



Lov om vaktvirksomhet – høringskommentar

Ref:

- a) Justisdepartementets høringskriv av 04.07.2008
- b) FAD oppdrag til DSS av 09.07.2008
- c) Justisdepartementet 05.11.2003, 02/02684 ES KES/KOT/bj

1 Bakgrunn

Departementenes servicesenter (DSS) viser til Justisdepartementets høring av arbeidsgruppe-rapport utsendt ved ref a. Rapporten gjennomgår regelverket om vaktvirksomhet og foreslår endringer i dagens lovtekst.

Ved ref b er DSS invitert av FAD til å gjennomgå rapporten og fremme eventuelle kommentarer innen fristen den 3 oktober. FAD har bedt DSS om at høringsinnspill stiles direkte til JD, med kopi til FAD.

2 DSS som leverandør av sikkerhetstjenester

2.1 Generelt

Som etat under Fornyings- og administrasjonsdepartementet er DSS blant annet tillagt oppdraget med å *"levere vakthold og tryggleikstjenester som er i samsvar med gjeldende trusselvurdering¹".* DSS leverer kontinuerlige vakt, sikrings- og resepsjonstjenester i Regjeringskvartalet og frittliggende departementer, Statsministerens kontor, samt Høyesterett. Grunnlaget for dagens ordning er å finne i St.prp.nr 1, 1993-94.

Som det fremkommer av ref c, har Justisdepartementet tidligere konkludert at vaktvirksomheten i regi av DSS er å betrakte som egenvakthold og således ikke faller inn under nåværende lov om vaktvirksomhet.

DSS ser det som positivt at kravene til, og kontrollen med, vaktvirksomhet styrkes ift dagens situasjon slik det legges opp til i forslaget til lovtekst. Både vakt- og resepsjonstjenesten i DSS vil så langt en kan se falle inn under lovens virkeområde, slik denne nå foreligger i forslags form. DSS ser flere utfordringer i det forslag til lov som nå er til høring, dette belyses nærmere i det etterfølgende.

For å skape bedre forståelse for de høringskommentarer som fremmes av DSS har en funnet det hensiktsmessig å innledningsvis redegjøre kort for den vakt- og resepsjonstjeneste som i dag utøves av etaten.

¹ Statsbudsjettet 2008 Kap 1522/4522 Servicesenteret for departementa - tildelingsbrev

2.2 Vakttjeneste i Regjeringskvartalet - historikk

I 1983 besto vakttjenesten i Regjeringskvartalet av drøyt 15 egne ansatte som i hovedsak hadde sitt virke i kontortiden. Utover dette ble det benyttet vaktelskaper fra privat næring for å forestå vaktholdet på kveld, natt, helg og helligdager. Grunnet hyppig gjennomstrømming av vektere, svak tilhørighet til oppdragsgiver og begrenset detaljkunnskap om bevokningsobjektene og oppdraget ble ikke denne løsningen sett på som ideell. Den hyppige gjennomstrømmingen av private vektere gjorde også sitt til at man så en risiko for at statssensitiv informasjon skulle komme på avveie.

Med bakgrunn i St.prp.nr.1 (93-94) ble det vedtatt at vaktholdet fullt og helt skulle utføres i egen regi, med eget personell i Statens forvaltningstjeneste (i dag DSS). Med denne beslutningen ble behovet for heving av kvalitet på vakttjenesten ivaretatt gjennom egen styring av tilsettingene, stabilitet i vaktstyrken, forbedret kvalitet på tjenestene og høyere sikkerhetsnivå.

I 2004 ble det foretatt en ytterligere profesjonalisering med påfølgende spesialisering av virksomheten. DSS Sikkerhetstjenesteavdeling utgjør i dag om lag 140 faste stillinger fordelt på fire fagseksjoner, herunder ca 87 sikkerhetsvakter og 37 resepsjonsvakter. De øvrige fagseksjonene i avdelingen er seksjon for Teknisk sikring og Bedriftshelsetjenesten.

2.3 Organisatoriske/juridiske forhold og hjemmelsgrunnlag

Som etat under Fornyings- og administrasjonsdepartementet ledes DSS av åremålstilsatt direktør. Sikkerhetstjenesteavdelingen, der vakt- og resepsjonstjenestene er organisert ledes av fast tilsatt avdelingsdirektør. Virksomheten er registrert i Foretaksregisteret.

DSS er ikke underlagt nåværende lov om vaktvirksomhet. Det er i denne forbindelse relevant å vise til ref c, brev fra Justisdepartementet av 05.11.03. vedrørende sikkerhetsvaktens myndighetsområde i Regjeringskvartalet. Justisdepartementets vurdering den gang konkluderte med at vakttjenesten i DSS var å betrakte som egenvakthold og at loven således ikke ville komme til anvendelse. I den samme vurdering fra Justisdepartementet ble spørsmålet om sikkerhetsvaktens status ift myndighetsutøvelse og straffeloven behandlet. Vurderingen konkluderte bl.a. med:

"Offentlig ansatte personer som rent faktisk regelmessig utøver myndighet over andre personer, og som har en betrodd stilling, må anses som offentlig tjenestemann. Stillingen som vakt i Statens forvaltningstjeneste er høyt betrodd i den forstand at vaktene har et medansvar for sikkerheten til den norske regjeringen og de departementsansatte, og stillingen medfører at det regelmessig er nødvendig å opptre med autoritet ovenfor personer som av ulike grunner ferdes i regjeringskvartalet" (ref. c, side 5).

Som offentlig etat er DSS underlagt Lov om forebyggende Sikkerhet (Sikkerhetsloven) og det stilles høye krav til organisering, styring, rapportering og dokumentasjon av virksomhetens oppfyllelse av Sikkerhetsloven. For direktør, avdelingsdirektør, sikkerhetsvakter og resepsjonsvakter er det stilt krav om sikkerhetsklarering, noe som innebærer langt mer vidtgående personkontroll og sikkerhet enn hva som ligger i de vandelsattester som kreves i den private vekternæring.

Utover de tradisjonelle vakt- og vekteroppgaver som er regulert av lov om vaktvirksomhet, yter Sikkerhetstjenesteavdelingen i DSS også tjenester knyttet til drift av Regjeringskvartalets adgangskontrollanlegg, kameraovervåkning, gjennomlysningstjeneste, helikopterplattform (herunder havarivakt), røykdykkertjeneste, følgetjeneste av statsråder og annet VIP personell, samt protokollære tjenester knyttet til statsbesøk og lignende. Tjenestene er koordinert fra en egen vaktsentral under ledelse av en operativ leder.

Virksomheten har også en definert rolle i beredskapssammenheng, i den hensikt å bidra til å sikre landets politiske ledelse og viktige samfunnsfunksjoner ved eventuelle krise-

/terrorsituasjoner. Både i det daglige virke og ved beredskaps-/krisesituasjoner har vakttjenesten et tett samarbeid med Politiet.

2.4 Tilsetting og utdanning i Vakttjenesten

Tilsetningsprosedyrene i Vakttjenesten er svært grundige og inkluderer blant annet at kandidater må tilfredsstillende spesifikk krav til egnet bakgrunn, sikkerhetsklarering iht. Sikkerhetsloven på nivå HEMMELIG eller høyere, opptakskrav med fysisk test og eventuelt samtale med psykolog. Alle sikkerhetsvaktene i DSS gjennomgår en teoretisk grunnutdanning på om lag 50 timer med interne så vel som eksterne instruktører på et høyt faglig nivå, herunder instruktører fra Politiet og Brann og redningsetaten. Avdelingen har egne godkjente instruktører innen førstehjelp og bruk av hjertestarter. Utover dette tilføres sikkerhetsvaktene praktisk opplæring under kyndig veiledning, regelmessig "faglig påfyll" samt autorisasjon på enkelte fagdisipliner. Det kan nevnes at DSS hvert år avsetter ca kr 10000,- for kompetanseheving av den enkelte sikkerhetsvakt.

2.5 Resepsjonstjenesten

Resepsjonstjenesten i DSS betjener samtlige resepsjoner i Regjeringskvartalet, frittliggende departement og Høyesterett innenfor normal arbeidstid. Tjenesten omfatter ordinære resepsjonstjenester og adgangskontroll, herunder veiledning av besøkende og ansatte, besøksregistrering inkludert kontroll av identitet og oppsøking av de ansatte som skal besøkes. Foruten slike tradisjonelle resepsjonstjenester er samtlige resepsjonsvakter skolert innen sikkerhetsområdet og tillagt et særlig ansvar for å observere og håndtere sikkerhetstruende situasjoner i resepsjonsområdet. Eksempler på dette kan være bagasje som settes igjen uten eier, mistenkelig oppførsel, forsøk på inntrengning og demonstranter. Resepsjonsvaktene foretar videre gjennomlysning av all post som blir levert direkte i departementene uten tilgjengelig mottaker.

Resepsjonsbetjentene har direkte kontakt med vaktcentralen både gjennom telefonforbindelse og alarmforbindelser som kan utløses.

Også Resepsjonstjenestens ansatte blir sikkerhetsklarert iht. Sikkerhetsloven før tilsetting, og de gis grunnopplæring i basis sikkerhetstjeneste og andre relevante kompetanseområder som gjennomlysning, førstehjelp, hjertestarter, brann- og slukketeknikk samt verbal konflikthåndtering.

Etter DSS' vurdering er flere av de oppgaver Resepsjonstjenesten utøver av en slik art at også denne tjenesten vil kunne omfattes av den nye lovens virkeområde slik dette er definert i høringsdokumentet.

3 Høringskommentarer

3.1 Egenvakthold

Av høringsdokumentets kapittel 5.3. (s.27) fremkommer:

"Som egenvakthold menes vakthold av enhver karakter av privat eiendom (herunder leiet og festet eiendom) så vel som egne statlige og kommunale eiendommer, med tilliggende bygninger og ansatte, så lenge vaktholdet utføres av virksomhetens egne ansatte."

Vakt- og resepsjonstjenesten i DSS utøves av egne ansatte statstjenestemenn, etter oppdrag fra Statsministerens kontor, departementene og Høyesterett. DSS kan ikke se at den nye loven endrer konklusjonene i Justisdepartementets tidligere vurdering om at Vakttjenesten i DSS må betraktes som egenvakthold. En av intensjonene ved den nye loven er imidlertid at også egenvakthold skal omfattes. Det synes etter DSS' vurdering klart at loven, slik den nå er utformet, også vil komme til anvendelse for Vakttjenesten, trolig også Resepsjonstjenesten i DSS.

3.2 Krav om utskillelse som egen juridisk enhet

Av høringsdokumentets kap 8, side 112 (Lovforslaget) fremkommer:

"Den del av et forvaltningsorgan som utøver ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakthold må være utskilt som egen juridisk enhet"

I høringsdokumentets kap 6, side 103, Administrative og økonomiske konsekvenser av arbeidsgruppens forslag, fremkommer:

"Forvaltningsorganer som i dag driver egenvakthold vil videre måtte omorganisere seg for å fylle kravene til å være et vaktforetak".

I høringsdokumentets kap 7, spesielle motiver, side 105, drøftes lovforslagets §2, Lovens virkeområde. I drøftingen fremkommer:

"For det første er det foreslått at egenvakthold skal omfattes av vaktvirksomhetsloven. Bakgrunnen for dette er den stadig økende kreativiteten når det gjelder vaktvirksomhetslovens regler ved å etablere en form for egenvakthold. Dette innebærer at det bla ikke stilles krav til vandel eller utdanning for de som skal utføre vakttjenesten, noe som svekker rettssikkerheten både til de som kommer i kontakt med disse vekterne og til vekterne selv. Endringen innebærer at bedrifter og forvaltningsorganer som i dag har eget ansatt personell for å utføre vakttjenester på bedriftens/forvaltningsorganets område heretter må oppfylle vilkårene for å bli godkjent som vaktforetak. Det er tilstrekkelig at den delen av bedriften/forvaltningsorganet som utøver denne tjenesten skilles ut som en juridisk enhet (for eksempel egen avdeling).

Så vidt DSS har forstått er Staten pr definisjon å betrakte som ett juridisk rettssubjekt. Etter DSS` vurdering er dette lite forenelig med lovtekstens §3, der det foreslår at vaktvirksomheten i forvaltningsorgan må være skilt ut som "egen juridisk enhet". Så langt DSS kan forstå vil den måte DSS er organisert på, som etat under FAD, med eget foretaksnr, underlagt Sikkerhetsloven, strenge krav til vandel og sikkerhetsklarering for både direktør, avdelingsdirektør og sikkerhets-/resepsjonsvakter, allerede tilfredsstillende de intensjoner som ligger bak forslaget til lovendring. Det er vanskelig å se for seg hvorledes Vakt- og Resepsjonstjenesten i DSS i praksis skal kunne skilles ut fra resten av virksomheten som en egen juridisk enhet slik det foreslås.

DSS finner det videre relevant å vise til NOU nr 2006:6 "Når sikkerhet er viktigst". I pkt 8.5.2 av utredning understrekes viktigheten av å beholde sikkerhets- og beredskapsmessige oppgaver som en integrert del av virksomheten:

"Utvalget vil på bakgrunn av dette anbefale at sikkerhets- og beredskapsarbeid som knytter seg til kjerneoppgaver ved kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner holdes som en integrert del av virksomheten."

For å avklare hvordan den foreslåtte lovtekst skal fortolkes tok DSS initiativ til et møte med leder av arbeidsgruppen som har utarbeidet lovforslaget. Sikkerhetsledere fra Stortinget, Slottet og Norges bank ble også invitert, da både DSS og de nevnte andre foretak alle må sies å representere enheter med særskilte krav til organisering og styring.

I møtet med arbeidsgruppens leder, Knut Fosli, fikk DSS klar forståelse av at det ikke var noe intensjon bak forslaget som tilsa at vakt- og resepsjonstjenesten i DSS ville måtte skilles ut fra

øvrig del av virksomheten eller endre organisatorisk tilknytning på andre måter. Dette samsvarer med høringsdokumentets kap 7, spesielle motiver, side 105, der det jo uttrykkes at:

"det er tilstrekkelig at den delen av bedriften/forvaltningsorganet som utøver denne tjenesten skilles ut som en juridisk atskilt enhet (for eksempel en egen avdeling)".

DSS er av den formening at den foreslåtte lovtekst i §3 må endres, slik at denne fremstår mer tydelig, i samsvarer med ovennevnte.

3.3 Kompetansekrav til godkjente vektere

En av arbeidsgruppens intensjoner med å innlemme egenvakthold under lov om vaktvirksomhet synes å være å kvalitetssikre opplæringen av vektere. Som nevnt i innledende kapittel er DSS av den oppfatning at etatens interne opplæringsprogram holder et meget høyt nivå, uten at dette har vært sammenfallende med vekterskolens kursplan. Dersom vakt- og resepsjonstjenesten i DSS faller inn under den nye vaktvirksomhetsloven, vil de samme krav til utdanning/skolering som gjelder for vaktvirksomhet for øvrig også bli gjeldende for vakt- og resepsjonstjenesten i DSS.

DSS er av den oppfatning at utdanningskravene bør differensieres, avhengig av hvilke "kompleksitetsnivå" av vaktjeneste som skal dekkes. Eksempelvis vil det virke urimelig at ansatte i resepsjonstjeneste skal måtte gjennomgå samme utdanning som patruljerende sikkerhetsvakter. Her foreslår DSS at det defineres ulike kompetansenivå i utdanningsplanen og at kravene til kompetansenivå for de ulike stillingsområder avgjøres ut fra stillingens innhold. En inndeling i tre kompetansenivå ville etter DSS vurdering være fornuftig.

Videre støtter DSS at det utarbeides fagplaner som regulerer minimumsinhold i utdanningen, og at det stilles krav om at instruktører skal godkjennes for slike oppgaver. For en virksomhet som DSS, med de særskilte krav som stilles til etatens sikkerhets- og resepsjonsvakter vil det være mye tilleggskompetanse disse må tilegne seg i forhold til oppgavene som utføres. Det har for DSS en stor verdi å selv kunne forestå opplæring av vakt- og resepsjonsbetjentene. På denne måten gis det en styrket mulighet til å innarbeide de rette holdninger og egenarter fra første undervisningstime, foruten at undervisningen i objekt- og tjenestespesifikke fag kan innpasses der det faller naturlig i undervisningsprogresjonen.

DSS vil i lys av ovennevnte henstille om at det gis åpning for at hele eller deler av den normerte undervisningen kan gjennomføres i egen regi. En vil likevel presisere at etaten ser positivt på forslaget om at instruktører skal gjennomgå en form for kvalifisering/sertifisering, at undervisningen minimum må inneholde en plan utarbeidet/godkjent av en sentral myndighet på området, og at det etableres et felles tilsyn for opplæringer.

Så vidt DSS kan se er det sagt lite om overgangsordninger og hvorvidt den nye loven skal ha tilbakevirkende kraft med hensyn til kompetansekrav. DSS er av den oppfatning at det vil være lite naturlig å kreve at nåværende ansatte, mange med til dels lang erfaring, skal tvinges til å gjennomgå en ny grunnutdanning. Både DSS spesielt, og vakt-/vekkerbransjen generelt, vil kunne bli stilt overfor store rekrutteringsutfordringer dersom krav om grunnutdanning innføres raskere enn arbeidsmarkedet kan tilby jobbsøkere med slik utdanning.

Dette må klargjøres ifm. endelig behandling av lovforslaget.

3.4 Virkeområde

Resepsjonstjenesten i DSS har et spesialisert oppdrag og en uniformering som skiller seg ut i forhold til etatens Vaktjeneste. De innehar et annet rekrutterings- og treningsgrunnlag enn Vaktjenesten, da de utøver andre funksjoner med en mer serviceorienterte kompetanseprofil. Det er likevel Resepsjonsvakten som overvåker inn- og utpassering til regjeringsbygningene, monitorerer at adgangskontrollanlegget fungerer etter intensjonen, samt at de påser at besøk til

departementene skjer i henhold til gjeldende sikkerhetsrutiner. Resepsjonsbetjentene utfører også gjennomlysning av pakke- og brevpost levert i resepsjonene og yter en betydelig grad av service, for departementsansatte så vel som for besøkende. Resepsjonsvakter er generelt sett satt til å utføre et vaktoppdrag med serviceansikt utad og gjennomgår en betydelig del av sin grunnopplæring i DSS i fellesskap med sikkerhetsvaktene.

For DSS er det noe uklart om arbeidsgruppen bak høringsforslaget går inn for at silke resepsjonstjenester skal underlegges lov om vaktvirksomhet. Lovens § 2, Virkeområde, tolkes likevel av DSS dit hen at ansatte som utfører kontrolltjenester og tilsyn med offentlig område vil omfattes av loven. Dersom denne forståelsen er rett, forsterkes DSS oppfatning om at det vil være fornuftig å differensiere kravene til utdanning ut fra hvilken type vaktfunksjon som skal utføres.

3.5 Godkjenning og kontroll av vaktforetak.

DSS stiller seg positiv til forslaget om etablering av et godkjenningsregime for vaktelskapene, og ordning med registrering av samtlige vakttjenestepersoner. En kobling mot politiets registre slik at arbeidsgiver informeres dersom sikkerhetsvakter kommer under etterforskning, bøtelegges eller straffedømmes vil sikre at virksomheten kan iverksette nødvendige tiltak.

3.6 Uniformering.

I lovforslagets § 10 omhandles uniformering. Arbeidsgruppen går inn for at uniform bare kan bæres når vedkommende vokter er i aktiv tjeneste, det vil si på jobb. Det skal framgå i klartekst hvorvidt vedkommende er godkjent vokter, eller under opplæring. DSS støtter dette forslaget. I lovforslaget uttrykkes videre en intensjon om at uniforme skal gis et sivilt preg For å sikre at disse ikke forveksles med uniformene til Politiet eller Forsvaret.

For DSS' vedkommende er det av stor betydning at uniformen holder et pent offentlig preg. De må være hensiktsmessige og representative mht. alle de oppgaver sikkerhetsvaktene utfører som atskiller seg fra de tradisjonelle vokteroppgaver. Dette med grunnlag i vakt- og resepsjonsbetjeningens rolle som offentlige tjenestemenn og tjenesteytere på vegne av SMK og departementene. Protokollære hensyn knyttet til oppdrag i forbindelse med statsbesøk og lignende legges også til grunn for etatens vurdering på dette området.

Det fremgår videre av forslaget at godkjent uniform skal påføres teksten "Vokter" på venstre brystside. For vårt vedkommende tituleres personellet innen Vakttjenesten som "Sikkerhetsvakt", "Vaktførstebetjent" eller "Vaktleder", og tilsvarende "Resepsjonsvakt" og "Gruppeleder" i Resepsjonstjenesten, Dette i henhold til stillingsbeskrivelse, tjenestenivå og ansettelseskontrakt. Med bakgrunn i eksisterende uniformering, jakkemerking med riksvåpen på begge skuldre, samt ID-kort, vil vi finne det lite hensiktsmessig eller tilfredsstillende dersom sikkerhets- og resepsjonsvaktene må innføre merking som "vokter". Det bemerkes også at DSS' vakt- og resepsjonspersonell beskyttes av Straffelovens § 127 og § 326 (vold og annen forulemping mot offentlige tjenestemenn), Å bære merking som "Vokter" vil kunne bidra til at dette tjenesteforholdet ikke fremstår tydelig.

4 Oppsummering

DSS stiller seg svært positiv til at det nå foretas en heving av kravene til vakttjenesten generelt.

Etableringen av normerte undervisningsplaner for en basis grunnutdanning, godkjenning av instruktører og kontroll med virksomheten av et sentralt etablert kontrollorgan representerer samlet et stort og godt skritt i retning. Dette vil på sikt kunne gi en kvalitetsheving av en næring i rask vekst.

Som etat under FAD, underlagt Sikkerhetsloven, med en høy sikkerhetskultur og tett samarbeid med politiet og andre kontrollmyndigheter, er DSS av den oppfatning at intensjonene bak den nye loven allerede er godt ivare tatt for Vakt- og Resepsjonstjenesten i DSS. Hvorvidt det er

nødvendig, eller formålstjenelig, at etatens Vakt- og Resepsjonstjeneste også skal underlegges Lov om vaktjeneste er etter DSS` vurdering et spørsmål som bør vurderes spesielt i Justisdepartementets avsluttende arbeid med lovforslaget.

Lovens § 3, siste setning bør etter DSS oppfatning omformes slik at det ikke fremstår som krav om at vaktvirksomhet og egenvakthold i forvaltningsorgan må skilles ut som "egen juridisk enhet". Etter oppklarende møte med arbeidsgruppens leder, Knut Fosli, legger DSS til grunn at Vakttjenesten og Resepsjonstjenesten i DSS organisatorisk kan videreføres i Sikkerhetstjenesteavdelingen som i dag.

Kravet til utdanning bør etter DSS oppfatning differensieres, det anses ikke hensiktsmessig eller nødvendig at resepsjonsvakter, i den grad disse vil omfattes av loven, skal underlegges samme krav til grunnopplæring som sikkerhetsvakter. Dett vil påføre unødvendige kostnader.

DSS er videre av den oppfatning at det bør kunne gjøres unntak for kravet om at utdanningen skal gjennomføres i regi av videregående opplæring eller andre undervisningsforetak. Det bør være mulighet for en virksomhet som DSS, med en særskilt oppgave, mange ansatte og en erfaren organisasjon å få godkjent hele eller deler av den normerte grunnutdanning i egen regi. Dette for å sikre at de rette holdninger og kulturer kan innarbeides som en del av opplæringen.

Hva gjelder krav til utforming av uniformer for vakt- og resepsjonstjenesten mener DSS at loven, og implementeringen av denne, må gi rom for tilpasninger for offentlige tjenestemenn innen tjenesteområder som ikke representerer tradisjonelle vektertjenester.



Ivar Gammelmo
direktør



Ole Peder Nordheim
avdelingsdirektør