikringsoffiseren", jf. havnesikringsforskriften § 25, 4. ledd

Terminaleier er ansvarlig for at det blir utarbeidet en sårbarhetsvurdering. Dette er en forutsetning for at terminalen skal kunne bli ISPS godkjent. Sårbarhetsvurderingen

utarbeides bl.a. på bakgrunn av terminalens operasjonsmønster, størrelse, trafikkgrunnlag, beliggenhet mv., og på grunnlag av denne blir det deretter utarbeidet en sikringsplan.

Ifølge havnesikringsforskriften § 4 er bl.a. ISPS-kodens del A og del B pkt. 16.8 gjort gjeldende som en del av det nasjonale regelverket. Dette medfører at sikringsplanen skal fastsette *"oppgavene, ansvaret og opplæringskravene til alle havneanleggets ansatte med en sikringsrelatert funksjon"*. Det slås videre fast at *"havneanleggets sikringsansvarlige og vedkommende personale med ansvar for sikring av anlegget skal ha de nødvendige kunnskaper og skal ha mottatt opplæring, samtidig som det tas hensyn til veiledningen som gis i del B av dette regelverket."* Som en konsekvens av dette varierer kravene til kompetanse og opplæring fra terminal til terminal, og vil avhenge av resultatet av sårbarhetsvurderingen.

ISPS-kodens del B punktene 18.1, 18.2 og 18.3 gir anvisning på en rekke områder som henholdsvis den sikringsansvarlige, personell med sikringsmessige oppgaver og annet personell i havneanlegget etter behov skal ha kunnskap om. ISPS-kodens del B er riktignok ikke gjort obligatoriske i EU eller norsk lovgivning, men det er gitt sterke føringer i del A pkt. 18.1 om å følge disse kravene. Det vises i denne sammenheng til havnesikringsforskriften § 12 tredje ledd som bestemmer at Kystverkets regionkontorer skal godkjenne sikringsoffiserene, og at kompetansekrav og godkjennelseskriterier fastsettes av Kystverkets hovedkontor.

3.3 Godkjennings- og tilsynsfunksjoner som Kystverket utøver i dag

Kystverket godkjenner i dag både sårbarhetsvurderinger og sikringsplaner for havner og havneterminaler jfr. havnesikringsforskriftens § § 7 og 8. Etter at sårbarhetsvurdering og sikringsplan er godkjent, melder terminalen seg klar for verifikasjon. Kystverket foretar deretter en befaring, og verifiserer at det er samsvar mellom godkjent sikringsplan og de tiltak som faktisk er gjennomført på terminalen jf. havnesikringsforskriften § 9.

Kystverket foretar også revisjoner mellom 2. og 3. årsdato for godkjenning, jf. havnesikringsforskriften § 10. Som hovedregel er dette anmeldte revisjoner, og Kystverket kan også, uavhengig av dette, på eget initiativ foreta uanmeldte tilsyn, jfr. havnesikringsforskriften § 11. I tillegg skal Kystverket godkjenne sikringsoffiserene, samt fastsette kompetansekrav og godkjennelseskriterier for disse, jf. havnesikringsforskriften § 12 tredje ledd.

Det må også nevnes at ESA er pålagt å gjennomføre inspeksjoner for å føre kontroll med bl.a. Kystverkets og havnenes implementering og gjennomføring av EU-regelverket om sikring og terrorberedskap.

3.4 Omfanget av dagens bruk av vektere kontra bruk av egne ansatte når det gjelder utførelse av vaktoppdrag i tilknytning til havner og havneterminaler

Storparten av de i dag ca 600 godkjente ISPS terminalene er små og mellomstore terminaler, og de er både i offentlige og privat eie. De aller fleste terminaleiere utfører vaktholdet selv, i henhold til sikringsplanen. Det er kun de store havnene, som f. eks Oslo og Bergen, som i hovedsak leier inn mannskap fra godkjente vakselskaper. I tillegg viser tilbakemeldinger til Kystverkets regionkontorer at det ved mottak av cruiseskip i en del tilfeller leies inn mannskap fra godkjente vakselskaper.

Dette er imidlertid opplysninger som kun er basert på generelle observasjoner og tilbakemeldinger til Kystverket fra terminalene og regionkontorene. Kystverket har ikke utarbeidet noen formell statistikk eller oversikt over disse forholdene.

4. Fiskeri- og kystdepartementets merknader til arbeidsgruppens forslag til endringer av vaktvirksomhetsloven

Fiskeri- og kystdepartementet har forelagt arbeidsgruppens rapport og aktuelle problemstillinger for Kystverket. På bakgrunn av ovennevnte og Kystverkets vurderinger i sakens anledning, har Fiskeri- og kystdepartementet følgende merknader til arbeidsgruppens forslag til endringer i gjeldende regelverk:

4.1 Utkastets § 2 – lovens virkeområde

Utvalget foreslår i utkastets § 2 at lovens virkeområde skal utvides til også å omfatte egenvakthold. Dette vil innebære at de som i dag driver egenvakthold enten må kunne godkjennes som vakselskap, eller må kjøpe inn tjenester fra et godkjent vakselskap. En godkjennelse som vakselskap innebærer bl.a. krav til vandel, økte gebyrkostnader og kontroll.

I dag utfører norske havneterminaler stort sett vaktholdet selv, jfr. ovenfor, og det er satt egne krav til kompetanse, opplæring og gjennomføring. Fiskeri- og kystdepartementet mener det vil være lite formålstjenlig, og både økonomisk og administrativt uheldig, at offentlige havnemyndigheter skal måtte godkjennes som vakselskap for å kunne utøve egenvakthold i havnevesenets egne havneterminaler. Personell som er ansatt i det kommunale havnevesen, og som er tillagt havnevaktfunksjoner, er i dag offentlige tjenestemenn som gjennom sin tilsetting må forutsettes å ha de nødvendige kvalifikasjoner og oppfylle krav til vandel. Havnene finansierer sin virksomhet i helhet gjennom gebyr og avgifter. Dette betyr at sjøtransporten påføres økte utgifter dersom vaktvirksomhetsloven gjøres gjeldende for egenvakthold i havner og ved havneterminaler.

Fiskeri- og Kystdepartementet mener videre at et krav om ansettelse i et vaktelskap i mange tilfeller vil bli svært byråkratisk og omfattende for private havneterminaler. Dette vil særlig gjelde for mindre bedrifter med små ISPS-terminaler og få ansatte. Det antas å bli svært kostnadskrevende dersom alle småbedrifter med en enkel og oversiktlig ISPS-terminal skal måtte godkjennes som vaktelskap for å kunne utøve egenvakthold, alternativt kjøpe denne tjenesten av et godkjent vaktelskap. Departementet kan ikke se at en slik konsekvens verken er ønskelig eller tilsiktet.

Fiskeri- og kystdepartementet er av den oppfatning at dagens omfattende godkjenningsordning og krav til opplæring gjennom ISPS-regelverket må antas å ivareta kravet til kvalitet og kontroll på en tilfredsstillende måte. Vi kan heller ikke se at det oppnås noen spesiell sikringsgevinst ved å utvide vaktvirksomhetslovens virkeområde til å gjelde egenvakthold i havner og havneterminaler, eller at dette vil ha effekt på kvaliteten og effektiviteten på vaktholdet og kontrollen. Ulike havneterminaler har ulike operasjonsmønstre og særtrekk. Lokalkunnskap og kontinuitet som sikres ved å lære opp egne mannskaper, vil derfor gi en større sikringsgevinst enn det som kan oppnås ved å leie inn eksterne mannskaper.

Fiskeri- og kystdepartementet vil påpeke at det ved vurderingen av hvorvidt det skal innføres krav om ansettelse i et vaktelskap for å utøve vekteroppdrag for havner og havneterminaler, også må tas i betraktning at enkelte terminaler betjener passasjerskip. Ved slike terminaler utøves en såkalt gangveiskontroll. Kontrollen utøves av skipets eget mannskap ved hjelp av boardingsystemet. Kontrollen utøves ved enkelte tilfeller også av havnepersonellet, men gjennomføres da i tilknytning til gangveien. Dette innebærer en 100 % kontroll av alle passasjerer, og at terminalene i slike tilfeller har en fullstendig kontroll på bevegelser inn og ut av skipet.

I forbindelse med anløp til havn og havneoperasjoner, ferdes til tider mye personell på havneområdet. Dette vil være personell som enten er forhåndsgodkjent av havnen eller terminalen, eller som vil bære et adgangsbevis.

4.2 Utkastets § 9 – Krav til utdanning

I rapporten fra arbeidsgruppen foreslås det en vesentlig utvidelse av utdanningskravene for vektere i forhold til det som gjelder i dag. For å kunne utføre spesielle tjenester som f. eks. verditransport og flyplassvakthold, foreslås det også å innføre krav til tilleggsutdanning med eksamen. Arbeidsgruppen legger til grunn at virksomheter som er godkjent av Kystverket til å utføre sårbarhetsvurderinger og utarbeide sikringsplaner i henhold til reglene i havnesikringsforskriften, utfører en type tjeneste som forutsetter tilleggsutdanning på lik linje som f. eks. flyplassvakthold.

Som omtalt under pkt. 3.2 pålegger havnesikringsforskriften § 12 tredje ledd Kystverkets regionkontorer å godkjenne sikringsoffiserene, og fastsette kompetansekrav og godkjennelseskriterier for sikringsoffiserene. Kompetansekravene

ivaretar den nødvendige rettssikkerhet, både i forhold til brukerne og i forhold til havnene og havneterminalenes egne ansatte. Etter Fiskeri- og kystdepartementets oppfatning er det derfor lite hensiktsmessig å pålegge havner og havneterminaler utdanningskrav i tillegg til de kompetansekrav som allerede gjelder i dag.

På bakgrunn av det som er gjennomgått under pkt. 3, stiller Fiskeri- og kystdepartementet også spørsmål ved om det vil være formålstjenlig å kreve tilleggsutdanning utover den ordinære vekterutdanning for vakthold i havner og havneterminaler, tilsvarende det som foreslås for flyplassstjeneste, offshoretjeneste, ledsageroppdrag og verditransport. Dagens kompetansekrav innbefatter en fleksibilitet som det er ønskelig å videreføre av hensyn til de respektive havneterminalers sårbarhetsvurderinger. Det er ikke gitt at det er behov for samme omfattende kompetanse hos vaktpersonellet ved alle landets ulike terminaler. Fiskeri- og kystdepartementet er svært skeptisk til å redusere eller ta bort denne fleksibiliteten ved spesifikke utdannings- og kompetansekrav for vakthold som utøves i havner og ved havneterminaler. Departementet kan videre ikke se at det er behov for å stille slike krav til det vakthold som utøves i havner og ved havneterminaler, utover dem som allerede er nedfelt i norsk lovverk gjennom forskrift av 3. juli 2007 om sikring av havner og havneterminaler mot terrorhandlinger mv.

5. Oppsummering

Arbeidsgruppens forslag om å utvide vaktvirksomhetslovens anvendelsesområde til også å omfatte egenvakthold, vil innebære at havner og havneterminaler omfattes av lovens bestemmelser. Dette vil igjen medføre at havnene og havneterminalene enten må registrere seg og søke om godkjenning som vaktsselskap, eller kjøpe tjenesten av et eksternt godkjent vaktsselskap. Dersom havnen eller terminalen selv søker godkjenning som vaktsselskap, vil dette utløse særlige utdanningskrav.

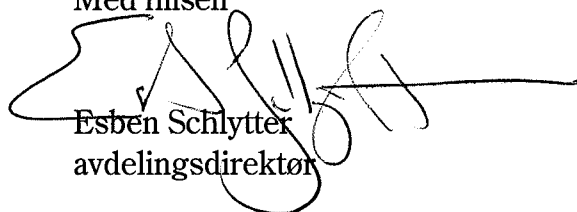
En utvidelse av lovens anvendelsesområde vil ha omfattende organisatoriske og økonomiske konsekvenser for havnene og havneterminalene. Dette er problemstillinger som må underlegges en særlig faglig og juridisk vurdering, bl.a. av hensynet til å sikre en kostnadseffektiv sjøtransport.

Etter Fiskeri- og kystdepartementets oppfatning medfører de krav som er nedfelt i havnesikringsforskriften at det ikke er behov for å gjøre rapportens forslag til utdanningskrav gjeldende for vakthold i havner og havneterminaler. Det er vår oppfatning at de vakttjenester som utføres i tilknytning til havner og havneterminaler i stor utstrekning skiller seg fra annet vakthold.

Dersom vaktvirksomhetslovens virkeområde utvides til også å omfatte egenvakthold, vil dette medføre en kostnadsøkning for havner og havneterminaler. Dette vil i sin tur svekke sjøtransporten, og vil etter vår oppfatning ikke stå i forhold til sikringsformålet.

Fiskeri- og kystdepartementet vil på bakgrunn av ovennevnte anbefale at havner og havneterminaler som omfattes av ISPS-regelverket og/eller havnesikringsforskriften, unntas fra vaktvirksomhetslovens anvendelsesområde. Vi forutsetter at vi vil bli trukket inn i Justis- og politidepartementets arbeid med Ot. prp., og vil eventuelt komme med ytterligere merknader i høringsrunden.

Med hilsen



Esben Schlytter
avdelingsdirektør



Anita Christoffersen
seniorrådgiver

Kopi:
Kystverkets hovedkontor