

TFK2024.1

Forvaltningsret 22.929.5

Det offentlige rum og det private rum

- Om politivirksomhed og vagtvirksomhed

- ♦ [VIDENSKABELIG] Gennem ændringer i vagtvirksomhedsloven i 2023 har kommunerne for en 3-årig forsøgsperiode fået adgang til at ansætte såkaldte tryghedsvagter. De kommunale tryghedsvagter skal supplere politiets arbejde med at forebygge og afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden i kommunen. Selv om ikke meget tyder på, at ordningen vil få nogen større effekt i praksis, er den ikke desto mindre interessant ud fra en mere principiel synsvinkel. Det skyldes, at den sætter spørgsmålstegn ved det ellers siden 1980'erne fast antagne dogme, at politiet som en skatteyderfinansieret offentlig myndighed har ansvaret for den offentlige orden og sikkerhed, mens vagt- og sikkerhedsbranchens domæne er den private orden i den private sfære. Denne grænsedragning er imidlertid også blevet anfægtet gennem anden lovgivning i løbet af de senere år, således at private aktører nu på en række områder kan operere i det rum, der førhen var politiets eksklusive domæne. På denne baggrund anbefales det at underkaste vagtvirksomhedsloven med tilhørende bekendtgørelse et eftersyn.

Af professor emer. dr. phil. Henrik Stevnsborg, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

Indledning

I juni måned 2023 blev der ændret i vagtvirksomhedsloven, således at kommunerne i en 3-årig forsøgsperiode og for egen regning kan ansætte såkaldte tryghedsvagter til at supplere politiets arbejde med at forebygge og afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden i kommunen.¹

Ændringen er kaldt frem af, at navnlig Gentofte Kommune gennem længere tid – i protest over, hvad man oplevede som politiets manglende indsats over for indbrudstyverier – gerne ville etablere sit eget »Vægterkorps-Gentofte«.² Kommunen ønskede sig et korps af vægtere lidt i stil med det kommunale politi, som Gentofte – og de andre kommuner – havde i gamle dage, dvs. indtil 1938, da de kommunale ordenspolitistyrker blev lagt sammen med det statslige kriminalpoliti til det rigspoliti, vi kender i dag.³ Mere konkret var det tanken i Gentofte at opstille en styrke, som kunne rykke ud i patruljebil eller benytte droner for at stressede indbrudstyverne »f.eks. ved at oplyse boligen/vejen, bruge megafon, tage fotos af indbrudstyven og nummerpladen på en bil«.⁴ Andre kommuner så gerne et endnu mere muskuløst vagtværn, der fx kunne udskrive bøder på stedet.⁵

Forudsætningen var imidlertid, at der blev tilvejebragt et klart hjemmelsgrundlag for denne form for kommunal vagtvirksomhed. Et sådant var regering og folketing på den anden side ikke afvisende over for at tilvejebringe, og i forbindelse med politiforliget 2021-2023 blev aftaleparterne enige om at åbne op for en forsøgsordning. Det understregedes dog, at ordningen »skal tage højde for eventu-

elle retssikkerhedsmæssige problemstillinger, ligesom det skal sikres, at kommunen anvender godkendte vagt- og sikkerhedsfirmaer eller godkendte kommunalt ansatte vagter«.⁶ Planen var, at regeringen i første halvdel af 2021 ville kunne fremlægge et udkast til en lov om kommunale tryghedsvagter.

Men sådan gik det ikke. For lige så enige aftaleparterne var om en forsøgsordning med tryghedsvagter, lige så uenige var de om, hvilke beføjelser sådanne vagter skulle have. Det varede derfor to år, før loven var forhandlet på plads, og resultatet blev beføjelser, der er så stærkt beskåret i forhold til de kommunale ambitioner, at Gentofte Kommune mistede interessen.⁷

Ifølge den vedtagne lovs § 1 b kan tryghedsvagter »henstille til personer, der forstyrrer den offentlige orden m.v. på steder, hvortil der er almindelig adgang, at stoppe den forstyrrende adfærd m.v. Efterkommes en henstilling ikke, kan tryghedsvagter tilkalde politiet«. Og ifølge § 1 b, stk. 2, kan tryghedsvagterne »i forbindelse med deres virksomhed foretage foto- og videooptagelser af personer, der befinder sig på et sted, hvortil der er almindelig adgang, med henblik på at dokumentere forstyrrelser af den offentlige orden m.v. eller øvrige strafbare forhold«.⁸

Der er med andre ord tale om, at vagterne er beføjet til at »henstille«, og følges henstillingen ikke, må politiet tilkaldes. Derudover kan vagterne anvende kamera; men de må overdrage billeddokumentationen til politiet, såfremt der skal foretages videre sagsbehandling.

1 L 2023 715 af 13. juni 2023 om ændring af lov om vagtvirksomhed. Jf. LBKG 2016 112 af 11. januar 2016 af lov om vagtvirksomhed.

2 Fx Jens Rebendorff, Blå blink, droner og schæferhunde – Gentofte vil have eget vagtværn, Berlingske 26. juli 2019, jf. <https://www.berlingske.dk/hovedstaden/blaa-blink-droner-og-schaeferhunde-gentofte-vil-have-eget-vagtvaern>

3 Fx Henrik Stevnsborg, Politi 1682-2007, 2010, kap. 6 Rigspolitiet.

4 Gentofte Kommune, referat af møde i kommunalbestyrelsen 26. september 2022, jf. <https://gentofte.dk/media/nwfhb3yo/260922-referat-aaben-002.pdf>

5 Justitsministeriet, kommenteret høringsoversigt over forslag til lov om ændring af lov om vagtvirksomhed, II. Høringsvarene, pkt. 3, jf. <https://www.ft.dk/samling/20222/lovforslag/L70/bilag/1/2679855/index.htm>

6 Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023, s. 5, jf. <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Aftale-om-politiets-og-anklagemyndighedens-oekonomi-2021-2023-1.pdf>

7 Gentofte Kommune, referat af møde i kommunalbestyrelsen 26. september 2022, jf. <https://gentofte.dk/media/nwfhb3yo/260922-referat-aaben-002.pdf>

8 L 2023 715 af 13. juni 2023 om ændring af lov om vagtvirksomhed.

Som forudsat ved politiforliget skal vagterne enten være »godkendte, kommunalt ansatte vagter« eller »godkendte vagter ansat i autoriserede vagtvirksomheder, som har indgået aftale med kommunen om udøvelse af vagtvirksomhed«.⁹

Loven trådte i kraft 15. juni 2023. Ved efterårets budgetforhandlinger i kommunerne var det øjensynlig kun to kommuner, der var villige til at finansiere egne tryghedsvagter. Aarhus har bevilget 3 mio. kr. over 2 år til at ansætte 3 vagter, mens København har øremærket 8 mio. kr. til over 3 år at ansætte 4 vagter.¹⁰

Den ringe opbakning hænger antagelig sammen med, at vagterne i realiteten ikke får andre beføjelser end alle andre borgere – vi kan alle »henstille«, og vi kan alle fotografere på frit tilgængeligt sted. Det spiller formentlig også en rolle, at dén bekendtgørelse, som skal præcisere indholdet af lovbestemmelserne om de kommunale tryghedsvagter for så vidt angår tryghedsvagternes uddannelse, uniformering og legitimation og deres anvendelse af hunde og transportmidler mm., endnu ikke var udstedt, da kommunerne vedtog budgetter og skulle forholde sig til, om de ville deltage i forsøgsordningen. Udkastet til bekendtgørelsen blev sendt i høring 16. januar 2024 og lægger op til, at forsøgsordningen med kommunale tryghedsvagter skal løbe fra den 1. maj 2024.¹¹

Under alle omstændigheder er der ikke meget, der tyder på, at ordningen vil få nogen større effekt i praksis. Omvendt er ordningen interessant ud fra en mere principiel synsvinkel, idet tryghedsvagter jo ifølge loven kan udøve vagtvirksomhed på »steder, hvortil der er almindelig adgang« – og vel at mærke *kun* på steder, »hvortil der er almindelig adgang«. I lovens forarbejder præciseres, at dette indebærer, »at tryghedsvagter som udgangspunkt ikke vil kunne udøve virksomhed på privat grund, hvortil der ikke er almindelig adgang, jf. straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1 (hvorefter den, som uberettiget skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder)«. ¹² Ydermere understreges i forarbejderne, at vagterne, når de laver foto- og videooptagelser, skal være opmærksomme på straffelovens § 264 a om uberettiget fotograferen af personer på ikke frit tilgængeligt sted. Tryghedsvagterne må kun benytte kamera i det offentlige rum, og de skal i den forbindelse passe på, hvad de får med på billederne.

At de kommunale tryghedsvagter således udelukkende må operere i det offentlige rum, er bemærkelsesværdigt, eftersom det siden 1980'erne ellers har været et fast antaget dogme, at politiet som en skatteyderfinansieret offentlig myndighed har ansvaret for den offentlige orden og sikkerhed,¹³ mens vagt- og sikkerhedsbranchens domæne er den private orden i den private sfære. Det er denne grænsedragning mellem politiets virksomhed i det offentlige rum og de private vagters virksomhed i det private rum, der nu anfægtes med loven om de kommunale tryghedsvagter. Ordningen præsenteres da også i lovens forarbejder som »noget nyt«.¹⁴

På den anden side er loven om de kommunale tryghedsvagter – som det skal vises – blot seneste led i en udvikling i retning af at lade private vagter operere i det offentlige rum. I det følgende skal kort præsenteres den grundlæggende retlige regulering af privat

vagtvirksomhed i Danmark, nemlig vagtvirksomhedsloven fra 1986. Dernæst gennemgås de ændringer, der siden da er foretaget i loven, med fokus på spørgsmålet om politiets, henholdsvis vagternes, virksomhed i det offentlige rum og i det private rum. I den forbindelse inddrages også de private vagters potentielle rolle i udlændingekontrollen samt deres virksomhed på gågaden Strøget i København. Afslutningsvis problematiseres, at vagtvirksomhedsloven på flere punkter er kommet ud af trit med virkeligheden – og jeg anbefaler, at loven underkastes et eftersyn.

1986-loven

Private vagtselskaber har eksisteret på det danske marked siden begyndelsen af 1900-tallet. Kjøbenhavn-Frederiksberg Nattevagt – senere De Forenede Vagtselskaber, Securitas og G4S – blev stiftet i 1901, og Falck i 1906. Frem til 1980'erne havde Securitas udviklet sig til det suverænt største blandt de dengang eksisterende omkring 70 vagtselskaber. Branchens virksomhed var ureguleret, og gennem årene blev det praksis, at det efterhånden landsdækkende Securitas indgik i et tæt samarbejde med politiet. Firmaets vægtene havde typisk egne lokaler på den lokale politistation med skabe til omklædning og opbevaring af udrustning. Securitas-vægtene bar uniform og var, ligesom politiet, bevæbnet med stav. Hertil kom, at ca. 150 politiansatte havde bijobs i Securitas som fx konsulenter og tilsynsførende. Især dette sidste forhold – at politifolk var ansat i et privat vagtfirma, med hvad deraf kunne følge af interessekonflikter – blev gentagne gange kritiseret i 1960'erne og 1970'erne, såvel i medierne som i politiske sammenhænge. Det siger desuden sig selv, at de øvrige vagtfirmar gerne så politiets konkurrenceforvridende favorisering af Securitas bragt til ophør.¹⁵

I 1980 fandt justitsminister Henning Rasmussen (S), at man ikke længere kunne sidde kritikken af den uhellige alliance mellem politiet og Securitas overhørig. Der blev følgelig nedsat et justitsministerielt udvalg, som bredt skulle se på vagt- og sikkerhedsbranchens forhold, men som i særdeleshed skulle forholde sig til tre punkter: For det første til Securitas' særstilling. For det andet til den realitet, at politiet modtog omkring 100.000 opkald om året direkte fra private alarmeringsanlæg, hvor de 90-95 procent var fejlalarmer, og hvor udrykning derfor var det rene tidsspilde. Og for det tredje til, at der generelt var behov for at sanere branchen og få ryddet op i de mindre seriøse firmaer.

For så vidt angår første punkt handlede udvalget hurtigt og fik udvirket, at det (for) gode samarbejde mellem politiet og Securitas blev bragt til ophør pr. 1. oktober 1981.¹⁶ Alarm-problematikken ville udvalget løse ved krav om, at private alarmer kun må videregives til politiet, efter opkaldene har været visiteret i en godkendt kontrolcentral. Og hvad angik spørgsmålet om sanering, så burde hele branchens forhold reguleres retligt for derigennem at få kontrol med, at branchen udøver sin virksomhed på en »for samfundet betryggende og forsvarlig måde«.¹⁷

Udvalget afgav sin betænkning i 1985, indeholdende et konkret lovforslag med bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Lovfor-

⁹ L 2023 715 af 13. juni 2023 om ændring af lov om vagtvirksomhed. Jf. LBKG 2016 112 af 11. januar 2016 af lov om vagtvirksomhed, § 1a.

¹⁰ Fx <https://ugeavisen.dk/indland/tryghedsvagter-skal-patroljere-i-landets-to-stoerste-byer>

¹¹ Justitsministeriet 16. januar 2024, Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om vagtvirksomhed. Sagsnr. 2021-00932.

¹² LFF 2022-2023 nr. 70. Alm. bemærkninger til lovforslaget pkt. 2.1.3.6.2.

¹³ LBKG 2019 1270 af 29. november 2019 af lov om politiets virksomhed, §§ 4-5.

¹⁴ LFF 2022-2023 nr. 70. Alm. bemærkninger til lovforslaget pkt. 1.

¹⁵ Om forhistorien, se Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, især s. 15-17. Mette Volquartzén, *Politi og privat vagtvirksomhed*, 2020, s. 167-174 og 180-182. Jf. Kurt Jacobsen, *Falck 1906-2006*, 2006.

¹⁶ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 15-16.

¹⁷ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 19.

slaget tog udgangspunkt i det – ædruelige – synspunkt, at bortset fra, at politiet leverer et offentligt gode, mens vagterne arbejder kommercielt, så er grænserne mellem privat vagtvirksomhed og statslig politivirksomhed i virkeligheden flydende, når det gælder selve opgaverne. Private vagter må i praksis håndtere politisituationer på lige fod med statens politi, og ikke mindst i det offentlige rum, hvor vagtvirksomhed »automatisk indebærer, at virksomhedens formål ændrer karakter i retning af opretholdelse af ro og orden«. ¹⁸ Det offentlige rum definerede udvalget i overensstemmelse med den dagældende normalpolitivedtægt som »veje« og »andre steder, hvortil der er almindelig adgang«. ¹⁹ Normalpolitivedtægten blev i 2005 erstattet med Ordensbekendtgørelsen, hvori det i dag hedder:

»§ 2. Hvor ikke andet fremgår, finder denne bekendtgørelse anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Bekendtgørelsen finder således f.eks. anvendelse på borgernes adfærd i offentligt tilgængelige parker, jernbane- og rutebilstationer, porte, offentlige toiletter, offentlige befordringsmidler, herunder taxier, forlystelsessteder samt i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

Stk. 2. Ved en vej forstås i denne bekendtgørelse offentlig eller privat vej, gade, cykelsti, fortov, plads, bro, tunnel, passage, sti eller lignende, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter«. ²⁰

For udvalget var det magtpåliggende i videst muligt omfang at begrænse vagternes tilstedeværelse på »vejene« og de »andre steder, hvortil der er almindelig adgang«. Mens udvalget fandt det ubetænkeligt, at der udøves vagtvirksomhed i både private forretninger og butikcentre og forlystelsessteder i disses åbningstid, altså mens der er »almindelig adgang«, så var udvalget yderst tilbageholdende med at tillade privat vagtvirksomhed »for så vidt angår offentlige veje, pladser og steder som f.eks. (gå)gader, jernbane- og busstationer, færgeljer, lufthavne og lignende«. ²¹ Hensigten var at forhindre, at vagtvirksomhed kunne udvikle sig til noget, »der kunne opfattes som private politistyrker« eller til en »art konkurrent eller erstatning for politiet«. ²²

Sammenhængende hermed tog udvalget klar afstand fra at udruste private vagter med politi-magtmidler som håndjern, stav eller skydevåben, ligesom vagter ikke som politiet skulle have en legitim adgang til at bruge fysisk magt for at få sine påbud og forbud adlydt. Private vagter skulle, kort sagt, ikke have særlige beføjelser, men tværtimod stilles lige med alle andre borgere. Det vil sige, at de var omfattet af reglerne i straffelovens §§ 13 og 14 om nødværge og nødret og derudover havde adgang til at foretage civil anholdelse i overensstemmelse med retsplejelovens § 755, stk. 2. Hverken mere eller mindre.

Udvalgets udkast til lovforslag blev – sammen med udvalgets mere principielle overvejelser om den geografiske afgrænsning af henholdsvis politiets og vagternes virkefelt samt om vagternes udrustning og beføjelser – uden større ændringer lagt til grund for vagtvirksomhedsloven i 1986. ²³ Loven regulerer den »erhvervs-mæssige« vagtvirksomhed, hvor en kunde køber sig til en af fem mulige vagtydelser: 1) tilsyn ved fysisk tilstedeværelse eller ved brug af hund eller TV-overvågning, 2) værditransport, 3) livvagt-tjeneste, 4) behandling af signaler fra overfaldsalarmer eller indbrudsalarmer eller 5) tilsyn med andres vagtvirksomhed. Statens

og kommunernes såkaldte »egenvagter«, som fx rådhusbetjentene, er ikke omfattet af loven. ²⁴ Helt centralt i loven står et krav om, at lovlig privat vagtvirksomhed i Danmark kun kan drives med politiets autorisation, og at alle ansatte vagter skal være politikgodkendte. Hertil kommer, at alarmer ikke må føres direkte ind til politiet, men skal gå gennem godkendte kontrolcentraler. En løbende politikontrol og diverse straffebestemmelser skal sikre lovens overholdelse. Endelig er der spørgsmålet om den geografiske afgrænsning af privat vagtvirksomhed. Herom hedder det i lovens § 1:

»Lovens regler om vagtvirksomhed finder anvendelse på enhver selvstændig virksomhed, hvorved personer 1) enten ved egen eller ansattes tilstedeværelse, ved brug af hunde eller ved TV-overvågning fører tilsyn med privat område eller område, hvortil der er almindelig adgang ...«

Ved en tekstsær læsning kunne man forledes til at tro, at »privat område« og »område, hvortil der er almindelig adgang« er to lige-stillede rum. Det er dog ikke er tilfældet. For tro mod vagtvirksomhedsudvalgets tanker om i videst muligt omfang at formene de private vagter adgang til det offentlige rum hedder det i lovens § 6:

»En autorisation til at udøve virksomhed som nævnt i § 1, stk. 1, nr. 1, omfatter ikke adgang til at udøve vagtvirksomhed på steder, hvortil der er almindelig adgang, medmindre der er givet særlig tilladelse hertil. Det samme gælder anvendelse af hunde på sådanne områder som led i virksomheden.«

Heraf ses, at autoriseret privat vagtvirksomhed kan udøves uden restriktioner på privat område, mens en tilsvarende virksomhed uden for privat område kræver særlig tilladelse fra politiet.

Indholdet af vagtvirksomhedslovens § 6 og dens krav om »særlig tilladelse« er nærmere præciseret i den bekendtgørelse til vagtvirksomhedsloven, som blev udstedt i december 1986. ²⁵ I bekendtgørelsen findes der regler om uddannelse og uniformering samt om personlegitimationskort (vagt kort) og om hunde, såvel pladshunde som forsvarshunde – der modsat politihundene under ingen omstændigheder må benyttes som magtmiddel. Og sidst men ikke mindst er der regler om lovlig vagtvirksomhed i det offentlige rum. Bekendtgørelsens § 4, stk. 2, har følgende ordlyd: »politiet kan meddele autorisation til at udøve vagtvirksomhed i lokaler, hvortil der er almindelig adgang«. Og § 4, stk. 3, 1. pkt., lyder: »politiet kan give særlig tilladelse til, at der på nærmere angivne steder, hvortil der er almindelig adgang, udøves vagtvirksomhed«.

Der er med andre ord mulighed for at dispensere fra hovedreglen i vagtvirksomhedslovens § 6, men i praksis har vagtbekendtgørelsens § 4, stk. 2, og § 4, stk. 3, 1. pkt., lige siden 1986 været administreret restriktivt. På dét punkt har politiet til stadighed været »yderst tilbageholdende«, og autorisationerne og de særlige tilladelser har været ganske få – helt i tråd med vagtvirksomhedsudvalgets syn på privat vagtvirksomhed i det offentlige rum. ²⁶

Nattelivszoner

De ændringer, der gennem årene er foretaget i vagtvirksomhedsloven med tilhørende bekendtgørelse, har været bagatelagte i forhold til grundteksten og de bærende principper bag denne. For eksempel blev der i 2009 justeret i betingelserne for autorisation, så-

¹⁸ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 10 og 22-23.

¹⁹ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 35 og 49-52. Vagn Greve, Niels Bonde og Ole Scharf, Normalpolitivedtægten, 2. udg., 1981, §§ 2 og 3.

²⁰ Ib Henricson, Ordensbekendtgørelsen med kommentarer, 2020, § 2.

²¹ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 50.

²² Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 18-19.

²³ L 1986 266 af 22. maj 1986 om vagtvirksomhed, jf. LBKG 2016 112 af 11. januar 2016 af lov om vagtvirksomhed.

²⁴ Bemærk, at de kommunale tryghedsvagter – til forskel fra andre typer af kommunale vagter – er skrevet ind i vagtvirksomhedsloven.

²⁵ BKG 1986 963 af 23. december 1986 om vagtvirksomhed. Jf. BKG 2017 1408 af 4. december 2017 om vagtvirksomhed.

²⁶ LFF 2021-2022 nr. 162. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.6.3.

ledes at også udenlandske selskaber i overensstemmelse med servicedirektivet kan meddeles autorisation,²⁷ ligesom der blev foretaget konsekvensændringer, da titlen »politimester« ved politireformen i 2007 blev til »politidirektør«. ²⁸ I 2017 strammedes desuden vandelsskravene i forlængelse af Bandepakke III for at hindre personer med en problematisk tilknytning til rocker- og bandemiljøer i at opnå autorisation som dørmænd eller godkendelse som vagter.²⁹ Men det var først med inddragelsen af de private vagtvirksomheder i håndhævelsen af opholdsforbud på nattelivszonerne, at der i 2021 blev ændret afgørende i vagtvirksomhedsloven og i dens bærende princip om politi i det offentlige rum og vagter i det private.

I 2021 blev der indsat en ny § 6 b i politiloven, hvori det hedder:

»Politiet kan for en nærmere bestemt periode udpege et afgrænset geografisk område (nattelivszone), hvor et opholdsforbud meddelt efter straffelovens § 79 c, stk. 1, finder anvendelse.

Stk. 2. Udpegning af nattelivszoner efter stk. 1 kan ske, hvor der i det pågældende område er en tæt koncentration af natklubber, barer, caféer og lign. med åbnings-tid efter kl. 24 og udpegningen af en nattelivszone vurderes at være egnet til at imødegå lovovertrædelser i aften- og nattimerne.«³⁰

Efter straffelovens § 79 c, stk. 1, hvortil der henvises ovenfor i politilovens § 6b, stk. 1, kan personer, som er dømt for personfarlig kriminalitet og hærværk mm. i nattelivet, for en periode på op til 2 år ved dom forbydes at færdes og opholde sig i nattelivet. Et nattelivsforbud indebærer, at den dømte mellem kl. 24 og 5 intet steds i kongeriget må opholde sig på et serveringssted med offentlig adgang, og hvorfra der serveres stærke drikke. Forbuddet indebærer desuden, at den dømte heller ikke uden for serveringsstederne må færdes eller opholde sig i de nærmere afgrænsede geografiske områder, der af politiet udpeges som nattelivszoner.

For at sikre en realistisk håndhævelse af disse forbud inddrages serveringsstedernes indehavere, bestyrere, dørmænd og vagter. Politiet kan således med hjemmel i straffelovens § 79 c, stk. 5-7, til private aktører videregive de fornødne oplysninger om personer, der er idømt et opholdsforbud og følgelig skal forhenes adgang til stedet – og som i øvrigt står til en bøde på 10.000 kr. eller 30 dages fængsel i gentagelsestilfælde. Året efter, 2022, blev det med hjemmel i en ny § 79 d i straffeloven tillige muligt at videregive oplysninger fra politiet til private aktører i form af fotografier af dømte med opholdsforbud i nattelivszonerne.³¹ Samtidig blev det i en ny § 6 c i politiloven fastsat: »På serveringssteder, hvortil der er almindelig adgang, som er placeret i en nattelivszone, og hvorfra der foregår salg af alkoholholdige drikkevarer med en alkoholvolumenprocent på 2,8 eller derover til nydelse på eller ved salgsstedet, skal der i tidsrummet fra kl. 24 til kl. 5 gøres brug af en autoriseret dørmænd eller vagt ...«³² Reglen skyldes en erkendelse af, at udveksling af personfølsomme oplysninger kræver, at den dørmænd

eller vagt, der skal behandle oplysningerne, også har den fornødne professionelle standard.

Man kan hæfte sig ved, at der i politilovsbestemmelserne om nattelivszoner udtrykkeligt tales om privat vagtvirksomhed på »steder, hvortil der er almindelig adgang«.

Jernbanestationer

I forbindelse med politiforliget 2021-2023 aftales det, at mulighederne for at skabe øget tryghed på jernbanestationer skulle undersøges i nærmere »dialog med Transport- og Boligministeriet og relevante trafikselskaber«. ³³ Drøftelserne mandede ud i, at der i 2022, ud over ændringerne i politilovens nattelivszonebestemmelser, i vagtvirksomhedslovens § 6 om meddelelse af autorisation indføjes et nyt stk. 2: »Autorisation til at udøve vagtvirksomhed omfatter adgang til at udøve vagtvirksomhed på jernbanestationer...«³⁴ Herefter giver en autorisation til at udøve privat vagtvirksomhed også automatisk adgang til at udøve privat vagtvirksomhed på jernbanestationer – der jo ellers i 1985-betænkningen udtrykkeligt regnedes blandt de steder, der er en ren politizone.

Af lovens forarbejder læses, at udtrykket »jernbanestationer« omfatter

»stationsområder, banelinjer med tilhørende skråninger, banketter og grøfter, broer, tunneler, højbaner, arbejdspladser og andre anlæg, tog og andre køretøjer og forpladser og adgangsveje til stationer og jernbanefærgesteder, hvor disse ejes af jernbanevirksomheden eller ejes eller forvaltes af infrastrukturforvalteren«. Herudover omfatter udtrykket »al skinnebåren trafik, herunder bybaner, som omfatter metro, letbaner og S-baner.«³⁵

En »jernbanestation« er således i virkeligheden meget andet og mere end de perroner og stationsbygninger, man lige umiddelbart forestiller sig. Argumentet for at fravige princippet om, at det offentlige rum er politiets ansvarsområde, er, at »DSB og øvrige forvaltere af jernbanestationer bør gives bedre rammer for at kunne bidrage til at øge trygheden«. ³⁶ DSB reagerede uden tøven og afsatte 24 mio. kr. årligt, således at der i aften- og nattimerne kan indsættes patruljer med 6-10 tryghedsvagter på 3-4 vagtruter, dækkende 29 stationer i hovedstadsområdet.³⁷

Det tør derfor nok siges, at der med lovændringen blev foretaget den »udvidelse af adgangen til at udøve vagtvirksomhed på offentlige områder«, som eksplicit fremgår af lovens undertitel.

En lignende udvidelse blev foretaget allerede i 2015, men den skal ikke findes i vagtvirksomhedsloven, men derimod i udlændingeloven, hvor der åbnedes op for, at private vagtvirksomheder kan medvirke ved grænsekontrollen.

27 L 2009 498 af 12. juni 2009 om ændring af lov om inkassovirksomhed og lov om vagtvirksomhed.

28 L 2006 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform).

29 L 2017 1681 af 26. december 2017 om ændring af lov om våben og eksplosivstoffer og lov om vagtvirksomhed.

30 L 2021 1174 af 8. juni 2021 om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven.

31 L 2022 897 af 21. juni 2022 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen mv. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning mv.).

32 L 2022 891 af 21. juni 2022 om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om vagtvirksomhed (Styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet i nattelivszoner og udvidelse af adgangen til at udøve vagtvirksomhed på offentlige områder).

33 L 2022 891 af 21. juni 2022 om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om vagtvirksomhed (Styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet i nattelivszoner og udvidelse af adgangen til at udøve vagtvirksomhed på offentlige områder).

34 L 2022 891 af 21. juni 2022 om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om vagtvirksomhed (Styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet i nattelivszoner og udvidelse af adgangen til at udøve vagtvirksomhed på offentlige områder).

35 LFF 2021/1 nr. 162. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.6.3.

36 LFF 2021-2022 nr. 162. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.6.3.

37 Fx <https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/nu-indsaettes-der-tryghedsvagter-paa-s-togsnettet/>

Grænsen og Strøget

I 2015 betød den såkaldte migrationskrise i Europa et kaotisk pres på Danmarks grænser. Antallet af indrejsende, antallet af asylansøgere og antallet af udlændinge med ulovligt ophold i Danmark steg så alarmerende, at asyl-, modtagelses- og tilbagesendelsessystemerne ikke kunne følge med, og i den akutte situation vurderedes, at udlændingemyndighederne havde behov for »ekstraordinære redskaber, der matcher de ekstraordinære udfordringer«. ³⁸ Et sådant redskab tilvejebragtes bl.a. i udlændingelovens § 37 i, hvori det hedder: »Private kan i særlige tilfælde efter politiets eller Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse bistå med at varetage myndighedsopgaver i henhold til denne lov.« ³⁹ I § 37 i gaves der hjemmel til at lade »et privat vagtselskab ... bistå politiet og kriminalforsorgen med bevogtning af en tilbageholdelsesfacilitet eller transport af frihedsberøvede udlændinge ...«. ⁴⁰ Og bistanden kan, ifølge bemærkningerne til lovforslaget, indebære magtanvendelse i form af fysisk fastholdelse og brug af håndjern. Dog kan private aktører »ikke bemyndiges til at anvende magtmidler omfattet af våbenloven, herunder stav, peberspray og skydevåben«. ⁴¹

Det var private vagtvirksomheder, der bl.a. foretog ID-kontrollen på Øresundstogene, da Sverige indførte grænsekontrol i januar 2016, ⁴² men det foregik som en konsekvens af trafikalselskabernes transportøransvar. Bistand fra private aktørers side i medfør af udlændingelovens § 37 i har ikke været aktuel. I stedet har man som bekendt valgt den løsning at lade Forsvaret hjælpe politiet med såvel grænsekontrol som transport- og bevogtningsopgaver. ⁴³ På den baggrund havde det været nærliggende at lade udlændingelovens § 37 i bortfalde i overensstemmelse med den solnedgangsklausul, som betød, at bestemmelsen ellers automatisk ville blive ophævet den 1. december 2019. Men i stedet er paragraffen blevet gjort permanent, og i en ny force majeure-situation kan private vagtvirksomheder derfor stadig »i særlige tilfælde« inddrages i udlændingekontrollen. ⁴⁴

Endelig skal nævnes den vagtvirksomhed, der finder sted på gaden Strøget i Københavns centrum. Her går patruljer og vagthold fra butik til butik, og undervejs udover de i selve gaderummet en virksomhed, der bedst kan karakteriseres som opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed. ⁴⁵ At vagtopgaverne på Strøget til forveksling ligner politiopgaver, kan enhver forvise sig om i reality-serien »Strøgvagterne«, der løb over 2 sæsoner i 10 episoder i 2019-2020 på Discovery Plus. ⁴⁶ Vagterne eftersætter formodede gerningspersoner, de tilbageholder mistænkte (om nødvendig med brug af håndjern), og de afhører vidner, hvortil kommer, at de yder borgerne hjælp – såvel landets egne borgere som besøgende turister. At strøgvagterne løser deres forebyggende, hjælpende og håndhævede opgaver til alle parters fulde tilfredshed – både vagterne selv, de erhvervsdrivende, borgerne og politiet – ændrer ikke på, at den

private vagtvirksomhed på Strøget i København befinder sig i »en juridisk gråzone«. ⁴⁷

Strøgvagternes gråzone-arbejde er imidlertid blot endnu et eksempel på, at den traditionelle sondring i geografisk henseende mellem offentligt politi og private vagter har udviklet sig til en illusion. Med kommunale tryghedsvagter, autoriserede vagter i nattelevszonerne, et større korps af jernbane-tryghedsvagter og med en adgang til at inddrage private aktører i udlændingekontrollen fremstår det skarpe skel mellem politi i det offentlige rum og vagter i det private rum som et levn fra fortiden.

Afslutning

Der er indiskutabelt elementer i privat vagtvirksomhed, som er og bliver konstante. Det gælder først og fremmest det forhold, at vagtvirksomhed er forretning, styret af markeds kræfterne – til forskel fra politiet, der er en del af den udøvende magt, og som indgår i en administrativ og politisk styringskæde med rigspolitichef, justitsminister, regering og folketing i toppen. Det kan der ikke ændres på. Der kan heller ikke ændres på, at det ikke er opgaverne som sådan, der definerer forskellen på politi og private vagter. De private vagter udfører »opgaver, som kan minde om eller forveksles med politiopgaver« ⁴⁸ – som det så præcist blev formuleret allerede i vagtvirksomhedsudvalgets betænkning fra 1985. Det afgørende parameter i sondringen mellem offentlig politivirksomhed og privat vagtvirksomhed er derimod, at politiet har adgang til lovligt at anvende fysisk magt til at få sine forbud og påbud efterlevet. Dette faktum må da også betragtes som selve essensen i politibegrebet. Den nøje sammenhæng mellem politi og fysisk magt ses fremhævet allerede i den første danske fremstilling af politiretten, professor Kolderup-Rosenvinges »Politiret« fra 1820'erne. ⁴⁹ At definere politiet ud fra dets opgaver afvises her som en umulighed, mens adgangen til – om nødvendigt – at bruge »fysisk tvang« er det træk, Kolderup-Rosenvinge vælger, når han skal karakterisere politi som politi. Fysisk magt frem for en oplistning af konkrete opgaver er da også kernen i definitionen af begrebet »politi« inden for international politividenskab. Den tjekkisk/amerikanske sociolog Egon Bittner er ophavsmand til det i dag almindeligt anerkendte *police-use-of-force*-paradigme. Han præsenterede det i 1974 på følgende vis (bemærk verbet *coerce*):

»police are empowered and required to impose or, as the case may be, coerce a provisional solution upon emergent problems without having to brook or defer to opposition of any kind, and ... further, their competence to intervene extends to every kind of emergency, without any exceptions whatever. This and this alone is what the existence of the police uniquely provides, and it is on this basis that they may be required to do the work of thief-catchers and of nurses, depending on the occasion.« ⁵⁰

Det er på dén baggrund, at vagtvirksomhedsudvalget i 1986 med rette insisterede på ikke at udruste og bevæbne private vagter som

38 LFF 2015-2016 nr. 62. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1.

39 L 2015 1273 af 20. november 2015 om ændring af udlændingeloven (Håndtering af flygtninge- og migrantsituationen).

40 LFF 2015-2016 nr. 62. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2.2.2.

41 LFF 2015-2016 nr. 62. Almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 2.2.2.

42 Fx <https://www.tv2kosmopol.dk/tema/graensekontrol>

43 Fx Henrik Stevnsborg, Udansk og/eller paradigmeskift? Om forsvarrets bistand til politiet, U 2018B.185.

44 LBKG 2023 1079 af 10. august 2023 af udlændingeloven, § 37 i.

45 Mette Volquartzén, Politi og privat vagtvirksomhed, 2020, s. 213-218.

46 <https://www.discoveryplus.com/dk/show/strgvagterne>

47 Mette Volquartzén, Politi og privat vagtvirksomhed, 2020, s. 218.

48 Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 10 og 22-23.

49 J.L.A. Kolderup-Rosenvinge, Grundrids af den danske Politiret, 1825. 2. udg. 1828.

50 Egon Bittner, Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police«, i Herbert Jacob (ed.), The Potential for Reform of Criminal Justice = Volume III. Sage Criminal Justice System Annuals, 1974, s. 18.

politi. Private vagter skal ikke bære politivåben, og de skal ikke have politibeføjelser.

Udvalgets overvejelser om behovet for en retlig regulering af branchen centreret omkring en autorisations- og godkendelsesordning, der administreres af politiet, er ligeledes nøjagtig lige så relevante i dag, som de var det for 40 år siden. Lovgivning, autorisation og godkendelse må fastholdes som nødvendige midler til at sikre, at privat vagtvirksomhed udøves på en »for samfundet betryggende og forsvarlig måde«.⁵¹ Dog ville det i den forbindelse være en god ide at styrke tilsynet med de meddelte autorisationer og godkendelser. Kontrollen har gennem årene været noget lemfældig,⁵² og så sent som 9. oktober 2023 måtte Rigspolitiet love Folketingets Retsudvalg, at der vil blive taget »initiativ til en drøftelse med politikredsene om, hvorvidt der er behov for at styrke politiets tilsyn med vagtvirksomheder«.⁵³

Selv om meget således bør bevares, er der også forhold, som bør ændres. I loven og bekendtgørelsen om vagtvirksomhed bør bestemmelserne om alarmer og kontrolcentraler gennemses nøje i lyset af, at den teknologi, der i dag står til rådighed for hele den tekniske sikringsside af privat vagtvirksomhed, har fjernet sig lysår fra de muligheder, der eksisterede tilbage i 1980'erne, dengang bestemmelserne om alarmer og kontrolcentraler blev skrevet. Der mangler således opdaterede regler om bl.a. tv-overvågning og adgangskontrol. Det ville også være en god ide at se nærmere på vagtuddannelsen. I dag er kravet et 30 dages AMU-kursus, som man i øvrigt skal have forhåndsgodkendelse fra politiet for at blive optaget på. For de kommunale tryghedsvagters vedkommende er tanken, at de skal gennemføre et særligt 10 dages AMU-kursus i »Tryghedsvagt«⁵⁴ – ud over den grundlæggende vagtuddannelse. Men en generel forlængelse af denne grunduddannelse med fx 14 dage med

fokus på vagtvirksomhed i det offentlige rum ville højne vagternes kompetenceniveau og selvsagt ruste dem bedre til deres faktiske opgaver. Derudover bør adgangen til at benytte håndjern med hjemmel i udlændingelovens § 37 i fjernes, eftersom private vagter ikke skal have politi-magtmidler – hvilket i øvrigt også gælder for strøgvagterne.

Når der i forbindelse med privat vagtvirksomhed skiftevis tales om »steder«, »lokaler« eller »områder«, »hvortil der er almindelig adgang«, eller om »offentlige områder« eller om »frit tilgængelige steder«, er resultatet uklarhed. Der burde overvejes en mere gennemtænkt og konsekvent terminologi, som ikke blander begreber, der er lånt fra fx straffelov, færdselslov og ordensbekendtgørelse. Og – sammenhængende hermed – må regelværket omkring privat vagtvirksomhed justeres, så det afspejler, at geografien ikke længere kan tjene som middel til at drage grænse mellem politi og private vagter. En løsning kunne være at bibeholde vagtvirksomhedslovens § 1 om virksomheder, »der enten ved egen eller ansattes tilstedeværelse, ved brug af hunde eller ved TV-overvågning fører tilsyn med privat område eller område, hvortil der er almindelig adgang ...«. Paragraffen sidestiller jo det private rum med det offentlige rum. Anderledes med § 6, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2, og § 4, stk. 3, 1. pkt. Disse bestemmelser, der sigter til at holde de private vagter ude af politiets eksklusive domæne, giver ikke længere megen mening, når dogmet om politi i det offentlige rum og vagter i det private rum for længst er blevet historie. Vagternes virke i det offentlige rum, der engang var noget helt exceptionelt, er blevet en normal foreteelse. Reglerne burde derfor ophæves.

Vagtvirksomhedsloven og vagtbekendtgørelsen synes således at være kommet så meget ud af trit med virkeligheden, at tiden synes moden til at underkaste både lov og bekendtgørelse et eftersyn.

⁵¹ Bet 1985 1048 om vagtvirksomhed, s. 19.

⁵² Mette Volquartzén, *Politi og privat vagtvirksomhed*, 2020, s. 244-245.

⁵³ Retsudvalget 2022-23 (2. samling). REU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 925 og 926. Offentligt. 9. oktober 2023.

⁵⁴ Justitsministeriet 16. januar 2024, Høring over udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om vagtvirksomhed. Sagsnr. 2021-00932.