

Høringsnotat

Sivilavdelingen

Dato: 14.11. 2022

Saksnr: 22/5189

Høringsfrist: 15.02 2023

Endring av vaktvirksomhetsloven og vaktvirksomhetsforskriften

INNHold

1	Høringsnotatets hovedinnhold.....	3
2	Gjeldende rett	4
2.1	Vaktvirksomhetsloven § 2 og vaktvirksomhetsforskriften § 2	4
2.2	EØS-regelverket om sikkerhet i sivil luftfart	5
2.3	Securityforskriften	5
2.4	Behovet for lovendring	6
3	Bakgrunnen for forslaget.....	7
3.1	Rapporten «Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer»	7
3.2	Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet	7
3.3	Securityregelverket	8
4	Forholdet mellom securityregelverket og vaktvirksomhetsloven § 2.....	9
4.1	Innledning.....	9
4.2	Gap-analyse mellom vaktvirksomhetsloven og securityforskriften	9
4.3	Luftfartsmyndighetenes praktisering av dagens securityregelverk	10
4.4	Vurdering av adgangen til å ha supplerende nasjonale regler om vekterutdanning	11
5	Departementets vurdering	13
5.1	Endring i vaktvirksomhetsloven.....	13
5.1.1	Innledning.....	13
5.1.2	Sikkerhetskontroll av personer (personkontroll)	14
5.1.3	Sikkerhetskontroll av frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser m.m.....	14
5.1.4	Sikkerhetskontroll av kjøretøy og personer i kjøretøyet.....	16
5.1.5	Innpasseringskontroll, overvåking og patruljering	17
5.1.6	Forslagets betydning for sikkerheten i sivil norsk luftfart	18

5.1.7	Oppsummering og konklusjon.....	19
5.2	Endring i vaktvirksomhetsforskriften	19
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	20
7	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	20

1 HØRINGSNOTATETS HOVEDINNHOLD

I felleseuropeisk securityregelverk (forordning (EU) 2015/1998) er det oppstilt krav til hvilken kompetanse personell som skal utføre sikkerhetskontroll på flyplasser skal ha. Regler om sivil luftfart er inntatt i EØS-avtalen og forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (også kalt securityforskriften). Etter en endring i securityforskriften i 2016 oppstilles det ikke lenger nasjonale krav til opplæring av sikkerhetspersonell. Kravene fremgår nå av det felleseuropeiske securityregelverket - forordning EU 2015/1998.

Det følger av vaktvirksomhetsloven § 9 at den som skal utøve ansvarlig vaktjeneste etter reglene i vaktvirksomhetsloven, må ha gjennomført godkjent utdanning for vektere. Sikkerhetskontroll ved norske flyplasser er omfattet av vaktvirksomhetslovens virkeområde, slik det er definert i § 2.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet at det på norske flyplasser innføres et skille mellom sikkerhetskontroll som innebærer personkontroll på den ene siden, og sikkerhetskontroll av frakt og post, ulike former for leveranser som materiell og forsyninger til flygninger og flyplasser på den andre siden, og slik at kravene som følger av vaktvirksomhetsloven bare skal gjelde for sikkerhetskontroll som innebærer personkontroll. Det foreslås på tilsvarende måte å avgrense lovens virkeområde mot sikkerhetskontroll av kjøretøy samt sikkerhetskontroll i form av innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset område på flyplasser.

Sikkerhetskontroll av frakt, post, materiell og forsyninger til flygninger og flyplasser innebærer ikke kontakt med utenforstående personer som publikum eller passasjerer, og utføres av operatørene (lufthavner, fraktleverandører etc.) og monitorers av Luftfartstilsynet. i samsvar med det til enhver tid gjeldende regelverk for luftfarten. Det samme gjelder innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset område på flyplasser. Ved sikkerhetskontroll av kjøretøy, vil det imidlertid være kontakt med fører og eventuelle passasjerer, og utføringen av en eventuell personkontroll av disse, skal fortsatt foretas av personell med vekterutdanning.

Personkontroll krever, i tillegg til kompetanse på håndtering av sikkerhet, også kompetanse knyttet til personhåndtering, herunder kommunikasjon og konflikthåndtering, kulturforståelse og mangfold, førstehjelp osv. Med dette som utgangspunkt foreslår departementet at det stilles ulike krav til kompetanse ut fra hva slags type sikkerhetskontroll som skal utføres.

Departementet foreslår at det gjøres endringer i vaktvirksomhetsloven § 2 for å lovfeste unntak for kravet til vekterutdanning for den type sikkerhetskontroll som ikke innebærer personkontroll. For ytterligere å klargjøre skillet mellom personkontroll og annen sikkerhetskontroll på flyplasser, foreslår departementet et nytt tredje ledd i vaktvirksomhetsforskriften § 1 med en tilføyelse om hva unntaket i vaktvirksomhetsloven § 2 tredje ledd tredje punktum omfatter.

Vaktvirksomhetsforskriften § 12 annet ledd første punktum foreslås endret slik at det i tråd med gjeldende rett vises til forskrift 1. mars 2011 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten m.v.

Den foreslåtte endringen i vaktvirksomhetsloven § 2 vil etter departementets vurdering ikke ha noen innvirkning på sikkerhetsnivået på norske lufthavner.

Personer som skal gjennomføre sikkerhetskontroll som ikke innebærer personkontroll vil, på samme måte som i dag, gis nødvendig kompetanse gjennom opplæring i henhold til securityregelverket.

2 GJELDENDE RETT

2.1 Vaktvirksomhetsloven § 2 og vaktvirksomhetsforskriften § 2

For vaktvirksomhet som faller innenfor vaktvirksomhetslovens virkeområde gjelder det en rekke krav til de ansatte, utdanning, uniformering osv., etter reglene i §§ 8 flg. Det følger av vaktvirksomhetsloven § 2 første ledd bokstav b at det med «vakttenester» blant annet skal forstås tjenester der det ved bruk av personer, TV-overvåking, elektronisk overvåking eller på annen måte «utføres kontrolltjenester».

Vaktvirksomhetsforskriften § 2 gir ytterligere anvisning på hva som skal regnes som vaktteneste. Det heter i første ledd:

«Ved vurderingen av om en tjeneste skal regnes som vaktteneste etter vaktvirksomhetsloven § 2 skal det legges vekt på tjenestens formål og karakter, særlig på risikoen for bruk av makt og om andre kvalitets-, sikkerhets- og rettssikkerhetshensyn tilsier at tjenesten omfattes av vaktvirksomhetsloven.»

Det er i vaktvirksomhetsloven § 2 tredje ledd gjort unntak for vaktvirksomhet som Forsvaret utfører ved bruk av eget personell, vaktvirksomhet på skip eller godsterminaler på havner eller havneterminaler som omfattes av ISPS-regelverket, og vaktstyrken ved Norges Bank.

Vaktvirksomhetsforskriften § 2 tredje ledd gjør i tillegg unntak for ulike former for «tjenester», som f.eks. vaktmestertjeneste og resepsjons- og portnertjeneste, som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn.

Spørsmålet om en virksomhet omfattes av vaktvirksomhetsloven må vurderes etter vaktvirksomhetsloven § 2 med tilhørende forskriftsbestemmelser.

Ordlyden i vaktvirksomhetsloven § 2 første ledd bokstav b «*utføres kontrolltjenester*» tilsier som utgangspunkt at sikkerhetskontroll av ulike former for leveranser som frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser, sikkerhetskontroll av kjøretøy samt innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på sikkerhetsbegrenset område, er å anse som en tjeneste som omfattes av vaktvirksomhetslovens virkeområde.

Med unntak av sikkerhetskontroll av flyfrakt og flypost¹, anses i dag alle typer sikkerhetskontroll ved norske flyplasser som vaktteneste etter vaktvirksomhetsloven § 2, med den følge at det er krav om vekterutdanning for å kunne utøve tjenesten.

Samlet sett følger det av det ovennevnte at alle former for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser er omfattet av vaktvirksomhetslovens virkeområde, slik at kravene til blant annet vekterutdanning gjelder for alle som utøver slik kontroll.

¹ Ref. brev fra Politidirektoratet til NHO Logistikk- og transportindustriens landsforening 18. mars 2013

2.2 EØS-regelverket om sikkerhet i sivil luftfart

Det felleseuropeiske regelverket om sikkerhet i sivil luftfart består av forordning (EF) nr. 300/2008 med tilhørende gjennomføringsbestemmelser, hvor særlig forordning (EU) 2015/1998 er aktuell i denne sammenhengen.

Forordning (EU) 2015/1998 gir detaljerte bestemmelser om gjennomføring av *«felles grunnleggende standarder for beskyttelse av sivil luftfart mot ulovlige inngrep som setter sikkerheten i sivil luftfart i fare»*. Forordningen regulerer i vedleggets kapittel 11 «Rekruttering og opplæring av personell» hvilken kompetanse den enkelte må ha for å kunne utføre jobben som sikkerhetspersonell ved flyplasser.

Hvilket personell det stilles krav om opplæring for i forordningen er listet opp i punktene 1-5 under. Dette er personell som er vurdert at faller inn under virkeområdet for vaktvirksomhetsloven § 2:

1. Opplæring av personer som gjennomfører personer, håndbagasje, medbrakte gjenstander og innsjekket bagasje.
2. Opplæring av personer som gjennomfører frakt og post.
3. Opplæring av personer som gjennomfører luftfartsselskapers post og materiell, av forsyninger til flyginger og av forsyninger til flyplasser.
4. Undersøkelse av kjøretøy.
5. Innpasseringskontroll, overvåking, patruljering

Opplæring for å gjennomføre følgende typer av kontroll er vurdert til ikke å komme inn under kravet i vaktvirksomhetsloven § 2:

6. gjennom søking av luftfartøyer
7. beskyttelse av luftfartøyer
8. opplæring av personer som sørger for tilknytning mellom passasjerer og bagasje
9. opplæring av personer som utfører annen sikkerhetskontroll av frakt og post enn gjennom søking
10. opplæring av personer som utfører annen sikkerhetskontroll enn gjennom søking av luftfartsselskapers post og materiell og forsyninger til flyplasser og til flyginger

Forordningen stiller ikke krav til selve opplæringen av sikkerhetspersonell, men til hvilken kompetanse den enkelte må ha for den jobben vedkommende skal utføre.

2.3 Securityforskriften

Forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten (også kalt securityforskriften) gitt i medhold av luftfartsloven, omhandler sikkerhetskontroll på flyplasser. Regler om sivil luftfart er inntatt i EØS-avtalen og securityforskriften gjennomfører felleseuropeisk regelverk.

Securityforskriften stiller krav til kompetanse for sikkerhetskontrollører ved flyplasser samt krav om bakgrunnsjekk og vandelskontroll. Det følger av securityforskriften § 3 første ledd nr. 5 at forordning (EU) 2015/1998 gjelder som en del av securityforskriften.

Securityforskriften § 6 Opplæring fastsetter at:

«Lufthavnoperatør, sikkerhetsgodkjent fraktleverandør, kjent avsender, sikkerhetsgodkjent leverandør av forsyninger til flygingen og luftfartsselskap som anvender personer som gjennomfører eller er ansvarlige for å gjennomføre sikkerhetstiltak, er ansvarlig for at nevnte personer oppfyller kravene i forordning (EU) 2015/1998 vedleggets kapittel 11, såfremt ikke annet er bestemt i forskriften.»

2.4 Behovet for lovendring

I dag har alle ansatte som utfører en form for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser vekterutdanning. Justis- og beredskapsdepartementet er av flere berørte aktører bedt om å gjøre en fornyet vurdering av forholdet mellom vaktvirksomhetsloven og securityregelverket, herunder hvilke krav som skal stilles til den kompetanse den enkelte ansatte må ha for å kunne gjennomføre sikkerhetskontroll ved norske flyplasser.

Eksempelvis legges det i dag til grunn at vaktvirksomhetsloven gjelder for sikkerhetskontroll av forsyninger til flygninger (catering) og flyplasser. NHO Luftfart har overfor Justis- og beredskapsdepartementet gitt uttrykk for at dette gjør at mulige tilbydere av slike cateringtjenester, spesielt på mindre flyplasser, mister muligheten til å konkurrere om- og tilby denne type tjenester, og at dette er svært uheldig både ut fra økonomiske og mer praktiske hensyn. NHO Luftfart har stilt spørsmål ved at det kreves at lovens bestemmelser gjelder for catering og leveranser på flyplass, mens det i dag ikke stilles samme krav til sikkerhetskontroll av flyfrakt/-post. NHO Luftfart understreker at eventuelle tilbydere av cateringtjenester, på lik linje med fraktleverandører, vil underlegges securityregelverket og at virksomhetene vil bli kontrollert av Luftfartstilsynet.

Politidirektoratet har bedt om en avklaring av forholdet mellom vaktvirksomhetsloven § 2, jf. § 9 og EØS-regelverket; nærmere bestemt om det etter EØS-regelverket er adgang til å stille krav om vekterutdanning eller andre nasjonale krav til sikkerhetspersonell ved norske flyplasser.

Også Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet har reist spørsmål om det er nødvendig å stille samme krav til sikkerhetspersonell som utfører kontroll av gjenstander, gods, frakt og andre former for leveranser samt sikkerhetskontroll av kjøretøy, som til sikkerhetspersonell som utfører personkontroll. De har videre bedt om en vurdering av om sikkerhetskontroll i form av overvåking, patruljering og annen fysisk kontroll inn til eller inne på sikkerhetsbegrenset område på flyplassen, bør unntas fra lovens krav om vekterutdanning.

Samferdselsdepartementet har i forlengelsen av dette gitt uttrykk for følgende:

«Sikkerhetskontroll av frakt og post, forsyninger og materiell til flygninger og flyplasser utføres som hovedregel ikke på lufthavnen, men der det pakkes. Sikkerhetskontroll av frakt og post er i dag allerede unntatt fra vaktvirksomhetsloven, jf. brev fra Politidirektoratet av 18. mars 2013. Samferdselsdepartementet mener at det er svært viktig at det ikke er uklart hvilke kompetansekrav som gjelder ved sikkerhetskontroll i norsk luftfart. Departementet mener derfor at det er viktig at det fremgår av loven hvilke kompetansekrav som gjelder også for sikkerhetskontroller som foretas utenfor lufthavnene. Det bør derfor gå klart frem at unntaket fra vaktvirksomhetsloven skal gjelde for alle i luftfarten som driver med sikkerhetskontroll som ikke omfatter personkontroll.»

Og videre at:

«Ved å klargjøre at bestemmelsen gjelder hele luftfarten, får vi et klarere hjemmelsgrunnlag for unntaket for frakt og post, og et mindre fragmentert rettskildebilde. Dette minsker risikoen for usikkerhet om hvilke kompetansekrav som gjelder i luftfarten som en helhet.»

3 BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET

3.1 Rapporten «Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer»

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte i oktober 2007 en arbeidsgruppe som hadde som mandat å gjennomgå daværende vaktvirksomhetslov og forskrift. Arbeidsgruppen avla rapport i juni 2008 der det bl.a. heter følgende om flyplassvakthold i punkt 5.3.8:

«Sikkerhetskontrollørene utfører en spesiell tjeneste som skiller seg fra tradisjonelle vektertjenester. Utdanningen av sikkerhetskontrollører er spesifikt vinklet mot denne tjenesten, og ivaretas i dag etter internasjonale regler. Utdanningskravene til sikkerhetskontrollører på flyplass har blitt skjerpet gjennom de krav som følger av Norges deltagelse i EØS-samarbeidet, jf. forordning (EF) nr. 2302/2002 av 16. desember 2002. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved nevnte forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.»

3.2 Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet

Sikkerhetskontroll av ulike former for leveranser av varer, gods, frakt, post og forsyninger m.m. til flyplasser er i liten grad omtalt i forarbeidene til vaktvirksomhetsloven. Det samme gjelder sikkerhetskontroll av kjøretøy samt innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset flyplassområde.

Det fremgår imidlertid av Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) at Luftfartstilsynet allerede på det tidspunktet ga uttrykk for bekymring for overlappingen av ansvaret mellom politiet og luftfartsmyndighetene for sikkerheten på flyplassene, herunder stilte de spørsmål ved behovet for vekterutdanning for sikkerhetspersonell. Det heter i proposisjonen i kap. 7 Utdanning punkt 7.2.2 Høringsinstansenes syn:

«Luftfartstilsynet ser ut til å være av den oppfatning at vekteropplæring ikke uten videre er av betydning for å tjenestegjøre som sikkerhetskontrollør på flyplass. Fra høringsuttalelsen gjengis:

«Opplæring og godkjenning som vekter har ikke nødvendigvis relevans for den jobben som skal utføres av en sertifisert sikkerhetskontrollør. Etter Luftfartstilsynets oppfatning kan det tenkes at nødvendig vekteropplæring kan inkluderes i den spesifikke sikkerhetskontrollørutdanningen. I den grad det stilles krav om separat vekterkurs (grunnleggende teorikurs fase 1/praksisperiode fase 2/avsluttende oppfriskningskurs fase 3) i tillegg til sikkerhetskontrollørutdanningen, bør det etter Luftfartstilsynets oppfatning ikke være krav om at dette er gjennomført før tjenesteopplæringen kan påbegynnes. Luftfartstilsynet har således forståelse for mindretallets syn, jf. rapporten side 69 flg.»

Tillitsvalgte for vekterne uttaler derimot i sin høringsuttalelse at tjenesten til sikkerhetskontrollører ikke skiller seg vesentlig fra andre vektertjenester på en slik

måte at de har mindre behov enn andre vektere for en styrket generell vekterutdanning.

Luftfartstilsynet er videre negative til en endring i regelverket slik at regulering av krav til utdanningsorganisasjonen og/eller utdanningen for sikkerhetskontrollører på flyplass inntas i regelverket om vaktvirkksomhet, med dertil overføring av tillatelses- og kontrollmyndigheten på området. Luftfartstilsynet uttaler:

«Regelverket på securityområdet er komplekst og omfatter en rekke områder som må sees i sammenheng. Det stilles krav til utdanningsorganisasjonens ledere både når det gjelder tidligere erfaring og kunnskap om securityarbeidet. Luftfartstilsynet har særlig fagkunnskap innenfor securityområdet. Securityregelverket er i stor grad hendelsesstyrt og har vist seg å være lite statisk. For å opprettholde fagkunnskap på securityområdet, fremstår det derfor nødvendig med tett kontakt med aktørene i norsk luftfart, internasjonale organisasjoner og EU/ESA.

Det fremgår videre av lovproposisjonen at Luftfartstilsynet vanskelig kan se at det er hensiktsmessig eller vil innebære noen effektiviseringsgevinst at deler av securityområdet skilles ut og overføres til en annen myndighet, og påpeker at dette vil kunne skape uklare ansvarsforhold mellom myndighetene.

Departementets vurdering fremgår av punkt 7.2.3:

«Departementet mener at alle som skal utføre tjenester som faller inn under lovens definisjon av vaktjeneste, må gjennomgå den samme generelle grunnutdanningen og kan derav ikke se at det foreligger tungtveiende argumenter for at noen tjenester er så særegne at man bør gjøre unntak fra dette. Departementet mener at kravet om grunnutdanning også må gjelde for personer som skal utføre vaktjeneste på lufthavn.».

3.3 Securityregelverket

Luftfartstilsynet sendte i april 2015 endringer i securityforskriften på høring. Luftfartstilsynet viste til at kommisjonsforordning (EU) nr. 185/2010 kapittel 11 i hovedsak ikke stiller krav til selve opplæringen av sikkerhetspersonell, men til hvilken kompetanse den enkelte personen må ha for jobben vedkommende skal utføre. Luftfartstilsynet fant at det ikke lenger var behov for å ha nasjonale krav til opplæring av sikkerhetspersonell fordi gjeldende EU-regelverk ivaretok kravene til kompetanse og opplæring for sikkerhetspersonell. Hvorvidt det var «adgang» til å ha slike bestemmelser i nasjonal lovgivning ble ikke problematisert i høringsnotatet. Det ble foreslått å gjøre endringer i § 6 i tråd med dette.

Endringene ble vedtatt ved forskrift om endring i forskrift 29. mars 2016 nr. 326 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten og trådte i kraft samme dato.

Etter forskriftsendringen oppstilles det ikke lenger nasjonale krav til opplæringen av sikkerhetspersonell i selve securityforskriften. Forordningen setter derimot en rekke detaljerte krav til kompetanse, vandelskontroll mv. Regelverket forvaltes av Samferdselsdepartementet.

4 FORHOLDET MELLOM SECURITYREGELVERKET OG VAKTVIRKSOMHETSLOVEN § 2

4.1 Innledning

Verken Luftfartstilsynet eller Samferdselsdepartementet kan se at EU-regelverket er til hinder for at enkelte grupper av sikkerhetskontrollører ved lufthavnene underlegges utdanningskravene i vaktvirksomhetslovgivningen. Luftfartstilsynet har imidlertid stilt spørsmål ved nødvendigheten av å stille krav til vekterutdanning for all form for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser.

4.2 Gap-analyse mellom vaktvirksomhetsloven og securityforskriften

Justis- og beredskapsdepartementet har i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet foretatt en vurdering av forholdet mellom securityregelverket og vaktvirksomhetsloven, herunder hvilke krav til kompetanse som kan/må stilles til ansatte som skal utføre sikkerhetskontroll på norske flyplasser, se punkt 4.3. Luftfartstilsynet har i denne forbindelse utarbeidet en GAP-analyse der tilsynet sammenlignet de generelle kravene til vekterutdanning etter vaktvirksomhetsloven med opplæringskravene i punktene 11.2.3.3, 11.2.3.4 og 11.2.3.5 i vedlegget til forordning (EU) 2015/1998 samt Luftfartstilsynets spesifisering av innholdet i opplæringen. GAP-analysen ble oversendt Justis- og beredskapsdepartementet via Samferdselsdepartementet 29. april 2021.

GAP-analysen viser at ingen av opplæringskravene i forordning 2015/1998 dekker samtlige læringsmål i de ulike emnene vekterutdanningen inneholder.

Forordningen dekker imidlertid enkelte av de samme elementene, dog med fokus på sikkerhet (security) i luftfarten. Nedenfor gis en oversikt over hvilke læringsmål i vekterutdanningen som også inngår i kapittel 11 i vedlegget til forordning 2015/1998:

- Kommunikasjon og konflikthåndtering – 11.2.3.5 bokstav d, 1 og g
- Kulturforståelse og mangfold – 11.2.3.5 bokstav g
- Risikovurdering – noe dekkes i bokstav 11.2.3.5 d
- Beredskapsplaner – 11.2.2. bokstav i og 11.2.3.5 bokstav e
- Fysiske, manuelle og administrative tiltak – 11.2.2 bokstav a, b og c
- Rapportlære – 11.2.3.5 bokstav f
- Samarbeid med offentlige myndigheter – 11.2.2 bokstav c

Følgende læringsmål i vekterutdanningen er ikke dekket eller kun delvis dekket i opplæringskravene etter forordningen:

Elementer i vekterutdanningen som ikke er dekket etter forordningen:

- Introduksjon til vekteryrket og sikkerhetsbransjen
- Førstehjelp
- Alkohol, medikamenter og narkotika
- Juss

Elementer i vekterutdanningen som delvis er dekket etter forordningen:

- Yrkesetikk og holdninger
- Service og kvalitet
- HMS

Oppstillingen ovenfor viser at samtlige opplæringskrav etter Forordning (EU) 2015/1998 er dekket gjennom vekterutdanningen, men at enkelte elementer i vekterutdanningen omfatter mer enn opplæringskravene etter forordningen. På bakgrunn av forpliktelsene i EØS-avtalen kan det dermed problematiseres hvorvidt det er adgang til å kreve opplæring som går lenger enn det som kreves etter forordningen for personer som skal utøve sikkerhetskontroll på norske flyplasser, se punkt 4.4.

4.3 Luftfartsmyndighetenes praktisering av dagens securityregelverk

Securityforskriften §§ 6 og 7 ble endret i 2016. Disse bestemmelsene angir hvem som er ansvarlig for at sikkerhetspersonell gjennomfører opplæring i tråd med reglene i kapittel 11 i vedlegget til forordning (EU) 2015/1998, og hvem som kan godkjenne sikkerhetspersonell.

Det er i overensstemmelse med gjeldende EU-regelverk at det er den enkelte instruktør som står ansvarlig for kurs som skal gjennomføres. Luftfartstilsynet har ikke sett behov for å ha nasjonale krav til opplæring da gjeldende EU-regelverk ivaretar kravene til kompetanse for sikkerhetspersonell.

Luftfartstilsynet har imidlertid spesifisert kravet til opplæring i NASTP. (National Aviation Security Training Programme.) NASTP er en del av NASP (National Aviation Security Programme) som beskriver hvordan Norge gjennomfører securitykravene i sivil luftfart. NASTP bygger på de kravene som stilles i Forordning 2015/1998, men er noe mer sammenstilt og utfyllende med tanke på hva en slik opplæring må inneholde uten at det er stilt tilleggskrav. Dette for å dekke kravet i Forordningens punkt 11.2.1.3 som sier at “The content of courses shall be specified or approved by the appropriate authority”.

NASTP er tilgjengelig for alle instruktører og Luftfartstilsynet fører tilsyn med at alle momenter er tatt med i det undervisningsopplegget som gjennomføres av instruktørene. Videre er NASTP gjenstand for evaluering og gjennomgang med instruktørene i forbindelse med årlige oppfriskningskurs.

Luftfartstilsynet har latt det være opp til den enkelte aktør å undersøke med rett myndighet hvorvidt en oppgave faller inn under lov om vaktvirksomhet. Det er den enkelte aktørs ansvar å påse at riktig opplæring blir gitt, og de må derfor selv ta ansvar for å sjekke med korrekt myndighet dersom noe er uklart.

Reglene praktiseres på samme måte i andre europeiske land. Luftfartstilsynet kvalitetssikrer kompetanse i form av sertifisering av instruktører og gjennom inspeksjoner av kurs og tilsynsobjektene. Under inspeksjonene sjekker Luftfartstilsynet at de ansatte som utfører sikkerhetskontroll har nødvendig kompetanse for den jobben de skal utføre, og at de har den nødvendige kunnskapen som følger av forordning (EU) 2015/1998.

4.4 Vurdering av adgangen til å ha supplerende nasjonale regler om vekterutdanning

Som det fremgår ovenfor kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig å stille krav til vekterutdanning ved alle former for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser. Ettersom det er reelle forskjeller mellom innholdet i vekterutdanningen og opplæringskravene som følger av (EU) 2015/1998, se punkt 4.1, må det i denne sammenheng for det første vurderes om forordningen gir adgang til å oppstille krav i nasjonal lovgivning om at den som skal kunne utføre sikkerhetskontroll ved flyplasser skal ha vekterutdanning, slik reglene praktiseres i dag. For det andre må det vurderes om det er forenlig med de fire friheter i EØS-avtalens hoveddel å kreve at enkelte grupper sikkerhetskontrollører ved norske lufthavner skal ha vekterutdanning.

Forordningen er bindende i «alle enkeltheder» og gjelder direkte i hver medlemsstat, jf. artikkel 2. Forordningen skal gjennomføres «som sådan» i nasjonal rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, og forordningen må dermed gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon, slik det er gjort gjennom securityforskriften. Forordningen gjelder dermed som norsk lov uten omskrivninger. Hvorvidt medlemsstatene utover dette kan fastsette nasjonale regler på området beror på en tolkning av hva forordningen åpner for. For å vurdere om forordning (EU) 2015/1998 gir adgang til å oppstille nasjonale regler om krav til utdanning som går lenger enn hva som følger av forordningen må sistnevnte altså tolkes med utgangspunkt i forordningsteksten og forordningene den henviser til.

Kapittel 11 i vedlegget til forordning (EU) 2015/1998 oppstiller krav om at personer som skal utøve sikkerhetskontroll skal ha avsluttet en relevant utdannelse, og at denne utdannelsen skal omfatte teoretisk og praktisk utdannelse og opplæring på jobben i de tilfellene vedkommende skal utøve nærmere angitte oppgaver, jf. forordningens vedlegg punkt 11.2.1.1 og 11.2.1.2. Videre oppstilles krav til hvilken kompetanse den enkelte ansatte må ha i relasjon til det konkrete arbeidet vedkommende skal utføre. Utover dette fremgår det ikke hva opplæringen av sikkerhetspersonell kan eller skal inneholde. Det fremgår imidlertid av den innledende teksten i forordningens vedlegg punkt 11.2.1.3 om alminnelige opplæringskrav til personer som skal utføre sikkerhetskontroll at kursinnholdet «skal spesifiseres eller godkjennes av vedkommende myndighet». At utformingen av kursinnholdet overlates til nasjonale myndigheter peker i retning av at det kan gis utdypende nasjonale bestemmelser om hvilken utdanning som kreves for å utøve sikkerhetskontroll på flyplasser.

Forordning (EU) 2015/1998 fastsetter de detaljerte tiltakene for implementering av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart, i samsvar med forordning (EF) nr. 300/2008 artikkel 4 (3). Formålet med forordning (EF) nr. 300/2008 er «beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger, som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare», jf. artikkel 1 punkt 1. Av forordningens innledning punkt 1 fremgår det videre:

«For at beskytte personer og ejendom i Den Europæiske Union bør ulovlige handlinger, der er rettet mod civile luftfartøjer, og som bringer den civile luftfarts sikkerhed i fare, forebygges ved fastsættelse af fælles regler for beskyttelse af civil luftfart. Dette mål bør nås ved, at der fastlægges fælles regler og grundlæggende normer for luftfartssikkerheden og indføres mekanismer for kontrol med, at de overholdes.»

Formålet med det felleseuropeiske securityregelverket er å beskytte den sivile luftfarten mot fare, og å fastlegge «fælles regler og grunnleggende normer» for å oppnå dette. Denne formuleringen tilsier at reglene er ment å danne et felles fundament for sikkerheten ved flyplasser i EU/EØS-området, og er etter ordlyden ikke til hinder for at det kan fastsettes ytterligere nasjonale regler for å beskytte den sivile luftfarten. Et krav om vekterutdanning for å utøve sikkerhetskontroll på flyplasser er i samsvar med forordningens formål om å beskytte den sivile luftfarten.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering åpner forordning (EU) 2015/1998 på denne bakgrunn for å oppstille krav i nasjonal lovgivning om at personer som skal utføre sikkerhetskontroll ved flyplasser skal ha vekterutdanning.

At det ikke er i strid med forordningen å oppstille krav om vekterutdanning for å utøve sikkerhetsoppgaver på norske flyplasser utelukker imidlertid ikke at et slikt krav kan være i strid med EØS-avtalens hoveddel. Sentralt i EØS-avtalen står prinsippet om «de fire friheter»; at det som hovedregel skal være fritt varebytte over landegrensene, fri bevegelighet for arbeidstakere, fri adgang for borgere i ett land til å yte tjenester i et annet, og fri bevegelse av kapital, jf. artikkel 1 nr. 2. Et krav om en bestemt utdanning for å utøve et bestemt arbeid kan representere et brudd på den frie bevegeligheten. Lojalitetsprinsippet i EØS-avtalen artikkel 3 pålegger medlemsstatene en plikt til å avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av avtalens mål i fare. Spørsmålet er dermed om det er forenlig med de fire friheter i EØS-avtalens hoveddel å kreve at sikkerhetskontrollører ved norske lufthavner har vekterutdanning.

I prop. 214 L (2020-2021) Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven) er det generelle forbudet mot forskjellsbehandling i EØS-avtalen beskrevet slik:

«EØS-avtalens del III kapittel 1, 2 og 3 inneholder forbudsbestemmelser mot forskjellsbehandling innen fri bevegelighet for arbeidstakere, jf. artikkel 28, etableringsfrihet, jf. artikkel 31 og 33, og fri bevegelighet for tjenester, jf. artikkel 36 og 39. Forskjellsbehandling kan etter disse bestemmelsene finne sted dersom dette er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen.

Forbudet mot forskjellsbehandling har utviklet seg gjennom praksis, fra å være et forbud mot direkte diskriminering på grunnlag av nasjonalitet til også å omfatte et indirekte diskrimineringsforbud og et ikke-diskriminerende restriksjonsforbud som omfatter enhver form for regulering, tiltak eller ordning som er egnet til å forby, hindre eller vanskeliggjøre den frie bevegeligheten uten å være diskriminerende på grunnlag av nasjonalitet, etableringssted eller grenseoverskridende aktivitet, se C-76/90 Säger, premiss 12.

(...)

I tillegg til å være legitimt motivert må restriksjonen vurderes å være proporsjonal etter EØS-retten. Proporsjonalitetskravet innebærer at tiltaket må være egnet for å oppnå formålet. Det må forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte», jf. blant annet E-8/17 Kristoffersen avsnitt 118. Videre følger det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må være nødvendig for å oppnå formålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 Pedicel kravet nødvendighet som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Det kan ikke være andre tilgjengelige tiltak som både er mindre inngripende og minst like effektive som middel til å oppnå målsetningen. Tiltaket må heller ikke være uforholdsmessig i

forhold til det inngrep som det gjør i den frie bevegelighet. Vilåårene er kumulative.»

Dagens krav om vekterutdanning ved utøvelse av sikkerhetskontroll ved norske flyplasser innebærer ingen diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet. Det vil imidlertid kunne innebære en restriksjon etter EØS-retten, da kravet i praksis vil medføre at arbeidstakere fra andre EU/EØS-land som for øvrig oppfyller kravene etter forordningen, likevel eventuelt vil måtte gjennomføre tilleggsutdanning i Norge dersom de skal utføre sikkerhetskontroll ved norske flyplasser. Hensynet til sikkerhet er eksplisitt trukket frem som et relevant hensyn i de ovennevnte bestemmelsene i EØS-avtalen, og departementet legger til grunn at restriksjonen er legitimt motivert. Spørsmålet er om kravet om vekterutdanning oppfyller kravet om proporsjonalitet.

Vekterutdanning er et kurs på 163 timer. Formålet med utdanningen er å ta vare på rettssikkerheten for dem som kommer i kontakt med vektere, og utdanningen skal også sikre god kvalitet på vakttenestene. Det dreier seg altså om et kort utdanningsløp som skal sørge for kvalitet i måten sikkerhet utøves på der vektertjenester benyttes. Slik vaktvirksomhet i Norge er organisert og regulert foreligger det etter departementets syn ikke andre alternative tiltak som i tilstrekkelig grad vil ivareta hensynene bak dagens krav til vekterutdanning hos flyplasspersonell som utøver sikkerhetskontroll.

Etter dette legger departementet til grunn at dagens ordning tilfredsstiller kravene i EØS-retten. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved nødvendigheten av å stille krav til vekterutdanning ved alle former for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser, se punkt 5.

5 DEPARTEMENTETS VURDERING

5.1 Endring i vaktvirksomhetsloven

5.1.1 Innledning

Som det fremgår av punkt 2.4 er Justis- og beredskapsdepartementet bedt om å gjøre en vurdering av hvorvidt sikkerhetskontroll av ulike former for leveranser og forsyninger til flygninger og flyplasser, samt innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på sikkerhetsbegrenset område på flyplasser fortsatt bør omfattes av vaktvirksomhetsloven.

Behovet for opplæring vil være ulikt ettersom sikkerhetskontrollen skal utføres overfor en person (personkontroll) eller om den gjelder kontroll av ulike former for leveranser, sikkerhetskontroll av kjøretøy, eller i forbindelse med overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset område. En som utfører personkontroll må i tillegg til kunnskap om det rent sikkerhetsmessige, ha god kompetanse bl.a. på kommunikasjon og konflikthåndtering, kulturforståelse, mangfold, yrkesetikk og holdninger samt førstehjelp. For en som skal utføre sikkerhetskontroll av ulike former for leveranser etc. er ikke dette viktig/like viktig. Heller ikke for den sikkerhetskontroll som foretas av kjøretøy ved innpassering til eller overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset område på flyplassen, gjør de samme hensyn seg gjeldende eller fordrer den samme kompetansen hos den som skal utføre tjenesten. Dette gjelder sikkerhetskontrollen av selve kjøretøyet.

Kontroll av fører eller passasjerer i kjøretøyet vil som følge av at dette anses som sikkerhetskontroll av personer, kreve at den som utfører kontrollen har vekterutdanning (se punkt. 5.1.4).

Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet har gitt uttrykk for at for personell som skal utføre sikkerhetskontroll av leveranser av frakt og gods, forsyninger til flygninger og flyplasser, sikkerhetskontroll av kjøretøy samt innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på sikkerhetsbegrenset område på flyplassen, er det tilstrekkelig at de gis opplæring iht. securityregelverket. Dette samsvarer med den opplæringen tilsvarende personell gis i EU for øvrig.

Justis- og beredskapsdepartementet er på denne bakgrunn kommet til at det som et utgangspunkt bør kunne skilles mellom sikkerhetskontroll av personer og kontroll av ulike former for leveranser, forsyninger, sikkerhetskontroll av kjøretøy m.m.

Departementet gir nedenfor en vurdering av de ulike formene for sikkerhetskontroll ved norske flyplasser, herunder hvorvidt de fortsatt bør omfattes av vaktvirksomhetsloven slik at det fortsatt bør kreves vekterutdanning for disse.

5.1.2 Sikkerhetskontroll av personer (personkontroll)

Departementet finner det ikke tvilsomt at den som utfører sikkerhetskontroll som innebærer personkontroll, også i fremtiden bør ha vekterutdanning i tillegg til opplæring i henhold til securityregelverket. Også Luftfartstilsynet, Samferdselsdepartementet og Politidirektoratet vurderer at denne form for sikkerhetskontroll ligger innenfor det som må regnes om vaktjeneste etter vaktvirksomhetsloven § 2. Tjenestens formål og karakter, særlig risikoen for bruk av makt og andre kvalitets-, sikkerhets- og rettssikkerhetshensyn, tilsier dette.

Personkontroll innebærer kontakt med og håndtering av personer, herunder eventuell bruk av makt. Dette krever en type opplæring som gis gjennom vekterutdanningen, men ikke i samme grad som opplæring iht. securityregelverket.² Et av formålene med vaktvirksomhetsloven er å sikre rettssikkerheten til publikum i deres møte med den/de som utfører vaktjeneste/sikkerhetskontroll, og å sikre at den som utfører kontrollen har den nødvendige kompetansen til å håndtere de ulike situasjonene som måtte oppstå.

Som nevnt er det nødvendig for den som skal utføre personkontroll å ha god kompetanse på bl.a. kommunikasjon og konflikthåndtering, kulturforståelse, mangfold, yrkesetikk og holdninger samt førstehjelp, i tillegg til kunnskap om det rent sikkerhetsmessige. Det er bred enighet om at de som utfører sikkerhetskontroll av personer på norske flyplasser derfor fortsatt skal ha vekterutdanning, jf. vaktvirksomhetsloven § 2. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor ingen endringer i gjeldende rett for denne formen for sikkerhetskontroll.

5.1.3 Sikkerhetskontroll av frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser m.m.

De hensyn som etter vaktvirksomhetsforskriften § 2 første ledd skal legges til grunn for vurderingen av om en tjeneste er å anse som vaktjeneste etter vaktvirksomhetsloven § 2, så som «bruk av makt» og «rettssikkerhetshensyn» gjør

² Jf. GAP-analysen omtalt under punkt 4.2.

seg etter departementets syn ikke gjeldende på samme måte når det gjelder sikkerhetskontroll av frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser, som for sikkerhetskontroll av personer. Dette fordi denne form for sikkerhetskontroll ikke innbefatter kontroll av personer.

Sikkerhetspersonell som utfører kontroll av frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser, gis opplæring iht. securityregelverket, en kompetanse som tilsvarer den kompetansen sikkerhetspersonell som utfører denne type sikkerhetskontroll ved flyplasser i EU for øvrig har. Luftfartstilsynet gjennomfører kontinuerlige kontroller med kvaliteten på sikkerhetskontrolltjenestene. Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet anser denne opplæringen tilstrekkelig for å utføre denne type sikkerhetskontroll.

Politidirektoratet gjorde i brev 18. mars 2013 til NHO Logistikk- og transportindustriens landsforening unntak fra vaktvirksomhetsloven for sikkerhetskontroll av post- og frakt. Departementet kan ikke se at det er argumenter som taler for en annen vurdering av sikkerhetskontroll av forsyninger til flygninger og flyplasser.

Departementet viser til at sikkerhetskontroll av varer og gods ved havner og havneterminaler, i forbindelse med ny vaktvirksomhetslov i 2010 ble unntatt fra vaktvirksomhetsloven, jf. departementets vurdering i punkt 3.2.1.3 i Ot.prp. nr. 49 (2008-2009):

«For havner og havneterminaler ser departementet imidlertid at det bør kunne skilles mellom den behandlingen som omfatter gods og den mer publikumsrettede behandlingen som skjer ved cruise- og passasjerterminalene. Det er særlig den publikumsrettede aktiviteten som vil kreve opplæring i forhold til behandling av publikum. [...] Formålet med vaktvirksomhetsloven anses tilstrekkelig ivaretatt med et slikt skille og departementet går derfor inn for at skip og godsterminaler som omfattes av ISPS-regelverket unntas fra vaktvirksomhetsloven.»

Det fremgår av departementets begrunnelse den gang at det måtte skilles mellom «[...] *behandlingen som omfatter gods og den mer publikumsrettede behandlingen som skjer ved cruise- og passasjerterminalene*». Departementet uttalte at det var særlig den publikumsrettede aktiviteten som vil kreve opplæring hva gjelder behandling av publikum.

«Det er i dag for eksempel ikke gitt regler for hvordan kroppsvisitasjon skal foregå da dette i dag utføres av innleide vaktelskaper. Departementet mener derfor at denne delen av virksomheten bør omfattes av vaktvirksomhetsloven, men ser ikke av samme grunn behov for at loven skal omfatte godsterminalene. Formålet med vaktvirksomhetsloven anses tilstrekkelig ivaretatt med et slikt skille og departementet går derfor inn for at skip og godsterminaler som omfattes av ISPS-regelverket unntas fra vaktvirksomhetsloven.»

Departementet fant den gang ikke at tungtveiende grunner talte for å gjøre tilsvarende unntak for personer som utfører vakttjeneste på flyplasser.

Med bakgrunn i vurderingen av at det bør være et tydelig skille mellom sikkerhetskontroll av personer og annen sikkerhetskontroll, vurderer departementet imidlertid nå at gode grunner likevel taler for å behandle sikkerhetskontroll av frakt og post samt forsyninger til flygninger og flyplasser på samme måte, og foreslår at det gjøres unntak for dette slik at det heller ikke skal kreves vakterutdanning for denne type sikkerhetskontroll.

5.1.4 Sikkerhetskontroll av kjøretøy og personer i kjøretøyet

Luftfartstilsynet har gitt følgende beskrivelse av sikkerhetskontroll av kjøretøy:

«Sikkerhetskontroll av kjøretøy foregår ved innpassering til sikkerhetsbegrenset område på lufthavnen. Alle kjøretøy og personer i kjøretøy skal sikkerhetskontrolleres.

Personer og deres medbrakte gjenstander (bag, sekk og personlig utstyr) blir sikkerhetskontrollert separat etter kravene for gjennomlysning av personer.

Opplæringskravet til personell som skal gjennomføre sikkerhetskontroll av personer er beskrevet i forordningens vedlegg pkt. 11.2.3.1. Disse er i dag underlagt krav til vekterutdanning.

Kjøretøyet og utstyr som tilhører kjøretøyet blir også sikkerhetskontrollert. Av praktiske årsaker har dette blitt utført av de samme sikkerhetskontrollørene som utfører sikkerhetskontroll av personer. Følgelig har disse også vært underlagt krav om vekterutdanning.

Luftfartstilsynet mener det må legges til rette for at sikkerhetskontroll av kjøretøy og utstyr uten personer må kunne gjennomføres av personell uten vekterutdanning, men med de kravene til opplæring/utdanning som følger av forordningens vedlegg pkt. 11.2.3.4. I slike operasjoner blir det ikke gjennomført personkontroll.

Sikkerhetskontroll av kjøretøy er en form for sikkerhetskontroll som mest er benyttet på de større lufthavnene der det er separate innpasseringspunkt for kjøretøy. På de mindre lufthavnene er sikkerhetsbegrenset område kun etablert i forbindelse med flyankomst og avgang og er avgrenset i tid. Dette medfører svært redusert behov for å ta kjøretøy inn på sikkerhetsbegrenset område.

Luftfartstilsynet er derfor av den formening at personell på lufthavnene som driver med sikkerhetskontroll av kjøretøy og har opplæring etter pkt. 11.2.3.4 i vedlegget til forordning 2015/1998 kan unntas fra kravet om gjennomført vekterutdanning.»

Sikkerhetskontroll av kjøretøy som skal inn på flyplassområdet (innpasseringskontroll, se punkt 4.2.4) utføres altså i dag av ansatte med vekterutdanning. I praksis foregår kontrollen ved at én ansatt forestår kontrollen av selve kjøretøyet, mens en annen ansatt gjennomfører personkontrollen. Den eller de fra kjøretøyet som skal kontrolleres, går ut av bilen og følger med inn i bygningen ved passeringspunktet der sikkerhetskontrollen av personer gjennomføres.

I ovennevnte GAP-analyse vurderer Luftfartstilsynet at kravet til vekterutdanning av personell som gjennomfører sikkerhetskontroll kjøretøy (punkt 4 i GAP-analysen) bør kunne unntas fra kravet om vekterutdanning i vaktvirksomhetslovens § 2.

Som det fremgår over er Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet av den oppfatning at en ansatt som skal kontrollere kjøretøy ved innpassering til eller inne på sikkerhetsbegrenset område, anses for å få tilstrekkelig opplæring iht. securityregelverket. Justis- og beredskapsdepartementet gir sin tilslutning til dette. På samme måte som for sikkerhetskontroll av ulike former for vareleveranser, gods, frakt m.m., gjør ikke de samme hensyn seg gjeldende for denne type sikkerhetskontroll som for personkontroll som innebærer kontakt med publikum og eventuell bruk av makt. Personkontroll krever dessuten kompetanse på kommunikasjon, konflikthåndtering osv. som nevnt under punkt 4.2.1.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gjøres unntak fra kravet om vekterutdanning for sikkerhetskontroll av selve kjøretøyet.

5.1.5 Innpasseringskontroll, overvåking og patruljering

Luftfartstilsynet har videre reist spørsmål om ikke sikkerhetskontroll i form av innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på det sikkerhetsbegrensede flyplassområdet, bør kunne unntas fra loven på tilsvarende måte.

I vedlegget til forordning (EU) 2015/1998 er denne formen for overvåking og kontroll er beskrevet slik i punkt 1.5.1 som gjelder overvåking, patruljering og andre former for fysisk kontroll:

Det skal gjennomføres overvåking eller patruljering for å føre tilsyn med

- a) grensene mellom landside, flyside, sikkerhetsbegrensede områder, kritiske deler og, dersom det er relevant, avgrensede områder,
- b) områder i og i nærheten av terminalen der offentligheten har adgang, herunder parkeringsområder og kjørebaneer,
- c) at personer som befinner seg i andre sikkerhetsbegrensede områder enn områder der det befinner seg passasjerer, synlig bærer gyldige identitetskort,
- d) at kjøretøyer som befinner seg på flyside, er utstyrt med synlige og gyldige passersedler, og
- e) innsjekket bagasje, frakt og post, forsyninger til flygingen samt luftfartsselskapers post og materiell som befinner seg i kritiske deler i påvente av lasting

Luftfartstilsynet viser i brev 10. mai 2021 til Justis- og beredskapsdepartementet til at opplæringskravet til personer som skal gjennomføre overvåking, patruljering og annen fysisk kontroll er beskrevet i forordningens vedlegg punkt 11.2.3.5.

Når det gjelder gjennomføring av kravet fremhever Luftfartstilsynet følgende:

«Det skal være overvåking, patruljer og annen fysisk kontroll på flyplasser og, når det er hensiktsmessig, i tilstøtende områder med offentlig tilgang, for å identifisere mistenkelig atferd av personer, for å identifisere sårbarheter som kan utnyttes for å utføre en ulovlig handling og for å avskrekke personer fra å begå slike handlinger.»

I følge Luftfartstilsynet er dette en arbeidsoppgave som flere steder utføres av ansatte hos lufthavnoperatøren og ikke av innleid underleverandør av sikkerhetskontrolltjenester. Det forekommer også kombinasjoner av disse to personellgruppene. Luftfartstilsynet uttaler i brevet videre:

«Lufthavnoperatøren passer på sitt eget avgrensede område og sikrer dette ved patrulje av gjerdelinjen, patruljer på parkeringsplasser, sjekk av ID-kort for personer og kjøretøytillatelse for kjøretøy som allerede er inne på sikkerhetsbegrenset område. Avskrekking som nevnt i regelverksbeskrivelsen skjer gjennom tilstedeværelse. Dersom forsøk på ulovlig innpassering blir oppdaget er det andre instanser som må ta seg av videre oppfølging.»

Etter Luftfartstilsynets vurdering bør personell som driver denne type tjeneste (innpasseringskontroll, overvåking og patruljering) og har opplæring iht. forordningens vedlegg punkt 11.2.3.5, unntas fra kravet om vekterutdanning med

samme begrunnelse som er brukt i unntaket for lov om vaktvirksomhet § 2 for skip og havner som befinner seg på ISPS områder. Luftfartstilsynet viser til at:

«Fiskeri og Kystdirektoratet har i sin vurdering lagt vekt på at begrepet personkontroll må defineres som en aktiv kontroll av personer som f.eks. kroppsvisitasjon. Det omfatter ikke innpasseringskontroll ved sjekk av billetter eller som tilfellet er for flyplasser, kontroll av ID-kort og kjøretillatelse for egne ansatte.

Videre viser vi til Kystverkets informasjon om at personkontroll i all hovedsak knytter seg til cruise og fergetrafikk. Her er det leid inn personell fra godkjente vaktsselskap til å utføre denne type tjeneste. Det samme gjelder for lufthavnene der denne type personkontroll foretas av innleide vaktsselskap som da er en underleverandør av sikkerhetskontrolltjenester.

Gjennomføring av patruljetjenesten er basert på en risikovurdering utført av lufthavnsoperatøren. Denne risikovurderingen er godkjent av Luftfartstilsynet på samme måte som risikovurderinger for havneterminaler er godkjent av Kystverket.

Alle flyplasser har en sikkerhetsansvarlig slik det er krav til at havneterminalene også skal ha. Sikkerhetsansvarlig for lufthavnen er godkjent av Luftfartstilsynet. Sikkerhetsansvarlig har ansvar for at alle som utfører noen form for sikkerhetstjeneste på lufthavnen har godkjent bakgrunnsjekk og har korrekt opplæring etter kravene i securityforskriften.

Luftfartstilsynet er derfor av den formening at personell på lufthavnene som driver med overvåking, patruljering og annen fysisk kontroll og har opplæring etter pkt. 11.2.3.5 i vedlegget til forordning 2015/1998 kan unntas fra kravet om gjennomført vekterutdanning.»

Luftfartstilsynet viser altså til at det daværende Fiskeri- og kystdirektoratet i sin vurdering la vekt på at begrepet personkontroll måtte defineres som en aktiv kontroll av personer som f.eks. ved kroppsvisitasjon.

Luftfartstilsynet understreker at innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på flyplassområdet for å sikre at ikke uvedkommende befinner seg inne på området, ikke innebærer personkontroll utover kontroll av ID-kort og kjøretillatelse. I den grad det skal foretas en mer omfattende personkontroll, vil personen bli ledsaget inn til nærmeste kontrollpunkt for eventuelt å bli visitert og sjekket på annen måte av personell med vekterutdanning, slik som i dag.

Legger man til grunn at det ikke skal foretas personkontroll i tilknytning til innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på selve flyplassområdet, er det Justis- og beredskapsdepartementets vurdering at denne form for sikkerhetskontroll, bør kunne vurderes på samme måte som sikkerhetskontroll av leveranser til flyvninger (gods, varer, catering m.m.) og kontroll av kjøretøy. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor at sikkerhetskontroll i form av innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på flyplassområdet unntas fra vaktvirksomhetsloven. Ansatte som skal utføre denne form for sikkerhetskontroll antas å få tilstrekkelig opplæring iht. securityregelverket. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

5.1.6 Forslagets betydning for sikkerheten i sivil norsk luftfart

Justis- og beredskapsdepartementet har med bakgrunn i innspill fra Luftfartstilsynet vurdert hvorvidt en endring som foreslått vil kunne ha noen

innvirkning på sikkerhetsnivået på norske lufthavner. Som det fremgår ovenfor vil den foreslåtte endringen føre til at det ikke lenger vil stilles krav om vekterutdanning for sikkerhetskontroll som ikke innebærer personkontroll. Det understrekes imidlertid at personer som skal gjennomføre denne form for sikkerhetskontroll fortsatt vil ha opplæring i henhold til securityregelverket. Gjennom inspeksjoner sørger Luftfartstilsynet for at personell som skal utføre sikkerhetskontroll i sivil norsk luftfart har den nødvendige kompetansen og kunnskapen som følger av forordning (EU) 2015/1998, jf. punkt 4.3.

Kravet i securityforskriften om sikkerhetskontroll av kjøretøy, frakt og post, forsyninger og materiell har som formål å hindre at gjenstander som er definert som forbudt på et sikkerhetsbegrenset område blir tatt med inn. Personer som gjennomfører disse kontrollene har fått opplæring gjennom securityregelverket i hva som defineres som forbudte gjenstander og i de kontrollmetodene som kan brukes for å avdekke forsøk på å medbringe disse inn på et sikkerhetsbegrenset område. Denne kompetansen og metodikken vil ikke endre seg selv om det ikke lenger vil være noe krav om vekterutdanning for å kunne gjennomføre denne form for sikkerhetskontroll.

På tilsvarende måte stilles det etter securityregelverket krav til kompetanse for personell som skal gjennomføre innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på flyplassområdet. Heller ikke denne kompetansen og metodikken vil endre seg selv om kravet til vekterutdanning for denne form for sikkerhetskontroll (som ikke innebærer personkontroll) tas bort.

Slik Justis- og beredskapsdepartementet ser det vil derfor den foreslåtte endringen i vaktvirksomhetsloven § 2 ikke få noen innvirkning på sikkerhetsnivået på norske flyplasser og i sivil norsk luftfart som sådan.

5.1.7 Oppsummering og konklusjon

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår at det etableres et skille i loven mellom sikkerhetskontroll på norske flyplasser som innebærer kontroll av personer (personkontroll) og sikkerhetskontroll som foretas av gods, frakt, forsyninger til flygninger, flyplasser og kjøretøy. Med dette som utgangspunkt foreslår departementet at sistnevnte form for sikkerhetskontroll unntas fra vaktvirksomhetsloven og kravet om vekterutdanning. På tilsvarende måte foreslår departementet at det gjøres unntak fra kravet om vekterutdanning for personale som skal gjennomføre innpasseringskontroll, overvåking og patruljering inne på sikkerhetsbegrenset flyplassområde på norske flyplasser.

Det foreslås å gjøre endringer i vaktvirksomhetsloven § 2 ved å tilføye unntak for sikkerhetskontroll på norske flyplasser som ikke innebærer personkontroll. Dette foreslås gjort ved å tilføye et nytt tredje punktum i § 2 tredje ledd.

5.2 Endring i vaktvirksomhetsforskriften

For ytterligere å klargjøre skillet mellom personkontroll og kontroll av gods mv. på i sivil norsk luftfart, og at sistnevnte ikke lenger skal omfattes av vaktvirksomhetsloven og vaktvirksomhetsforskriften, foreslår departementet at det også gjøres endringer i vaktvirksomhetsforskriften § 1 annet ledd gjennom en tilføyelse om hva unntaket i vaktvirksomhetsloven § 2 tredje ledd tredje punktum omfatter.

Vaktvirksomhetsforskriften § 12 annet ledd første punktum viser i dag til at utførelse av tjeneste som sikkerhetskontrollør på lufthavn krever tilleggsopplæring som fastsatt av Luftfartstilsynet etter luftfartsloven. «Luftfartsloven» foreslås i tråd med gjeldende rett endret til «forskrift 1. mars 2011 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten m.v.».

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at forslaget om å unnta sikkerhetskontroll av frakt, post og forsyninger til flygninger og flyplasser fra vaktvirksomhetsloven ikke vil få særlige økonomiske eller administrative konsekvenser for verken politiet eller næringslivet. Det vil likevel være slik at det å fjerne kravet om at sikkerhetspersonell som skal utføre denne form for sikkerhetskontroll må ha vekterutdanning, vil føre til at færre personer tar denne utdanningen enn det som er tilfelle i dag. Dette vil kunne føre til noe mindre inntekt for de vaktelskapene som står for opplæringen. Samtidig vil det kunne føre til noen færre administrative oppgaver for de samme selskapenes arbeid knyttet til opplæringen.

Den samme vurderingen gjør seg gjeldende for forslaget om å unnta sikkerhetskontroll i form av innpasseringskontroll, overvåking og patruljering på sikkerhetsbegrenset flyplassområde.

7 FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

Vaktvirksomhetsloven § 2 tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Loven gjelder heller ikke for sikkerhetskontroll i sivil norsk luftfart som ikke innebærer personkontroll.

Vaktvirksomhetsforskriften § 1 nytt tredje ledd skal lyde:

Unntaket etter vaktvirksomhetsloven § 2 tredje ledd tredje punktum omfatter sikkerhetskontroll av kjøretøy, gods, frakt og forsyninger til flygninger, og overvåking og patruljering inne på flyplassområdet. Unntaket omfatter ikke kontroll av fører av kjøretøy.

Vaktvirksomhetsforskriften § 12 annet ledd første punktum skal lyde:

Utførelse av tjeneste som sikkerhetskontrollør på lufthavn krever tilleggsopplæring som fastsatt av Luftfartstilsynet etter forskrift 1. mars 2011 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten m.v.