

Regulering af den private sikkerhedsindustri

En undersøgelse af formålet med vagtvirksomhedsloven 1986¹

Af Mette Volquartzen

Siden 1986 har den private sikkerhedsindustri været reguleret af vagtvirksomhedsloven.² Før var der ingen regulering af branchen, selv om private vagtselskaber har været på det danske marked siden begyndelsen af 1900-tallet med Dansk Nattevagt (Senere G4S) i 1901 og Falck i 1906. Hvorfor opstod der så et behov for lovgivning i 1986? Det kan synes indlysende, at staten bør kontrollere den private sikkerhedsindustri, fordi staten angiveligt har monopol på levering af sikkerhed. Med denne statsorienterede tilgang overser man imidlertid det mest fascinerende og vigtige aspekt ved reguleringen af det private sikkerhedsmarked: At den private sikkerhedsindustri i modsætning til langt de fleste andre private brancher gerne *vil* reguleres og ligefrem lobbyer for det. Der foregår et komplekst samspil mellem staten og den private sikkerhedsindustri på lovgivningsområdet, og for at forstå dette må reguleringsteorier tages i brug.

Artiklen har overordnet tre dele. Først vil jeg redegøre for artiklens præmis, som er narrativet om statens monopol på sikkerhed. Derefter præsenterer jeg tre forskellige reguleringsteorier: *Public protection*, *regulatory capture* og *normative legitimation*, og med udgangspunkt i disse teorier

1. Artiklens indhold vil indgå i samt blive uddybet i den ph.d.-afhandling, jeg indgiver ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet i foråret 2019. Projektet er samfinansieret af SikkerhedsBranchen og det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Henrik Stevnsborg er vejleder.
2. Lov nr. 266 af 22. maj 1986 om vagtvirksomhed med senere bekendtgørelser.

analyserer jeg herefter den historiske baggrund samt "Betænkning nr. 1048/1985 om Vagtvirksomhed" med det formål at undersøge, hvorfor den private sikkerhedsbranche blev reguleret, og hvad formålet med loven var i 1986.

Statens sikkerhedsmonopol og symbolsk kapital

Et centralt udgangspunkt for ideen om statens monopol på levering af fred og sikkerhed er den engelske statsretslærer Thomas Hobbes' (1588-1679) værk *Leviathan* fra 1651. For Hobbes har suverænen ikke blot monopol på at varetage og skabe fred og sikkerhed for folket – han har også pligt til dette som følge af naturretten.³ Hobbes var ikke den første til at skrive om behovet for en stærk stat med én suveræn leder,⁴ men når netop Hobbes er interessant at se på i forhold til den moderne monopolistiske tankegang, er det bl.a., fordi Hobbes selv efter mere end 350 år stadig er den, der klarest artikulerer monopolets grundlæggende logik.⁵ Ifølge lektor ved University of Sheffield Adam White kan man derfor læse Hobbes' formel således: private sikkerhedsarrangementer er illegitime og resulterer i anarki, mens offentlige sikkerhedsarrangementer er legitime og fører til fred og stabilitet.⁶ *Leviathan* blev skrevet i en helt anden historisk kontekst, og monopolmodellen synes rent praktisk forældet, men dens narrativ er imidlertid betydningsfuldt, bl.a. fordi det er blevet gentaget igen og igen i de centrale værker om stat, politi og sikkerhed. Som den amerikanske professor i internationale studier Joel S. Migdal skriver, så er ideen om statsmonopol på levering af sikkerhed en af de mest overbevisende politiske normer i verden i dag.⁷ Det er en diskurs, der påvirker langt de fleste borgeres forestillinger om sikkerhed, og hvem der bør levere den. Retsfilosof Danilo Zolo skrev i bogen *Democracy and Complexity: A Realist Approach* (1992), at staten er meget mere end blot et reguleringsapparat:

3. Hobbes (2012) fx s. 185 + 330.

4. Se fx Niccolò Machiavelli (1532) *Fyrsten*, og Jean Bodin (1576) *Seks bøger om staten*.

5. White (2010) s. 23.

6. White (2010) s. 24.

7. Migdal (2001); Migdal (2007).

*"It is most of all on the symbolic level that the institutions of authority, with all their show, ritual, prescriptions, and even codes of manners and etiquette, satisfy a latent need for social protection and spread a gratifying sensation of order and security."*⁸

Professor i kriminologi ved Oxford University Ian Loader og juraprofessor Neil Walker har ved flere lejligheder argumenteret for, at der en vedvarende sammenhæng mellem et Hobbes-inspireret ideal om et samfund, hvor den sociale orden beskyttes af staten, og samfundets forhold til politiet (staten) og den private sikkerhedsindustri. Dette forhold falder ikke ud til sidstnævntes fordel. Politiets politiske og kulturelle overlegenhed kan spores helt tilbage til dets etablerede ikonografi. Politiet har næsten altid genkendelige uniformer, hatte, knipler, skilte mm., mens private vagter kun har adgang til underlegne kopiversioner af disse betydningsfulde symboler,⁹ og mangler politiets "symbolske aura".¹⁰ Befolkningen har simpelthen en stærkere kulturel tiltrækning af og større sympati for politiet end for private vagter.¹¹ Min pointe er, at når det kommer til sikkerhed, kan logiske og økonomiske argumenter samt dogmatisk jura have svære kår, fordi vejen til en afklaring om, hvem der bør levere sikkerhed, er belagt med symboler, myter og en stærk sympati for stat og politi.

Reguleringsparadokset

Der kan være flere årsager til valget om at foretage en særregulering af en bestemt branche. Særligt Adam White har med flere udgivelser sat fokus på det komplekse politiske spil, der gør sig gældende i forhold til reguleringen af den private sikkerhed i Storbritannien. Her trådte en regulering i kraft i 2001 efter flere års debat om nødvendigheden i at lovgive på området. I sit samarbejde med professor i politik ved University of York Martin Smith tydeliggjorde White særligt tre reguleringsteorier, som er dominerende inden for regulering af den private sikkerhedsindustri:

8. Zolo (1992) s. 43.

9. Loader (1997b) s. 4.

10. Loader (1997c) s. 152.

11. White (2010) s. 30.

1. *Public protection* (fixing the market for security)
2. *Regulatory capture* (manipulating the market for security)
3. *Normative legitimation* (camouflaging the market for security)¹²

Smith og Whites fokus er på Storbritannien, men modellen kan umiddelbart godt overføres til danske forhold i en analyse af årsagen til vagtvirksomhedslovens fremkomst samt formål.

Public protection (Kontrol af sikkerhedsmarkedet)

Med *public protection* forsøger staten at kontrollere markedet til gavn for borgeren/forbrugeren. Målet med regulering i denne kategori er at sanere branchen, således at kun seriøse firmaer, der lever op til statens standarder kan være aktører på markedet. Offentligheden beskyttes dermed mod uprofessionelle firmaer og den private sikkerhedsindustri. Loader og White har påpeget, at denne tilgang ofte vil være det oprindelige udgangspunkt for at regulere markedet, mens senere lovændringer eller nye love vil have en anden tilgang. Modellen kaldes også for "*the cleansing model*",¹³ fordi staten forsøger at rense markedet. Udgangspunktet for denne model er den monopolistiske tilgang til indenrigssikkerhed, som er gennemgået ovenfor. Professor i jura og sociologi David Garland vurderer, at størstedelen af den britiske befolkning, og jeg tilføjer den danske, har en normativ forventning om, at staten har monopol på sikkerhed.¹⁴ Ud fra denne logik må man så, som også White gør, konkludere, at enhver institution, som søger at udfordre eller true dette monopol, per definition er uetisk og amoralsk, og der synes at være konsensus om, at den private sikkerhedsindustri bør kontrolleres af staten. "*In other words, this agenda is to a significant degree driven by the state's desire to reproduce and perpetuate the idea of the traditional state monopoly in the security sector.*"¹⁵ Dvs. at statens dagsorden (bl.a.) vil være at reproducere og videreføre ideen om det traditionelle statsmonopol i sikkerhedssektoren, når den regulerer den private sikkerhedsindustri.¹⁶

12. Smith, Martin & White, Adam (2014) "The paradox of security regulation: public protection versus normative legitimation", i: *Policy & Politics* 42, nr. 3: 421-437.

13. Loader & White (2015). Se i øvrigt denne artikel for en gennemgang af forskningslitteratur om regulering af den private sikkerhedsindustri.

14. Garland (1996) s. 448-449.

15. White (2010) s. 14.

16. Smith & White (2014) s. 426.

Regulatory capture (manipulation af sikkerhedsmarkedet)

Det traditionelle udgangspunkt for at analysere konkurrerende regulerende formål for stat og markedsaktører i en hvilken som helst sektor er teorien om *regulatory capture*.¹⁷ Regulatory capture er en teori inden for reguleringsteorien forbundet med økonom George Stigler, der pointerer, at mange store firmaer vil stræbe mod regulering, som fx autorisationer, for at skubbe små firmaer ud.¹⁸ Teorien beskriver en situation, hvor en lov, hvis formål var at fremme offentlighedens interesser, i stedet fremmer visse markedsdominerende interessegruppers kommercielle eller politiske interesser. Det kan enten være, at markedsaktøren har påvirket lovgivningsprocessen eller "kapret" den efterfølgende. Eller som Smith og White forklarer det: Staten søger måske at regulere en bestemt industri, så denne kan være med til at indfri offentlige mål som fx rimelige priser for forbrugere, sundheds- og sikkerhedsstandarder mm., men meget stærke markedsaktører kan forsøge at bruge denne regulering til at manipulere markedet til deres egen fordel ved fx prissætning og konkurrence gennem certificering.¹⁹ Ifølge Smith & White er denne tendens afgjort til stede i sikkerhedsindustrien. Hvor udbredt tendensen er i Danmark er mere tvivlsomt. På den ene side stiller interesseorganisationen SikkerhedsBranchen krav til medlemmer om fx certificering, hvilket kan være sværere for små virksomheder at leve op til, og markedet er domineret af flere store firmaer som fx G4S og Securitas m.fl. På den anden side er det danske marked i forhold til de fleste andre lande kendetegnet ved et meget stort antal sikkerhedsfirmaer. Der er i skrivende stund 427 autoriserede firmaer, hvilket er et stort antal for et så lille marked som det danske.²⁰ Desuden er loven stort set ikke blevet ændret siden 1986, hvilket kunne tyde på, at de danske politikere er immune over for branchens lobbyisme.

Normative legitimation (camouflering af sikkerhedsmarkedet)

Smith og White tilføjer endnu et komplekst lag, nemlig: begrebet *normative legitimation*. Med dette begreb smelter de to ovenstående teorier sammen og kan være både statens og den private sikkerhedsbranches tilgang

17. Smith & White (2014) s. 421.

18. Stigler (1971).

19. Smith & White (2014) s. 421; Stigler (1971).

20. Politiets liste over autoriserede vagtvirksomheder indeholder 427 firmaer: "Liste over autoriserede vagtvirksomheder" (2018, 8. maj) *politi.dk*.

til regulering. Denne tilgang kan imidlertid være endnu mere tiltrækkende for de dominerende private sikkerhedsfirmaer end *regulatory capture*. Når staten regulerer branchen, skaber krav om autorisation, minimum uddannelse mm., så giver staten branchen noget statsligt over sig og legitimerer branchen. Og dette kan branchen bruge til at øge deres service og produkters tiltrækningskraft overfor netop de borgere/forbrugere, som er skeptiske over for den private sikkerhedsindustri – dem der netop værdsætter ideen om offentligt garanterede goder. Reguleringen bliver en måde at formilde bekymringen for, at det private sikkerhedsmarked vil underminere det offentlige gode sikkerhed.²¹ Med Smith og Whites ord bliver det private sikkerhedsmarked camoufleret: *“By ‘fixing’ the market for security through these mechanisms, these states have set in motion the process of pragmatically accepting the status of security as a (regulated) private good.”*²² På den ene side bliver regulering altså brugt til at kontrollere markedet ved at stille krav til udbyderne om minimumsstandarder (*public protection*), og på den anden side bliver reguleringen brugt til at *“camouflere”* markedet ved at indhulle disse virksomheder med beroligende symboler og statslighed (*normative regulation*).²³ Det er et paradoks, hvor staten på den ene side bekræfter sin status som sikkerhedsmonopolist og på den anden side legitimerer den private sikkerhedsbranche gennem netop narretivet om statens monopol på sikkerhed.

Vagtvirksomhedslovens baggrund

*“De private vagtværn udgør et stadigt stigende problem for politi og borgere. I København er der i den seneste tid dukket adskillige nye værn frem, og flere af dem har været tilbøjelige til at glemme, at vagtmændene ingen beføjelser har som politiet. Vagtmændene er ofte ledsaget af store, frygtindgydende hunde, og i ført uniformer som til forveksling ligner politiets.”*²⁴

Sådan skrev Politiken i 1978, og det var hverken første eller sidste gang, at avisen var kritisk over for de private vagtværn. I flere artikler i 1970'erne pointerede avisen, at den manglende lovgivning førte til problemer, og at

21. Smith & White (2014) s. 422.

22. Smith & White (2014) s. 424.

23. Smith & White (2014) s. 426.

24. Undall, Frank (1978, 20. juli) *“Kasket med gult bånd må være nok,”* i: *Politiken*.

vagterne var for unge, for dårligt uddannede og provokerede til ballade. Den såkaldte "Kongen" Sofus Jensen, der i mange år havde arbejdet inden for vagtbranchen i København, kunne godt genkende de unge hundeførere, der gerne "*ville have lidt knald på drengen,*"²⁵ hvilket gav problemer. Ifølge ham var der behov for lovgivning med fx registrering af vagtselskaber, så amatører ikke ødelagde markedet, samt sikre at hundeførerne hverken var for unge eller havde en plettet straffeattest.

Et centralt element i kritikken af vagtvirksomheder handlede om, hvorvidt borgerne kunne forveksle vagterne med politifolk, selv om der på netop dette område faktisk var og er muligt at straffe folk, der forsøger at ligne eller opføre sig som politi, jf. straffelovens § 132. Daværende fuldmægtig i Justitsministeriet Peter Rhedin indrømmede dog, at det kunne være: "*svært at sige, hvor grænsen for ligheden går.*"²⁶ Også medlemmer af rigspolitichefens centrale samarbejdsudvalg for politiet gav i juni 1978 udtryk for betænkeligheder ved forskellige former for vagtværn, fordi de let kunne forveksles med politiet.²⁷ Medlem af Retsforbundet Ib Christensen ønskede på den baggrund lovgivning på området, men justitsminister Erling Jensen (S) mente (ligesom politiet) ikke, at der var behov.²⁸ Politiet meldte ud, at de ville skride ind, hvis de ansatte i vagtkorps eller lignende påtog sig "*egentlige politimæssige opgaver.*"²⁹ Det uddybes ikke, hvilke politimæssige opgaver.

I 1981 var der i Danmark ifølge politiet omkring 70 selskaber, som udførte vægtertjeneste og/eller installerede alarmeringsanlæg med eller uden egen alarmcentral. Af disse selskaber var ISS-Securitas langt det største selskab, som havde ca. 1200 ansatte, og som drev virksomhed i næsten alle landets politikredse.³⁰ Virksomheden havde et særligt samarbejde med politiet, og ISS-Securitas havde i modsætning til de andre firmaer adgang til at udruste sine vægtere med knipler, selv om justitsminister Erling Jensen (S) officielt sagde, at vagtværnsfolk ikke kunne få tilladelse til at bære våben, herunder knipler.³¹ Samarbejdet indebar også, at

25. Undall, Frank (1978, 20. juli) "Kasket med gult bånd må være nok," i: *Politiken*.

26. Undall, Frank (1978, 20. juli) "Kasket med gult bånd må være nok," i: *Politiken*.

27. "Politichefer imod vagtværn" (1978, 9. august) i: *Politiken*.

28. "Politichefer imod vagtværn" (1978, 9. august) i: *Politiken*.

29. "Politichefer imod vagtværn" (1978, 9. august) i: *Politiken*.

30. I juni 1981 indsamlede Justitsministeriet informationer om private vagtvirksomheder via landets politikredse. *Betænkning nr. 1048/1985 om Vagtvirksomhed*, s. 7 og s. 16.

31. "Politichefer imod vagtværn" (1978, 9. august) i: *Politiken*.

ledende politifolk stod på ISS-Securitas' lønningsledelse liste som konsulenter, hvilket fik flere folketingsmedlemmer til at stille kritiske spørgsmål i december 1978. Justitsminister Nathalie Lind (V) så imidlertid ingen problemer i, at polititjenestemænd arbejdede for vagtværn i deres fritid, og på Ebba Stranges (SF) spørgsmål om, hvorvidt hun ville stoppe samarbejdet mellem ISS-Securitas og politiet, svarede hun: "*Gennem årtier har dette samarbejde fundet sted uden problemer for politiet, og der er intet odiøst i det.*"³² Hun udsendte dog alligevel et cirkulære til de dengang 54 politikredse, hvor de skulle svare på spørgsmål om politifolks arbejde for private vagtselskaber.

Undersøgelsen viste, at i alt 70 politifolk havde indgået kontrakt med ISS-Securitas. Nogle af dem ydede virksomheden konsulentbistand i spørgsmål, "*der kræver særlig politimæssig indsigt*",³³ mens andre førte tilsyn med vægterne. Vægterne havde mange steder adgang til politistationen, hvor de havde et skab til opbevaring af deres nøgletasker og kontrolure. Når de kom ind på politistationen fløjtede de, for så vidste vagthavende, at han ikke skulle rejse sig, husker en mand, der var vægter i København i 1981. Han og andre tidligere vægttere fortæller desuden, at vagtbilerne aldrig fik p-bøder, og at hvis de trykkede på overfaldsknappen, kom politiet med det samme, som hvis en kollega var i knibe. De holdt årligt en fest sammen, hvor politiet gav en sølvske til den vægter, der havde fanget flest tyve.³⁴

Alt i alt fungerede samarbejdet ifølge både politi og ISS-Securitas upåklageligt,³⁵ men at ledende politifolk modtog løn fra et privat vagtselskab vakte en principiel debat. Medlem af Retsudvalget Bernhard Baunsgaard (R) fulgte derfor sagen op med spørgsmål til justitsministeren Nathalie Lind (V) i maj 1979 til stor tilfredsstillelse for Politiken, der hele tiden havde været kritisk over for forholdet af flere grunde:

32. "Politichefer må gerne arbejde for vagtværn" (1978, 14. december) i: *Politiken*

33. "70 politifolk får løn af ISS" (1979, maj) i: *Politiken*.

34. Interviews med tidligere vægttere (2016) samt *Betænkning nr. 1048/1985*, s. 15.

35. "70 politifolk får løn af ISS" (1979, maj) i: *Politiken*.

”Vi tror såmænd ikke, at en politimester lader sig korrumpere for de beløb, der her er tale om. Men man skal ikke studere f.eks. det amerikanske politis blanding af lønninger og diverse mere eller mindre private sportler ret længe, før man med glæde fastslår, at vort politi skal være betalt af det offentlige og alene af det offentlige. Så er der ikke noget at være i tvivl om, og det bør der ikke være.”³⁶

Debatten om politiets forhold til ISS-Securitas fortsatte, og det fik justitsminister Henning Rasmussen (S) til at beslutte at nedsætte et udvalg, der skulle udarbejde en betænkning om lovgivning på området i november 1980. Udvalget, der blev endeligt nedsat i maj 1981, tog stilling til samarbejdet mellem Securitas og politiet som sin første opgave, og efter drøftelser med Securitas indgav udvalget i november 1981 en anbefaling til justitsminister Ole Espersen (S) om at stoppe samarbejdet. Samarbejdet blev bragt til ophør per 1. oktober 1982.³⁷ Ydermere måtte politifolk ikke længere arbejde for private vagtværn.³⁸ I 1985 lå ”Betænkning 1048/1985 om vagtvirksomhed af Justitsministeriets nedsatte udvalg om private vagtselskaber klar.” De centrale punkter var:

- 1) Autorisation: Der bør kræves autorisation for at kunne udøve privat vagtvirksomhed, og de ansatte bør godkendes;
- 2) Kontrolcentraler: Der er alt for mange fejlalarmer til politiet fra private alarmer. Der bør indføres en godkendt kontrolcentral for de private;
- 3) Personale: Regler for vagtvirksomhedens udøvelse: Uniformering, uddannelse, udrustning, brug af hunde mm.
- 4) Det bør ikke være lovligt for private vagter at bruge stav.

Lovens formål

Når udvalget ønskede at stoppe samarbejdet mellem politiet og ISS-Securitas, lå der principielle årsager til grund. Virksomhedens førnævnte privilegier at bære knippel, at vægterne havde deres egne skabe på politistationer samt det, at et antal polititjenestemænd havde et ansættelses-

36. ”På vagt. Forholdet politi – vagtselskab må afklares” (1979, 21. maj) i: *Politiken*.

37. Betænkning 1048/1985, s. 15.

38. Møller, Jens (1981, 1. december) i: *Politiken*.

mæssigt tilknytningsforhold til ISS-Securitas som enten konsulent eller tilsynsførende, betød dels, at politiet kunne bringe sig selv i en dobbeltrolle, men også at politiet favoriserede et bestemt vagtværn. Udvalgets opgave var et udtænke generelle regler på vagtvirksomhedsområdet og dette kunne ikke gennemføres, hvis nogen allerede havde en særstilling.³⁹ Udvalget mente dog ikke, at samarbejdet i sig selv var problematisk – snarere tværtimod: *”Der var i udvalget enighed om, at det nævnte samarbejde mellem politiet og Securitas var forløbet positivt, bl.a. ud fra kriminalitetsforebyggende synspunkter, og at der derfor også i fremtiden måtte lægges vægt på, at de hidtidige gode samarbejdsrelationer blev bevaret.”*⁴⁰

Udvalgets oplysninger fra politiet viste desuden, at kriminalitet begået af ansatte i vagtvirksomhederne var i begrænset omfang.⁴¹ Behovet for lovgivning vedrørende vagtvirksomhed handlede mere om udfordringerne ved at definere og skelne mellem politiarbejde og arbejde udført af private virksomheder. Og behovet for lovgivningen handlede i særdeleshed om at beskytte offentligheden:

*”Sammenfattende er det udvalgets generelle opfattelse, at formålet med en lovgivning på området ikke bør være at give vagtvirksomhederne særlige beføjelser, men derimod at udforme et regelsæt, der sikrer, at de udøver deres virksomhed på en for samfundet betryggende og forsvarlig måde.”*⁴²

Man kan altså bruge begrebet *”public protection”*, som synes at være det primære formål, når stater vælger at regulere det private sikkerhedsmarked. Med denne model vil staten altså kontrollere markedet for at kvalitets sikre borgeren/forbrugeren i samfundet, hvilket fx tydeligt, når udvalget om vagtvirksomhed skriver:

”En lovregulering vil endvidere kunne indebære en sanering af branchen, idet mindre seriøse selskaber ikke vil kunne opfylde lovgivningens krav. Dette vil også være til fordel for forbrugerne, der kun kan være interesseret

39. Betænkning 1048/1985, s. 15.

40. Betænkning 1048/1985, s. 15.

41. Betænkning 1048/1985, s. 16.

42. Betænkning 1048/1985, s. 8.

*i, at vagtvirksomheden udføres på faglig kompetent måde, og at der stilles visse krav i forbindelse med såkaldt »salg af privat sikkerhed«.*⁴³

Et centralt punkt i betænkningen, og senere loven, er forslaget om en autorisationsordning. Inspirationen til en autoritetsordning blev hentet fra Sverige og Finland samt det norske udvalg om vagtselskabernes virksomhed og tjenester m.v. fra juni 1984.⁴⁴ Udvalget havde imidlertid også sine bekymringer ved at indføre en autoritetsordning:

*”Imod at indføre en lovgivning på området kan anføres, at f.eks. en autorisationsordning vil kunne indebære, at de autoriserede vagtvirksomheder fremtræder med en halvofficiel status og bliver opfattet som en art konkurrent eller erstatning for politiet.”*⁴⁵

Og på længere sigt ville branchen så måske blive opfattet som et hjælpepoliti og kræve (og få) *”visse retshåndhævende beføjelser og/eller en i forhold til de øvrige borgere udvidet adgang til anholdelse, bevægning m.v.”*⁴⁶ Man kan med andre ord sige, at udvalget befandt sig i skismaet mellem nævnte reguleringsteorier: På den ene side ønsker man at kontrollere markedet og beskytte offentligheden (public protection), men på den anden side er man klar over, at man med en autorisationsordning legitimerer og camouflerer sikkerhedsindustrien (normative legitimation), eller at branchen kan kapre loven til sin egen fordel (regulatory capture). I forhold til udvalgets tanker om, hvorvidt en autorisationsordning ville være fornuftig, er det også interessant at påpege, at der synes at være to afgørende tidspunkter, hvor *normative legitimation* finder sted, ifølge Smith & White: Først bliver reguleringen brugt som middel af både stat og private til at legitimere det tidligere uregulerede marked; dernæst bliver reguleringen brugt af private udbydere til at yderligere legitimere deres aktiviteter på det regulerede marked for at skjule egne interesser: *”Regulation equates to legitimacy, and legitimacy enables contractors to sell their products and services more effectively. Both scenarios serve to reinforce the paradox of security regulation.”*⁴⁷ Udvalget var netop opmærksom på, at autorisationen ikke blot

43. Betænkning 1048/1985, s. 18.

44. Betænkning 1048/1985, s. 20.

45. Betænkning 1048/1985, s. 19.

46. Betænkning 1048/1985, s. 19.

47. Smith & White (2014) s. 426.

ville give branchen legitimitet her og nu, men også på længere sigt. I sidste ende vejede argumentet for at sanere branchen og beskytte forbrugerne tungest.

Frygten for at private sikkerhedsaktører vil få adgang retshåndhævende beføjelser som fx adgang til anholdelse, bevæbning mm. ses stadig i den kontemporære debat om privat sikkerhed.⁴⁸ Historisk set har autorisationsordningen imidlertid ikke ført til flere beføjelser for firmaerne. Tværtimod har vagter færre beføjelser end før vagtvirksomhedsloven, hvorefter de ikke længere måtte bære knippel. Samarbejde mellem politi og private sikkerhedsfirmaer forekommer desuden sjældent i dag. Vagtvirksomhedsloven har på den måde fungeret efter hensigten og officielt frataget branchen indflydelse og legitimitet. Der er da heller ikke noget, der tyder på, at branchen som sådan ønskede en lov i 1980'erne. Der hersker imidlertid ingen tvivl om, at SikkerhedsBranchen og de store sikkerhedsfirmaer i dag lobbyer for mere regulering, større krav til uddannelse, godkendelse af vagter mm. I Danmark foregår denne lobbyisme dels gennem SikkerhedsBranchen, der gennem indlæg i medierne samt møder med politikere forsøger at påvirke lovgivningsmagten, dels har de store virksomheder hyret lobbyister til at varetage opgaven.⁴⁹ Der ikke nødvendigvis noget odiøst i at legitimere branchen, men det er værd at være opmærksom på de tre præsenterede tilgange til at regulere branchen, og at regulering kan sende forskellige normative signaler. Handler lovgivning om at beskytte befolkningen mod sikkerhedsindustrien – eller handler det om at gøre det lettere for sikkerhedsindustrien at beskytte befolkningen?⁵⁰

48. Se fx debatten i Altinget vinteren 2016-17: Bech Poulsen (2016); Oxfeldt, Claus (2016); Vinther, Flemming (2016); Skaksen, Mette Rose (2016).

49. Se fx Skov-Mikkelsen, Kasper (2018). Ydermere er oplysninger tilvejebragt på baggrund af interviews og deltagerobservation foretaget hos G4S og SikkerhedsBranchen ad flere omgange i perioden 27. juni 2016-4. maj 2018.

50. Jf. Humphries, Dave (2017).

Konklusion

Efter en længerevarende debat i medier og folketing om kvaliteten af den danske private sikkerhedsindustri blev vagtvirksomhedsloven (lov nr. 266 af 22. maj 1986 om vagtvirksomhed med senere bekendtgørelser) gennemført i 1986. Loven er baseret på betænkning 1048/1985 af udvalget om private vagtselskaber. Det var ikke indlysende for udvalget, at den private sikkerhedsbranche burde reguleres, da flere aspekter talte i mod. Fx forelå der ingen klar dokumentation for, at regulering var nødvendig, fordi der kun i ret begrænset omfang blev begået kriminalitet i forbindelse med private vagtselskabers virksomhed, samt at samarbejdet med politiet foregik upåklageligt. Derudover var der bekymringen for, at en autorisationsordning kunne give offentligheden indtryk af, at branchen var legitim, og at de private vagtfirmaer dermed kunne udvikle sig til et hjælpepoliti eller senere kræve beføjelser, der var andre borgere forbudte. Med reguleringstermer beskrives hermed henholdsvis *regulatory capture* og *normative legislation*, som i anden sammenhæng er beskrevet af de britiske forskere Adam White og Martin Smith. Med førstnævnte kan en industri kapre en lovgivning og bruge den til at manipulere markedet til egen fordel. I sidstnævnte legitimerer staten branchen via regulering, hvilket branchen kan bruge til at profilere sig selv og sidste ende øge sin profit. Det var dog en tredje tilgang, der vejede tungest i beslutningen om at lovgive. Det var *public protection*, som handler om at beskytte offentligheden mod en uprofessionel branche samt sanere og kvalitetssikre markedet. Vagtvirksomhedsloven 1986 førte hverken til flere beføjelser eller et slags hjælpepoliti. Altså hverken *regulatory capture* eller *normative legitimation*. Hvorvidt lovgiver så lykkedes med at rense markedet og beskytte offentligheden – det er en helt anden historie.

Referencer

- Bech Poulsen, Lisbeth (2016) "SF: Nej, til privatisering af voldsmonopolet", i: *Altinget*, 24. november 2016.
<https://www.alinget.dk/justits/artikel/sf-nej-til-privatisering-af-voldsmonopolet> (Benyttet 3. marts 2018).
- Betænkning nr. 1048/1985 om Vagtvirksomhed, Afgivet af det af justitsministeriet nedsatte udvalg om private vagtselskaber.
- Hobbes, Thomas (2012) *Leviathan*, Dover Publications

- Humphries, Dave (2017) Director of Partnerships and Interventions, Security Industry Authority (SIA), UK, "Changing our perceptions of private security and policing: A regulator's journey", oplæg på konference: *Regulating the market for policing*, University of Sheffield, 4. juli 2017
- Loader, Ian (1997a) "Private security and the demand for protection in contemporary Britain", i *Policing and Society*, 7, nr. 3: 143-162
- Loader, Ian (1997b) "Policing and the social: Questions of symbolic power", i: *The British Journal of Sociology* 48, nr. 1: 1-18
- Loader, Ian & White, Adam (2015) "How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation," i: *Regulation & Governance*, Vol. 11, nr. 2: 166-184
- Migdal, Joel S. (2001) *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge University Press
- Migdal, Joel S. (2007) "Studying the state", i: J. Kopstein & M. Lichbach (red.) *Comparative politics: Interests, identities, and institutions in a changing global order*, 3. udg., Cambridge University Press
- Møller, Jens (1981, 1. december) i: *Politiken*
- Oxfeldt, Claus (2016) "Politiets opgaver er politiets," i: *Altinget*, 1. december 2016
<https://www.alinget.dk/justits/artikel/clus-oxfeldt-politiets-kerneopgaver-er-politiets> (Benyttet 1. marts 2018)
- "Liste over autoriserede vagtvirksomheder" (2018, 8. maj) i: [politi.dk](https://www.politi.dk/da/borgerservice/tilladelser/vagtvirksomhed/vagtvirksomheder.htm)
<https://www.politi.dk/da/borgerservice/tilladelser/vagtvirksomhed/vagtvirksomheder.htm> (Benyttet 15. maj 2018)
- "Politichefer imod vagtværn" (1978, 9. august) i: *Politiken*
- "Politichefer må gerne arbejde for vagtværn" (1978, 14. december) i: *Politiken*
- "På vagt. Forholdet politi – vagselskab må afklares" (1979, 21. maj) i: *Politiken*
- Rose Skaksen, Mette "Dansk Industri: Nej, vi ønsker ikke at tage del i politiets magtmonopol", i: *Altinget*, 8. december 2016
<https://www.alinget.dk/justits/artikel/dansk-industri-nej-vi-oensker-ikke-at-tage-del-i-politiets-magtmonopol>
 (Benyttet 6. april 2018)
- Skov-Mikkelsen, Kasper (2018) "Der skal ryddes op i vagtbranchen" i: *SecurityUser.com*, 10. april 2018
<https://www.securityuser.com/dk/Nyheder/Samfund/der-skal-ryddes-op-i-vagtbranchen1#.WwvHE0iFOUk> (Benyttet 26. maj 2018)

- Smith, Martin & White, Adam (2014) "The paradox of security regulation: public protection versus normative legitimation", i: *Policy & Politics* 42, nr. 3: 421-437
- Stigler, George J. (1971) "The theory of economic regulation," i: *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2, nr. 1: 3-21
- Undall, Frank (1978, 20. juli) "Kasket med gult bånd må være nok," i: *Politiken*
- Vinther, Flemming (2016) "HKKF: Soldater kan løse opgaven. Men skal de?" i: *Altinget*, 1. december 2016
<https://www.alinget.dk/justits/artikel/hkkf-soldater-kan-loese-opgaven-men-skal-de> (benyttet 6. april 2018)
- White, Adam (2010) *The politics of private security. Regulation, reform and re-legimitation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Zolo, Danilo (1992) *Democracy and complexity: A realist approach*, Polity Press
- "70 politifolk får løn af ISS" (1979, maj) i: *Politiken*

Tre interviews med tidligere vægttere. Foretaget i foråret 2016