

Cato Hemmingby, Per Håkon Sand, Tore Bjørgo og Anders Snortheimsmoen



# Sikring av sentrale myndighetsinstitusjoner i et utvalg land

Rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell i Storbritannia, Tyskland, Danmark og Sverige

Cato Hemmingby, Per Håkon Sand, Tore Bjørgo og Anders Snortheimsmoen

# **Sikring av sentrale myndighetsinstitusjoner i et utvalg land**

Rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell  
i Storbritannia, Tyskland, Danmark og Sverige

---

Laget på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

© Politihøgskolen, Oslo 2015

PHS Forskning 2015: 3

ISBN 978-82-7808-118-1 (trykt utgave)

ISBN 978-82-7808-119-8 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

Forskningsavdelingen

Slemdalsvn. 5

Postboks 5027, Majorstuen

0301 Oslo

[www.phs.no](http://www.phs.no)

Omslag: Katrine Sletvold, WJ

Sats og layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS

Trykk: [www.WJ.no](http://www.WJ.no)

# Forord

Da oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) kom omhandlet det en aktuell problemstilling. Temaets aktualitet ble enda tydeligere mens rapporten ble til, med eskaleringen av konflikten i Syria og Irak, fremmekrigerproblematikk, trusselsituasjonen sommeren 2014 og den generelle bevæpningen av politiet. På sett og vis var derfor departementet i forkant av utviklingen når anmodningen ble fremmet. Politiet utøver normalt ikke objektsikring ved myndighetsinstitusjoner i Norge. Det utføres av virksomheter underlagt vaktvirksomhetsloven, som ikke har kapasitet til å konfrontere væpnede trusselaktører. Siden trusselbildet har beveget seg i en negativ retning, er det derfor relevant å spørre om politiet bør ha økt tilstedeværelse ved potensielt utsatte objekter. Det vil også dempe gråsoneproblematikk mellom vektere og politi. Men har politiet ressurser til å dekke et slikt behov og hva er alternative modeller? Det er uansett en fornuftig start å se på praksis i andre land.

Prosjektgruppen har hatt verdifull bistand til prosjektet. Takk til Kripos ved Anne Siri Lorvik, samt sambandspersoner ute, som bistod med å opprette kontakt med myndighetsinstitusjoner i utlandet. En like stor takk rettes til vertskapet ved politiet, parlamenter og regjeringsinstitusjoner som er besøkt. Alle har generøst delt kunnskap, og skapt det beste utgangspunkt for generelle betraktninger. Takk også til de ved Politihøgskolen som har bidratt på det administrative området.

Prosjektleder har det hele og fulle ansvar for feil som måtte forekomme.

Oslo, 5. mai 2015  
Cato Hemmingby



# Innhold

Begrepsforklaringer	6
Summary	9
1 Sammen drag	11
2 Oppdrag og gjennomføring	15
3 Storbritannia	21
4 Tyskland	29
5 Danmark	37
6 Sverige	41
7 Sammen drag fra de ulike land	49
8 Generelle betraktninger	51
9 Litteratur og kildeoversikt	67

# Begrepsforklaringer

<b>Armed Response Vehicles</b>	MPS patruljekjøretøy med bevæpnet politi.
<b>Bundeskriminalamt (BKA)</b>	Det føderale kriminalpolitiet i Tyskland.
<b>CPNI</b>	Centre for the Protection of National Infrastructure. Fagmyndighet som gir sikkerhetsråd til britiske myndigheter.
<b>CONTEST</b>	Storbritannias anti-terrorisme strategi.
<b>Departmental Security Officer (DSO)</b>	Sikkerhetsansvarlig i et britisk departement.
<b>Der Bundestag</b>	Forbundsdagen (parlamentet) i Tyskland.
<b>Doorkeepers</b>	Ansatte i det britiske parlamentet. Håndhever ro og orden i kamrene.
<b>Folketinget</b>	Parlamentet i Danmark.
<b>Forbundsdagen</b>	Parlamentet i Tyskland.
<b>House of Commons</b>	Underhuset i det britiske parlamentet.
<b>House of Lords</b>	Overhuset i det britiske parlamentet.
<b>Innsatspersonell 1 (IP1)</b>	Tjenestemenn i Beredskapstroppen (Delta).
<b>Innsatspersonell 2 (IP2)</b>	Livvakter i PST og i Den kongelige eskorte.
<b>Innsatspersonell 3 (IP3)</b>	Utrykningsenheten (UEH).
<b>Innsatspersonell 4 (IP4)</b>	Politi med standard operativ godkjenning.
<b>Joint Terrorist Analysis Centre (JTAC)</b>	Senter for trusselvurderinger i Storbritannia.
<b>MI5</b>	Den britiske sikkerhetstjenesten.
<b>Mobile Einsatzkommando (MEK)</b>	Spesialenhet i politiet på delstatsnivå. Benyttes primært til sporing og pågripelser.
<b>Member of Parliament (MP)</b>	Parlamentsmedlem i Storbritannia.
<b>MPS</b>	Metropolitan Police Service. Politiet i London.
<b>Parliamentary and Diplomatic Protection</b>	Avdeling i MPS som blant annet har ansvar for objektsikring ved Whitehall og parlamentet.
<b>NaCTS0</b>	National Counter Terrorism Security Office. Anti-terror rådgivning. Del av CPNI.

<b>Nationella innsatststyrkan (NI)</b>	Spesialenhet i svensk politi, tilsvarende Beredskapstroppen. Nasjonalt ansvar ved terror og gisselsituasjoner.
<b>Ordningsvakter</b>	Ordensvakter i Sverige.
<b>Piketen</b>	Forsterkningsressurs i svensk politi. Likhetstrekk med norsk IP3 personell (UEH).
<b>PLIVO</b>	Pågående livstruende vold. Knyttet til taktiske prinsipper for samhandling mellom nødetatene i Norge.
<b>Politiets Efterretningstjeneste (PET)</b>	Den danske sikkerhetstjenesten.
<b>Polizei beim Deutschen Bundestag</b>	Forbundsdayspolitiet i Tyskland.
<b>Regeringskansliet</b>	Myndighet i Sverige som støtter regjeringen med ulike tjenester, inkludert vakthold.
<b>Riksdagen</b>	Parlamentet i Sverige.
<b>RK SÄK</b>	Regeringskansliets sikkerhetsenhet.
<b>SC&amp;019</b>	Spesialenhet i britisk politi, som Beredskapstroppen. Nasjonalt ansvar ved terror og gisselsituasjoner.
<b>Security Policy Framework</b>	Et overordnet regelverk innen forebyggende sikkerhet for britiske departementer.
<b>Sikkerhetspersonell</b>	Fellesbetegnelse på sikkerhetsvakter / vektere
<b>Sikkerhetsvakter</b>	Offentlig ansatt sikkerhetspersonell, tilsvarende vektere i privat sektor.
<b>Skyddsvakter</b>	Vakter eller vektere i Sverige som beskytter objekter som faller inn under skyddslagen.
<b>Spezialeinsatzkommando (SEK)</b>	Spesialenhet i politiet i de tyske delstater. Er på nivå mellom Delta og UEH i Norge.
<b>Territorial Support Group (TSG)</b>	Politiene i MPS. Bistår lokalt politi ved markeringer, demonstrasjoner og opptøyer.
<b>The British Parliament</b>	Det britiske parlamentet.
<b>The Palace of Westminster</b>	Der det britiske parlamentet er lokalisert.
<b>Vaktpersonell</b>	Fellesbetegnelse på sikkerhetsvakter / vektere
<b>Vektere</b>	Sikkerhetspersonell i privat sektor, tilsvarende sikkerhetsvakter i offentlig sektor.
<b>Whitehall</b>	Område sentralt i London med 10 Downing Street og andre myndighetsobjekter.





# Summary

This report is produced by the Norwegian Police University College for the Ministry of Local Government and Modernisation. It looks at the role differentiation between police and other types of security personnel involved in object security at high-symbolic institutions in United Kingdom, Germany, Denmark and Sweden. The project group has also included general thoughts, in a Norwegian context.

At the institutions visited, it seem to be a clear role differentiation between police and security personnel. In the United Kingdom and Germany, police have a permanent and visible presence, with robust capacities to counter armed threats. In Denmark, the police presence is limited, but also here the police will contribute with necessary capacities if called for. After the terrorist attacks in Copenhagen February 2015, Danish police is also now evaluating their object security efforts. As described, these three countries maintain a police monopoly. In Sweden security personnel, serving at high-symbolic objects, have certain powers and may be armed. Regardless of approach, all institutions visited, presented well-developed security management systems, ensuring professional services.

In Norway, there has been no tradition for permanent police presence at high-symbolic state buildings. Local security personnel handle the security, but they do not possess capacities to counter armed attacks. Since the general threat picture in Norway has increased, there are therefore challenges that need attention. Should armed police be present at high-symbolic objects? Do the police have the resources to cover such a task? If not, what are the alternatives? General considerations suggest that a police monopoly should be maintained.



# 1 Sammendrag

I de besøkte land synes rollefordelingen mellom politi og sikkerhetspersonell ved sikring av sentrale myndighetsobjekter å være godt avklart. I Storbritannia og Tyskland har politiet permanent og synlig tilstedeværelse ved potensielt utsatte objekter. Politiet ivaretar som et minimum perimetersikring og beredskap, mens sikkerhetspersonell ivaretar sine oppgaver i en tilbaketrukket rolle. Sistnevnte har ikke politimyndighet eller adgang til å bære våpen. I Danmark er politiets tilstedeværelse dempet. De fleste oppgaver knyttet til objektsikring ivaretas av sikkerhetspersonell, som ikke har politimyndighet eller adgang til å bære våpen. I Folketinget er det en politipost, og politiet er ellers på aktuelle lokasjoner når det anses nødvendig. I Sverige ivaretas objektsikring ved sentrale myndighetsinstitusjoner av såkalte skyddsvakter. Disse har enkelte politisære fullmakter gjennom skyddslagen og kan også bevæpnes.

De gode avklareringer mellom politi og sikkerhetspersonell i de aktuelle land skyldes flere forhold. Det opplagte er at når politi er ved objektene, så faller rollene automatisk på plass og gråsoneproblematikk opphører. I tillegg er lovgivning, partenes rolleforståelse, strategisk styring med overordnede føringer, samt hensiktsmessig instruksverk og profesjonell tjenesteutførelse i utøvende ledd av stor betydning.

I samtlige land ivaretar politiet ro, orden og sikkerhet i områdene rundt de sentrale myndighetsinstitusjoner. I den grad lokalt sikkerhetspersonell har utvendige oppgaver er dette utelukkende relatert til objektsikringen. Typiske oppgaver for vaktpersonell er adgangskontroll, kjøretøykontroll, innvendig sonevakt hold og bemanning av vaktentral. Politiets tilstedeværelse ved sentrale myndighetsobjekter gjør forøvrig ikke lokalt sikker-

hetspersonell overflødig. Sistnevnte utfører viktige oppgaver som politiet verken har ressurser til, eller ønsker om, å overta.

Politiets tilstedeværelse ved de besøkte myndighetsobjekter er basert på erkjennelsen av at sikkerhetspersonell ikke har til oppgave, eller kapasitet til, å håndtere angrep fra en bevæpnet motstander. I den grad svenske skyddsvakter faktisk bevæpnes er det kompenserende i politiets fravær, men tas politiets seleksjonsprosess, utdanningsløp, erfaringsgrunnlag og våpenressurser i betraktning, er det vanskelig å vurdere hvor langt kompensasjonen når. De andre besøkte land går ikke i retning av den svenske modellen, men holder fast ved politimonopolet gjennom å bistå med objektsikring.

Etter 22.juli 2011 har det vært gjort mye positivt i forhold til grunnsikring ved sentrale myndighetsobjekter i Norge, herunder tiltak mot kjøretøybaserte bomber og forbedret adgangskontroll til bygg. Siden vakter og vektere primært skal observere og varsle, er det allikevel fortsatt potensielle svakheter i forhold til respons overfor alvorlig sikkerhetstruende hendelser. Dette særlig relatert til skytevåpenbaserte angrep, eller andre typer angrep som kan vedvare inntil gjerningspersonen(e) stanses. I slike tilfeller er man i dag prisgitt politiets reaksjonsevne og responstid.

I Norge har det ikke vært tradisjon for at politiet utfører objektsikring ved nøkkelobjekter på permanent basis. Det er trolig derfor ikke kapasitet i politiet til å dekke et eventuelt behov. Dette bør adresseres for å finne en stabil og integrert løsning, og spesielt fordi det generelle trusselbilde trolig ikke forbedres de nærmeste år. Perioden med generell bevæpning av politiet og etatens sikringsoppdrag ved Stortinget synes å underbygge behovet. Det må her påpekes at aktuelle trusselaktørers uforutsigbarhet i forhold til målvalg er betydelig. Det er ikke kun politi, militære og parlamenter som utgjør aktuelle mål. Sentrale myndighetsobjekter, ambassader, folketette steder og trossamfunn med flere fremstår som like attraktive. Det er i dette lys det synes å foreligge argumenter for at enkelte objekter,

etter en individuell vurdering, kan ha behov for politiets tilstedeværelse i objektsikringsøyemed.

Politiet må tilføres betydelige ressurser dersom etaten skal utøve objektsikring på fast basis. I den grad politiet ikke bidrar med sikring ved potensielt utsatte objekter er responskapasiteten viktig, noe som går inn i det man kan kalle hverdagsberedskapen. Mobile politiresurser i sentrale områder som kun er dedikert oppdrag der våpenbruk er nødvendig, er ett mulig kompensereende tiltak. Noen vil også mene at man ikke trenger å bruke politi til sikringsoppdrag, men hva er da alternativene? Kan en dedikert objektsikringsenhet i politiet med avgrenset utdanning løse slike oppdrag? Kan vakter eller vektere ved skjermingsverdige objekter gis økte fullmakter og kapasiteter? Det siste vil innebære en svekkelse av politi-monopolet. Mange spørsmål gjenstår altså, men kanskje kan denne rapporten bidra til å belyse tematikken. Dette gjennom å formidle andre lands løsninger, og gi noen generelle betraktninger omkring problemstillingen.



## 2 Oppdrag og gjennomføring

### Oppdraget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har en sentral rolle hva angår sikkerhetstiltak i departementsfellesskapet, herunder ansvaret for det forebyggende objektsikkerhetsarbeidet knyttet til felles bygningsmasse, fellesområder og utendørsområder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet, med unntak av Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontors midlertidige lokaler (Meld. St.29 (2011-2012), 2012). KMD er videre overordnet etat for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), og således oppdragsgiver for det utøvende vakthold som i dag utføres av DSS: Sikkerhetstjenesteavdelingen (DSS: SAV).

I en henvendelse fra KMD til Politihøgskolen (PHS) i ble det anmodet om bistand til å gjennomføre en kartleggingsstudie av hvordan et utvalg europeiske land har organisert sikring av bygg og eiendom tilhørende sentrale myndigheter. Dette med fokus på ansvars- og rollefordeling mellom politi og lokalt sikkerhetspersonell.<sup>1</sup> I tillegg ønsket oppdragsgiver å motta generelle betraktninger omkring den rollefordeling som er mellom politi og andre kategorier sikkerhetspersonell ved sikring av myndighetsobjekter i en norsk kontekst.

### Gjennomføringen

Etter henvendelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det ved Politihøgskolen utarbeidet et forslag til prosjektplan, som ble godtatt av oppdragsgiver.

---

<sup>1</sup> Henvendelse fra KMD til Politihøgskolen datert 13.06.2014.



Prosjektgruppen ved Politihøgskolen har bestått av:

- Prosjektleder Cato Hemmingby
- Høgskolelektor og stipendiat Per Håkon Sand
- Professor i politivitenskap Tore Bjørge
- Politioverbetjent og tidl. sjef Beredskapstroppen  
Anders Snortheimsmoen

Tatt i betraktning at det å identifisere valgte løsninger i et utvalg land best kan karakteriseres som deskriptivt kartleggingsarbeid, har prosjektleder foretatt datainnsamlingen fra myndighetsobjekter i utlandet. De andre bidragsyterne i dette prosjektet har på sin side særlig bidratt i den del som angår generelle betraktninger omkring rollefordelingen mellom politiet på den ene siden, og annet sikkerhetspersonell på den andre. Dette uavhengig om det er vektere eller offentlig ansatt sikkerhetsvaktpersonell det her er snakk om. Det har vært vektlagt å ha en prosjektgruppe med variert erfaringsbakgrunn og fagkompetanse, for å se tematikken i et mest mulig helhetlig perspektiv.

Hva angår utvalget av land ble det tidlig ansett som mest hensiktsmessig å se på noen som man, sett fra norsk ståsted, har et godt sammenligningsgrunnlag med. Dette i forhold til demokratiske verdier, samfunnsforhold, politiresurser og gjeldende trusselbilde relatert til alvorlig kriminalitet og terrorisme. I tillegg ble det ansett som formålstjenlig å inkludere land som har betydelig mer erfaring i forhold til å håndtere alvorlige sikkerhetsutfordringer, herunder terrorisme. Med utgangspunkt i dette har det blitt gjennomført besøk til Storbritannia, Tyskland, Danmark og Sverige. De to førstnevnte land har lang erfaring knyttet til alvorlige sikkerhetstruende hendelser, og besitter betydelig fagkompetanse innen trusselanalyse og objektsikring. Videre har de store ressurser og fagmiljøer relatert til denne tematikken. Danmark og Sverige er i større grad likt Norge hva angår historikk, samfunnsbilde og ressurser, men her må det også sies at Danmark de siste 10 år har hatt flere

tilfeller av alvorlige sikkerhetstruende plott og angrep relatert til militante islamister, senest i februar 2015. Totalt sett anses utvalget som balansert og hensiktsmessig tematikken tatt i betraktning.

Under besøkene, som med ett unntak ble gjennomført første kvartal 2015, ble det avholdt semi-strukturerte intervjuer, med utgangspunkt i et forberedt spørsmålsoppsett av generisk karakter. Dette dannet utgangspunkt for videre drøftelser med sikkerhetsansvarlige hos vertsobjektene. I de fleste tilfeller ble intervjuer og møter kombinert med omvisning ved de aktuelle objektene. I Storbritannia var det møte med representanter fra sikkerhetsadministrasjonen ved det britiske parlamentet, samt avdeling for Parliamentary and Diplomatic Protection ved Metropolitan Police Service. Sistnevnte er blant annet ansvarlig for politiets vakthold ved Westminster og Whitehall, der 10 Downing Street er lokalisert. I Tyskland ble det gjennomført møte med representanter fra Polizei beim Deutschen Bundestag (Forbunds dagpolitiet) og objektsikringsekspertene fra Bundeskriminalamt (Det føderale kriminalpolitiet). I tillegg ble det avholdt eget møte med representanter for sentraliserte ressurser hos politiet i Berlin, som bekler viktige roller i beredskapsammenheng. I Danmark ble det avholdt møte med representanter fra Politiets etterretningstjeneste (PET) og Folketinget. I Sverige ble det avholdt separate møter med representanter fra sikkerhetsenhetene ved henholdsvis Riksdagen og Regeringskansliet.

I denne rapporten beskrives praksis og erfaringer fra de besøkte land hva angår ansvarsforhold og oppgavefordelingen i forhold til personell. Detaljer om kapasiteter, tjenesteutførelse og handlingsprosedyrer omtales ikke nærmere da dette ikke er sentralt for tematikken som behandles her. Det ville også medført unødvendige begrensninger i forhold til distribusjon av rapporten. Prosjektrammen tillater heller ikke at lovverk og godkjenningsordninger for vaktvirksomhet i de besøkte land beskrives nærmere, men til en viss grad gjøres det et unntak for Sverige. Dette

fordi landets vektorordning, og særlig skyddsvaktfunksjonen, har direkte relevans i forhold til objektsikringen ved sentrale myndighetsobjekter.<sup>2</sup> Fra de enkelte land redegjøres det for følgende:

- Historisk bakgrunn
- Ansvarsforhold og organisering
- Involverte aktører
- Forsterkningsressurser
- Praksis ved andre myndighetsobjekter

### Et trusselbilde i endring

Det er vesentlig at ansvar, roller og oppgaver mellom ulike aktører involvert i sikring og beredskap av sentrale myndighetsbygg er avstemt og forstått av alle involverte parter. Det utgjør en vesentlig del av rammeverket for den daglige sikringen, og det styrker muligheten for en mest mulig hensiktsmessig håndtering av sikkerhetstruende hendelser. Samtidig reduseres sannsynligheten for at vaktpersonell havner i uønskede eller kritikkverdige situasjoner, for eksempel som følge av maktbruk. Tematikken er relevant uavhengig av om man har det som kan karakteriseres som normaltilstand eller et forhøyet trusselbilde. Her er det viktig å understreke at ulike sikkerhetstruende hendelser kan inntreffe under en normaltilstand, og begrepet *forhøyet trusselbilde* må anses som løst og lite spesifikt i denne sammenheng. Et forhøyet trusselbilde kan således være basert på en generell eller konkret trussel, og både type og alvorlighetsgrad kan variere betydelig. I tillegg kan tidshorizonten være kort eller langvarig.

Generelt kan man si at sikkerhetstruende hendelser ved sentrale myndighetsobjekter normalt ikke er relatert til sabotasje og terrorisme.

---

<sup>2</sup> Det er valgt å ikke oversette de svenske termene *skyddsvakt* og *skyddslag* (lov) til norsk. Det antas at disse forstås, og en eventuell oversettelse kunne medført en viss begrepsforvirring.

Dette er gjeldende i alle land. Det er for eksempel mer vanlig at hendelser forekommer i form av markeringer og demonstrasjoner som ikke er godkjent, eller at enkeltpersoner med en uavklart agenda oppsøker objekter eller myndighetspersoner uten avtale. De mest alvorlige trusler må like fullt være dimensjonerende for nivå på grunnsikring og beredskap ved sentrale myndighetsobjekter. I den forbindelse kan det være dekning for å hevde at det generelle trusselbildet har utviklet seg negativt de siste år – også i Norge.<sup>3</sup> Terrorangrepene 22 juli 2011 var en tragisk påminnelse på det norske samfunnets sårbarhet, og den utvikling man ser knyttet til militant islamisme har i større grad brakt terrortrusselen nærmere Norge. Dette kan særlig knyttes til den pågående konflikten i Syria og Irak, fremmedkrigerproblematikken som har kommet i kjølvannet av den, den senere tids terrorhendelser i og utenfor Europa, samt Norges økende engasjement i aktuelle konfliktområder.

Selv om det i dag ikke synes å være aktører her til lands som har intensjon og kapasitet til vedvarende væpnede kampanjer, kan man ikke se bort fra at enkeltstående hendelser vil kunne inntreffe. Det kan initieres fra aktører med fast tilhold i Norge, eller fra aktører som kommer til landet utenfra i den hensikt å utføre angrep. Det kan videre sies at den kategori aktører man regner som den mest aktuelle trussel i denne sammenheng, er over middels uforutsigbar i forhold til målvalg. Anslag mot myndighetsmål kan derfor ikke utelukkes, til tross for at det er lagt ned mye arbeid i forhold til grunnsikring ved sentrale myndighetsobjekter. Denne type mål vil alltid være attraktive for terrorister, noe erfaringer også har vist. Det er en faktor til som kan inkluderes i denne sammenheng, for selv om terrorangrep som regel iverksettes for å drepe mennesker og påføre målobjektet materielle skader, så er det også eksempler på angrep mot godt sikrede myndighetsobjekter som rene symbolhandlinger. Her er det å

---

<sup>3</sup> Det henvises til de årlige, ugraderte trusselvurderingene til Politiets sikkerhetstjeneste (PST). [www.pst.no](http://www.pst.no) og Etterretningstjenestens årlige publikasjoner *Fokus*.

iverksette et angrep viktigere enn oppnådd effekt i form av antall døde og ødeleggelser, og det gjøres primært for å demonstrere kapasitet og styrke, samt sette motparten i et dårlig lys.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> To eksempler på dette er Provisional IRA (PIRA) sitt angrep på Downing Street nr.10 i 1991, og Real IRA (RIRA) sitt angrep på hovedkvarteret til den britiske etterretningstjenesten MI6 i 2000.

## 3 Storbritannia

### Historisk bakgrunn

Storbritannia har lang erfaring med terrorisme og andre sikkerhetsmessige utfordringer. Konflikten i Nord-Irland fra omkring 1970 til fredsavtalen i 1998 innebar flere voldelige kampanjer i England fra irske grupperinger. Dette inkluderte angrep mot myndighetspersoner og symbolmål, militære avdelinger, finanssektoren og infrastruktur. Når det gjelder myndighetsmål ble for eksempel parlamentsmedlemmet Airey Neave drept av Irish National Liberation Army (INLA) i 1977, etter at en bilbombe gikk av når han forlot parkeringsanlegget ved det britiske parlamentet. Provisional IRA (PIRA) angrep 10 Downing Street i 1991 (McGladdery 2006: 149). Det ble også gjennomført flere angrep mot myndighetspersoner på eksterne lokasjoner. Lord Mountbatten med flere ble drept da båten han var ombord ble sprengt av Provisional IRA i 1979, utenfor Sligo på vestkysten av Irland (English 2004: 219). Statsminister Margaret Thatcher ble forsøkt drept på en partikongress, da en bombe eksploderte på det aktuelle hotellet for konferansen i 1984 (Oppenheimer 2009: 119). I dag er det fremdeles dissidentgrupper på begge sider av konflikten som representerer en sikkerhetsutfordring, men dette er først og fremst gjeldende i Nord-Irland.

På 1990-tallet utviklet Storbritannia seg til å bli et sentrum for fremvekst av militant islam i Europa, og spesielt gjennom enkelte moskémiljøer i London. Fra år 2000 har det vært et høyt antall plott og angrep fra militante islamister som fremmer global jihad - i Storbritannia og Europa forøvrig. Selv om de fleste angrep ikke har rettet seg direkte mot myndig-

hetsmål, så skal det ha vært flere tilfeller av planlegging, der blant annet medlemmer av den britiske kongefamilien og parlamentet har vært nevnt som alternative mål. I 2010 ble parlamentsmedlemmet Stephen Timms oppsøkt og knivstukket av studenten og al-Qaida sympatisøren Roshonara Choudry. Angrepet fant sted på representantens lokale kontor i hans valgkrets (The Guardian, 2010). Høyreekstreme miljøer må også nevnes, da personer herfra har stått bak flere alvorlige plott og angrep gjennom årene, men disse har i liten grad rettet seg mot myndighetsmål.

### **Ansvarsforhold og organisering**

Metropolitan Police Service (MPS) har ansvaret for London-området i Storbritannia. Sikkerheten ved Parlamentet ivaretas først og fremst av Metropolitan Police Service, gjennom en avdeling som heter *Parliamentary and Diplomatic Protection*. Dette er en nyopprettet avdeling, etter at MPS nylig slo sammen to enheter, henholdsvis SO06 Diplomatic Protection Group (som blant annet sikret 10 Downing Street) og SO17 Palace of Westminster (som sikret parlamentet). Politiets oppdrag ved parlamentet er forankret i en såkalt Service Agreement Contract mellom MPS og parlamentet. Denne kontrakten fornyes med noen års mellomrom. Det er både bevæpnet og ubevæpnet politi som ivaretar utvendig sikring av objektet.

Den ordinære adgangskontrollen i inngangspartiene til byggene utføres av vaktpersonell. Med bakgrunn i den tidligere nevnte kontrakten har MPS i flere år ansatt sikkerhetspersonell til å håndtere innvendig adgangskontroll med mer. I forbindelse med en reorganisering vil imidlertid dette sikkerhetspersonellet bli overført til, og direkte ansatt av, parlamentet i 2015. Dette har i skrivende stund enda ikke funnet sted. Overføringen vil endre den formelle organiseringsstrukturen, og gjøre skillet mellom politi og sikkerhetspersonell mer fremtredende. Denne administrative endringen vil allikevel ikke påvirke rollen til, eller oppgaver for, sikkerhetspersonellet.

Det er flere aktører og komiteer som er engasjert og tilkjennegir interesser i sikkerhetsmessige spørsmål ved parlamentet, men til syvende og sist er det den øverste ledelsen i parlamentet som er ansvarlig for fastsetting av sikkerhetsnivå og større tiltak. Dette er Clerk of the House of Commons og Clerk of the Parliaments (House of Lords). Forslag og råd til endringer fremmes av parlamentets sikkerhetsdirektør, og disse vil i stor grad være basert på vurderinger og råd fra sikkerhetstjenesten MI5 og Centre for the Protection of National Infrastructure (CPNI). Sistnevnte er en nasjonal fagmyndighet med høy kompetanse på sikring av bygg og eiendom.

Politiet på stedet håndterer all type kriminalitet og hendelser i området utenfor parlamentet og dets eiendom, som er svært trafikkert. Selve objektsikringen, og især tiltak innvendig i parlamentsbyggene, avklares i større grad med parlamentets sikkerhetsdirektør og den øvrige ledelse i parlamentet. Hva angår øvelsesvirksomhet, så øver politiet jevnlig i forhold til ulike scenarioer, inkludert stabsøvelser. Det er i svært liten grad felles øvelser med politi og sikkerhetspersonellet, men de sistnevnte kurses og øves internt i forhold til sine oppgaver.

### **Involverte aktører**

Det er tre hovedkategorier personell som er involvert i den utøvende objektsikringen av det britiske parlamentet på daglig basis. Det er:

- Politipersonell, bevæpnet
- Politipersonell, ubevæpnet
- Sikkerhetsvakter

I tillegg er det såkalte *doorkeepers* ved henholdsvis House of Commons (Underhuset) og House of Lords (Overhuset). Disse har også en viss sikkerhetsfunksjon i spesielle sammenhenger.



### **Bevæpnet politipersonell, MPS Parliamentary and Diplomatic Protection**

Denne kategorien personell er ordinært politi (tilsvarende Innsatspersonell kategori 4 i Norge), men i tillegg til det som er angitt for ubevæpnet politipersonell, så har disse ekstra opplæring i og godkjenning for bruk av skytevåpen. Personellet utfører kun uniformert tjeneste. De har både utvendig og innvendig tjeneste, herunder stasjonære poster og patruljeoppgaver. I tillegg er det i politienheten en mindre gruppe som er spesialisert på søk og klarering av lokaler og eiendom, for eksempel i forbindelse med besøk og arrangementer. I utgangspunktet søkes det å holde en lav profil på bevæpnede kapasiteter, men ved et forhøyet trusselnivå vil bevæpnet politipersonell være i front hva angår utvendig sikring.

### **Ubevæpnet politipersonell, MPS Parliamentary and Diplomatic Protection**

Denne kategori personell er også ordinært politi (tilsvarende Innsatspersonell kategori 4 i Norge), og det eneste som skiller disse fra den overnevnte kategorien er at de ikke er autorisert for bevæpning. Både ubevæpnet og bevæpnet politipersonell har ekstra opplæring innen visse disipliner, og særlig relatert til utførelse av sikringsoppdrag, samt bygnings- og områdekunnskap. Personellet opererer kun uniformert. Ved et lavt eller moderat trusselnivå vil ubevæpnet politipersonell være i front hva angår utvendig sikring. Da vil for eksempel samtidig Parlamentets besøkstjeneste også arbeide i førstelinjen med publikum, blant annet med veiledning og instruksjoner til alle som skal besøke objektet. Ved et forhøyet trusselbilde trekkes begge disse kategorier noe tilbake, mens bevæpnet politi settes i front.

### **Sikkerhetsvakter**

Sikkerhetsvaktene ved parlamentet utfører i hovedsak vanlig adgangskontroll på innsiden av bygg, innvendig sonevakt hold for å ha kontroll på besøkende og kjøretøykontroll. Kjøretøykontrollen er den eneste oppgaven som utføres utvendig, og som det fremgår arbeider sikkerhetsvaktene i en relativt tilbaketrukket posisjon. Bemanning av vaktsentral, inkludert

betjening av alarmanlegg og kameraovervåking, foretas av både sikkerhetsvakter og politi, med politi i en ledende rolle. Vaktpersonnellets uniformering kan ikke forveksles med politiets bekledning, og de har heller ingen form for politimyndighet. De har ingen maktmidler i form av våpen, batong, pepperspray eller lignende. De har derimot personlig beskyttelsesutstyr, som verneverter, og dette benyttes i adgangskontrollen. Det er ingen pågående diskusjon eller planer om endring av sikkerhetsvaktene hjemler, oppgaver eller kapasiteter. Det foreligger et klart skille mellom det som er politioppgaver og det som er vaktoppgaver.

### **Doorkeepers**

Såkalte Doorkeepers har en viss, men ikke betydelig, sikkerhetsfunksjon i House of Commons (Underhuset) og House of Lords (Overhuset). Dette er offentlige tjenestemenn som har ansvar for å opprettholde ro og orden under debatter og sammenkomster, og de bekler således også en seremoniell rolle. Doorkeepers har ikke noen form for politimyndighet og heller ikke noen form for maktmidler.

### **Forsterkningsressurser**

Det er ulike sentrale forsterkningsressurser i London Metropolitan Police som kan bistå politiet ved Westminster ved behov. Det er en enhet med navnet Territorial Support Group (TSG) som bistår ved demonstrasjoner, opptøyer og markeringer. Det er videre defensive spaningsenheter som patruljerer og holder oversikt i politidistriktet. Endelig er det såkalte Armed Vehicle Response enheter fra SC&O19, med personell som har som primærfunksjon å håndtere bevæpningsoppdrag. Disse enhetene er særlig aktive i tider med et høyt risikobilde eller ved konkrete trusler, og antallet slike enheter varierer etter det til enhver tid gjeldende trusselnivået. SC&O19 er en nasjonal ressurs, tilsvarende Beredskapstroppen i Norge.

## Om andre myndighetsinstitusjoner

I likhet med Westminster er området Whitehall , som ligger nært parlamentet og er et område med 10 Downing Street og flere departementer, en definert sikkerhetssone.

Når det gjelder de enkelte departementer så ligger noen forholdsvis samlet, mens andre ligger for seg selv. Det gjøres individuelle ROS-analyser for hvert enkelt departement, og det er varierende i hvilken grad det prioriteres å ha politi på stedet. Det enkelte departement er selv ansvarlig for sikkerheten innenfor egne vegger. Den lokale Departmental Security Officer (DSO) har til oppgave å påse at sikkerheten holder et tilfredsstillende nivå, og at den er i tråd med gjeldende regelverk og bestemmelser. Her er policydokumentet Security Policy Framework sentralt (UK Government, Cabinet Office, udatert). Det er et regelverk som er forankret hos Cabinet Office og det er gjeldende for alle departementer, samt underleverandører. Det har en helhetlig tilnærming til forebyggende sikkerhet, og omfatter generell sikkerhetspolicy, fysisk sikring, personalsikkerhet og informasjonssikkerhet.

Det varierer i departementene i forhold til om det benyttes egne ansatte til resepsjons- og vakttjeneste, eller om man leier inn vektere fra privat sektor. Tilsvarende det som gjelder for sikkerhetsvakter, har heller ikke innleide vektere i departementene noen form for politimyndighet, bevæpning eller andre former for maktmidler. Det er med andre ord også her god avklaring i forhold til rollefordelingen mellom politi og lokalt sikkerhetspersonell.

Det britiske Forsvarsdepartementet (MoD) er et unntak hva angår lokalt vakthold, siden det har en egen vaktstyrke som heter MoD Guard Service (MGS). MGS vokter et betydelig antall bygninger og eiendommer tilhørende Forsvarsdepartementet, og mannskapene ivaretar perimetersikring og adgangskontroll til bygninger. Personellet i styrken har ingen politimyndighet, de er ubevæpnet og benyttes kun der man anser at politi eller

bevæpnet vakthold ikke er nødvendig (UK Government, MOD, udatert). I den grad man vurderer at det er behov for væpnet vakthold på militært område, så utføres dette av vakt- og sikringsenheter fra Military Provost Guard Service. Det er militære enheter som i praksis kan være oppsatt med kapasiteter tilsvarende det vanlige bakkestyrker har til rådighet (British Army, Military Provost Guard Service, udatert). De bevokter primært regulære forsvarsinstallasjoner og ikke sivile myndighetsobjekter.



## 4 Tyskland

### Historisk bakgrunn

Tyskland, er i likhet med Storbritannia, et land med lang og betydelig erfaring hva angår terrorisme og andre sikkerhetsmessige utfordringer. På slutten av 1960-tallet kom fremveksten av sterke venstreradikale miljøer. Ut fra dette kom det grupperinger som Røde Arme Fraksjonen (RAF), 2.juni bevegelsen og Revolusjonære celler (RZ). Disse gruppene, dels i samarbeid med grupperinger i andre land, gjennomførte flere alvorlige aksjoner fra 1970 til første halvdel 1990 -tallet.<sup>5</sup> På samme tid var det også flere høyreekstreme grupperinger som utgjorde en sikkerhetsutfordring, men disse begikk i større grad lovbrudd som kan karakteriseres som hatkriminalitet.

Fra år 2000 har Tyskland, i likhet med Storbritannia, hatt utfordringer med militante islamister som har forfektet en ideologi basert på global jihad. I motsetning til i Frankrike og Storbritannia har det i svært liten grad lyktes terrorister å utføre angrep i landet, og årsakene til dette er sammensatt. I 2010 ble det innført strenge sikkerhetstiltak ved den tyske forbundsdagen på grunn av en ikke nærmere spesifisert trussel fra islamistiske grupperinger. Blant annet ble den berømte kuppelen i forbundsdagsbygget stengt for publikum i en kortere periode (Die Welt, 2010). Sett i et historisk lys er Tyskland et land med betydelig erfaring hva angår terrorisme og objektsikring.

---

<sup>5</sup> Se for eksempel: Butz, Peters (2004): *Tödlicher Irrtum*. Argun Verlag. Berlin. og Kraushaar, Wolfgang, ed. (2006): *Die RAF und der linke Terrorismus*. Hamburger Edition. Hamburg.

## Ansvarsforhold og organisering

Med bakgrunn i den føderale forvaltningsstrukturen i Tyskland ivaretas sikringen av myndighetspersoner og offentlige bygg, som antas å være utsatt for sikkerhetstruende aktører, av ulike myndigheter innen politiet. Overgangene kan for utenforstående synes noe flytende, men representanter for sikkerheten ved Forbundsdagen understreker at gjeldende avgrensninger er fastsatt gjennom lovverk og konkrete avtaler. Det kan i denne sammenheng påpekes at *føderale* politimyndigheter har ansvar for sikkerheten til og beskyttelsen av myndighetspersoner, bygg og eiendom, som er på et overordnet nasjonalt nivå. Politimyndighetene i de enkelte delstater (länder) har tilsvarende ansvar for myndighetspersoner og institusjoner på delstatsnivå. Dette synes også å inkludere fremmede staters ambassader og konsulater. I delstatene er politiet inndelt i politidistrikter, men viktige støttefunksjoner, herunder ressurser relatert til personbeskyttelse og anti-terror respons, vil være sentralisert på delstatsnivå.

Sikringen av den tyske forbundsdagen er samlet sett ivaretatt av ulike politiinstanser. Ifølge konstitusjonen er parlamentspresidenten ansvarlig for politioppgaver som gjelder bygg og eiendom tilhørende parlamentet. En egen enhet i politiet, *Polizei beim Deutschen Bundestag* (heretter kalt *Forbundsdayspolitiet*), ivaretar derfor alle politioppgaver innenfor parlamentets vegger. Fastsetting av sikringsnivå og gjennomføring av større endringer eller justeringer i sikkerhetsopplegget på objektet, som ikke er av akutt karakter, behandles og godkjennes av den øverste administrative delen av Forbundsdagen. Det vil typisk være Forbundsdayspolitiet, sammen med fagekspertise fra det føderale kriminalpolitiet (BKA), som gir de faglige råd til Forbundsdays ledelse.

Foruten Forbundsdayspolitiet har man i parlamentet såkalte *Pfortnerbeamten* (heretter kalt *Portnertjenesten*) som styrer adgangssluser, mens et privat sikkerhetsselskap er engasjert for å ivareta selve adgangskontrollen. Både portnertjenesten og det private vaktsselskapet arbeider under

ledelse og kontroll av Forbundsdagspolitiet. Verken portnertjenesten eller vaktelskapet, som er utførende ledd i adgangskontrollen, har innflytelse av strategisk karakter, men er utførende ledd. I tillegg er det slik at *Bundespolizei* (heretter kalt *Det føderale politiet*) har som ansvar å ivareta den utvendige objektbeskyttelsen. Det er også tilfellet ved kanslerpalasset, departementene og hos forbundspresidenten.

Endelig er Berlin-politiet, *Der Polizeipräsident in Berlin* (den offisielle betegnelsen på politidistriktet Berlin), ansvarlig for den vanlige forebyggende politipatroljeringen av området som Forbundsdagen ligger i.

### **Involverte aktører**

Som beskrevet innledningsvis er det to politiavdelinger og to typer annet sikkerhetspersonell som er involvert i den utøvende sikringen av det tyske parlamentet på daglig basis. Det er:

- Forbundsdagspolitiet, bevæpnet
- Det føderale politiet, bevæpnet
- Portnertjenesten
- Privat vaktelskap

### **Forbundsdagspolitiet**

Kun Forbundsdagspolitiet har politimyndighet i parlamentet og deres tjenestepersonell er bevæpnet. Det kan her nevnes at politiet i Tyskland har generell bevæpning. Mannskapene opererer kun innendørs og i sivil, alternativt med vest. De ivaretar innvendig patruljering, sikring ved møter og debatter, ledelse og kontroll av den private vaktvirksomheten som er innleid, samt oppfølging av eventuelle kriminelle forhold som strider mot den tyske forordningen. I tillegg er det Forbundsdagspolitiet som bemanner vaktentralen. Her utføres områdeovervåking, betjening av alarmsystemer og ledelse av den vanlige driften. Personellet i Forbundsdagspolitiet er tilsvarende Innsatspersonell kategori 4 i Norge.



### **Portnertjenesten**

Adgangskontrollen til enkelte bygg som statsråder og representanter regelmessig besøker ivaretas av Portnertjenesten. Disse betjentene er ansatt i forvaltningen og er underlagt Forbundsdagspolitiet. I hovedsak betjener de innpasseringssluser fra posisjoner bak heldekkende sikkerhetsglass, og de er således ikke direkte eksponert for personer som inn- eller utpasserer bygningene. Portnerne bærer en diskret, dresslignende uniform, som ikke kan forveksles med politiantrekk. De har ingen form for politimyndighet, og ei heller noen kapasiteter i form av våpen eller andre maktmidler. Det er ingen pågående diskusjon eller planer om endring av portnertjenestens hjemler, oppgaver eller kapasiteter. Det foreligger en klar distinksjon mellom politioppgaver og de oppgaver som tilligger portnertjenesten.

### **Sikkerhetsvakter**

Et privat sikkerhetsselskap er engasjert av Forbundsdagspolitiet til å utføre adgangskontroll ved inngangspartier og kjøretøykontroll ved garasjeanlegg. Det første er særlig relatert til posisjoner som innebærer kontroll av besøkende og publikum som deltar på omvisninger. De siste sluses gjennom en kontrollfasilitet som er etablert utenfor selve forbundsbygget, altså på en viss avstand. Sikkerhetspersonellet arbeider innendørs, med unntak av kjøretøykontrollen. Vekterne har en dempet uniformering, som er tilpasset deres funksjon og den profil som er ønsket på objektet. Arbeidsantrekket er dresslignende og kan ikke forveksles med politiets uniformer. De har ikke politimyndighet, ei heller begrenset. Sikkerhetspersonellet har heller ikke våpen eller andre typer maktmidler. Noe personlig verneutstyr, herunder vernevester, er disponibelt for personellet. Det er ingen pågående diskusjon eller planer om endring av sikkerhetspersonellets hjemler, oppgaver eller kapasiteter. Sikkerhetspersonellet styres direkte av Forbundsdagspolitiet og rollefordelingen er klar.

## **Det føderale politiet**

*Det føderale politiet* har ansvar for utvendig objektsikring av Forbundsdagen, slik tilfellet er ved kanslerpalasset, departementer og forbundsresidenten. Dette er ordinært politi, tilsvarende Innsatspersonell kategori 4 i Norge. Politiet i Tyskland er generelt bevæpnet, og det føderale politiet som utøver objektsikring har også tilgang til to-hånds våpen.

## **Forsterkningsressurser**

Mens det føderale politiet ivaretar den utvendige objektsikringen ved Forbundsdagen, har det lokale Berlin-politiet ansvar for vanlig oppsyn og patruljering i områdene som omkranser Forbundsdagen, og de andre høy-symbolobjektene i nærheten. Se for øvrig punkt 4.6 der Berlin-politiets objektsikringsenhet, som dekker delstatsobjekter, omtales nærmere.

Selv om Berlin-politiet ikke er mye involvert i den daglige objektsikringen av Forbundsdagen, så har man sentralt i politidistriktet Berlin forsterkningsressurser som vil komme støttende til ved behov. Det kan for eksempel være støtte ved store arrangementer og besøk, eller ved varslede eller uvarslede demonstrasjoner. Distriktet har også en Mobil Einsatzkommando (MEK) som stort sett utfører spaningsoppdrag. I tillegg har man spesialenheten Spezialeinsatzkommando Berlin (SEK Berlin). Denne enheten kan respondere på kort varsel og håndtere skarpe situasjoner av høy alvorlighetsgrad, alternativt ha en oppholdende funksjon inntil den føderale bistandsressursen GSG-9 er på plass. SEK Berlin er organisert forholdsvis likt som Beredskapstroppen i Norge, og kan i et operasjonelt perspektiv sies å være på et nivå mellom UEH og BT. For nasjonale kriser har man spesialenheten Bundesgrenzschutzgruppe 9 (GSG-9), som i likhet med Delta i Norge, har et nasjonalt ansvar når det gjelder terrorisme og annen grov kriminalitet. Ellers kan det nevnes at Bundeskriminalamt (BKA) ivaretar personbeskyttelse av statsråder, fremtredende politikere og andre ved behov.

## Om andre myndighetsinstitusjoner

Som det fremgår over så har *Det føderale politiet* også et ansvar for den utvendige objektsikringen av kanslerpalasset, departementer og forbundsresidenten. Når de gjelder de enkelte departementer så ligger noen forholdsvis samlet, mens andre ligger spredt. Det gjøres individuelle ROS-analyser, og det er varierende i hvilken grad det prioriteres å ha politi på stedet. Adgangskontrollen er det opp til det enkelte departement å besørge. Det kan således her benyttes både egne ansatte sikkerhetsvakter og private vaktelskaper. Uavhengig av om det er politi tilstede ved det aktuelle objektet eller ikke, så har ikke sikkerhetsvakter eller vektere som utfører adgangskontrollen ved departementene i Tyskland noen form for politi-myndighet, bevæpning eller andre typer maktmidler. De kan dog ha utlevert personlig verneutstyr. Det er ingen pågående diskusjon eller planer om endring av de forhold som er beskrevet ovenfor.

## Berlin-politiets objektsikringsenhet

Berlin-politiet har en objektsikringsenhet (Zentraler Objektschutz)<sup>6</sup> som ikke har oppgaver relatert til føderale myndighetsobjekter, men den utøver vakthold på objekter på delstatsnivå. Uavhengig av dette bør den omtales nærmere her fordi organisasjonsmodellen er interessant. Det er i hovedsak myndighetsobjekter, ambassader og konsulater, samt jødiske objekter som sikres av denne avdelingen (Der Polizeipräsident in Berlin, 2015). Tjenestepersonellet er ansatt i politiet, men de er ikke politiutdannet i vanlig forstand. Det rekrutteres fra det sivile og opptakskravene er ikke like strenge som for vanlig politiopptak. Noen krav er allikevel ufravikelige, som for eksempel plettfri vandel. De som passerer opptak gis 16 ukers utdanning. Innhold er kun relatert til objektsikring og inkluderer også våpenbruk, herunder både ett- og to-hånds våpen (Der Polizeipräsident in Berlin, 2015).

<sup>6</sup> *Objektschutzpolizei*, som kun bedriver objektsikring, må ikke forveksles med *Schutzpolizei*, som tilsvarer ordinært politi (IP4) i Norge.

Mannskapenes oppgaver og fullmakter er innrettet mot objektsikring, og de har således ikke oppgaver relatert til å opprettholde ro, orden og sikkerhet på områder som er åpne for allmenheten. I praksis er ordningen ikke ulik skyddsvaktordningen i Sverige, men politivaktene besitter noe tyngre kapasiteter. Det er også et annet forankringsgrunnlag og man har i større grad opprettholdt politimonopolet med denne løsningen. Personellet bærer ordinære politiuniformer.



## 5 Danmark

### Historisk bakgrunn

I motsetning til Storbritannia og Tyskland har ikke Danmark like tunge erfaringer hva angår terrorisme gjennom de siste drøye 40 år. Det har vært enkeltepisoder på 1970- og 1980-tallet, og i tillegg har det vært aktive grupperinger som har utført grov kriminalitet og drap på sin vei for å støtte organisasjoner utenfor landets grenser. Den såkalte Blekingebanden er et fremtredende eksempel i den sammenheng (Knudsen 2008). Allikevel er det slik at det har vært relativt få hendelser knyttet til myndighetsobjekter.

Når det gjelder det generelle trusselbildet i Danmark, så er det belegg for å si at det kom et skifte med publiseringen av Muhammed-tegningene i Jyllands-Posten i 2005. Dette ble oppfattet som en krenkelse av profeten, og dannet bakgrunn for uroligheter, både innenfor og utenfor landets grenser. Publiseringen har vært motivet for flere alvorlige plott og angrep fra militante islamister i og utenfor Danmark.<sup>7</sup> Konflikten i Syria og Irak med den tilhørende fremmedkriger-problematikken har forverret trusselbildet ytterligere de siste år. Terroranslagene mot møtet på *Krudttønnen* og synagogen i København i februar 2015 er en illustrasjon på at trusselsituasjonen fortsatt er alvorlig.

### Ansvarsforhold og organisering

Folketinget, det danske parlamentet, ligger ved Christiansborg i København by. I Folketingets service- og administrasjonsavdeling er det en sikkerhets-

---

<sup>7</sup> Se for eksempel: Skjoldager, Morten (2009): *Truslen indefra*. Lindhardt og Ringhof. København; PET (2014): *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*.

seksjon, som ledes av en sikkerhets- og beredskapsleder. Ledelsen i seksjonen har et nært samarbeid med politiet i København og Politiets etterretningstjeneste (PET). Det er i hovedsak disse tre parter som gir råd til beslutningstakerne i Folketinget. Den øverste leder for det danske parlamentets administrasjon er Folketingets formann, som sammen med fire viseformenn utgjør Presidiet. Bestemmelser og eventuelt større endringer i oppgavene til betjentene, samt andre sikringstiltak, vil fordre godkjenning på dette nivået.

Foruten Enhet for sikkerhet og beredskap er det en politivakt ved Folketinget. Denne ordningen har man hatt fra flere tiår tilbake.<sup>8</sup> Politiets tilstedeværelse ved Folketinget ikke er fremtredende sett utenfra. Det er i utgangspunktet personell fra Folketingets sikkerhetsseksjon som utfører de oppgaver som medfører publikumskontakt. Det er ellers Københavns politi som ivaretar alle oppgaver knyttet til ro, orden og sikkerhet i det utvendige området som er åpent for fri ferdsel for allmenheten.

## **Involverte aktører**

- Betjenter i Folketinget
- Politivakten ved Folketinget

## **Betjenter ved Folketinget**

Betjentene ved Enhet for sikkerhet og beredskap i Folketingets administrasjonsavdeling ivaretar det som kan karakteriseres som vanlige vaktoppgaver, under ledelse av sikkerhets- og beredskapsleder. Oppgavene består av ordinær adgangskontroll, betjening av varemottak og bemaning av vaktsentral med alarmanlegg og kameraovervåking. Arbeidet foregår i all hovedsak innvendig. Utvendig aktivitet er for det meste begrenset til manuell kontroll av kjøretøyer som skal inn på området via

---

<sup>8</sup> Politivakten er unntaksvis omtalt i media, som for eksempel her; Berlingske Tidende, 21.03.2000, *Vrede demonstranter i Folketinget*, <http://www.b.dk/danmark/vrede-demonstranter-i-folketinget>

nedsenkbare pullerter. De ansatte ved Folketinget får internopplæring etter ansettelse.

Betjentene ved Folketinget har ikke politimyndighet eller begrenset sådan. De har ikke våpen eller andre typer maktmidler, med unntak av noe personlig verneutstyr. Hva gjelder uniformering, så har vaktpersonalet et dresslignende antrekk, som ikke kan forveksles med politiets uniformering. Det er ingen pågående diskusjoner eller planer om endring av vaktbetjentenes hjemler, oppgaver eller kapasiteter. Det foreligger en klar distinksjon mellom det som er politioppgaver og det som er vaktoppgaver.

### **Politivakten ved Folketinget**

Det er en mindre politipost ved Folketinget. Den befinner seg inne i bygget, og er betjent av uniformert personell. I tillegg er det sivilkledd politipersonell med innvendige oppgaver. Dette personellet utgjør en ekstra sikrings- og responsressurs. Politiet i Danmark er generelt bevæpnet, og politimannskapene ved Folketinget er intet unntak.

### **Forsterkningsressurser**

Københavns Politi sitt ansvarsområde omfatter København, Frederiksberg, Tårnby og Dragør kommune, og dekker et område på ca. 171 km<sup>2</sup>. Totalt er det drøye 630.000 innbyggere innenfor ansvarsområdet til Københavns politi. Politiet intensiverer patruljeringen og tilfører Folketinget ekstra ressurser dersom det anses som nødvendig.

Københavns politi har responsenheter som best kan sammenlignes med Norges IP 3 personell, Utrykningsenhetene. Aktionsstyrken (AKS), som ligger under Politiets etterretningstjeneste, er den nasjonale ressursen i forhold til gisselsituasjoner, anti-terrorisme og andre oppdrag som krever den skarpe operative responsen. I tillegg har politiet andre nasjonale spesialister, herunder bombegruppe og forhandlingseksperise.



## Om andre myndighetsinstitusjoner

Når de gjelder de enkelte departementer, så ligger noen forholdsvis samlet, mens andre ligger spredt. Det gjøres individuelle ROS-analyser, og det er derfor varierende i hvilken grad det prioriteres å ha politi på stedet. Hva angår vanlig adgangskontroll, så er det opp til det enkelte departement å sørge for dette, og her benyttes ofte private vaktelskaper. Dette personellets generelle handlingsrom reguleres gjennom Vagvirksomhedsloven, noe som i praksis vil si at de ikke har andre rettigheter enn det som vanlige borgere har (Justitsministeriet, 2009). Dette sammenfaller i stor grad med Lov om vaktvirksomhet i Norge. I tillegg må de forholde seg til føringer fra oppdragsgiver og de lokale instruksjoner som beskriver det konkrete oppdraget. Vakter eller vektere i departementene har ingen form for politimyndighet. De har ingen maktmidler, men de kan ha personlig verneutstyr. Det er ingen pågående diskusjon eller planer om endring av de forhold som er beskrevet ovenfor.

## 6 Sverige

### Historisk bakgrunn

Når det gjelder samfunnssikkerhet og voldelige anslag mot myndighetsobjekter, så har Sverige en historikk med likhetstrekk til Norge og Danmark. Det er ingen lange tidslinjer eller vedvarende kampanjer knyttet til terrorisme, og heller ikke mange tilfeller av angrep mot sentrale myndighetsinstitusjoner eller høytstående personer tilhørende disse. Det har allikevel vært enkelte alvorlige hendelser.

To alvorlige hendelser, som for øvrig ikke inntraff ved sentrale myndighetsobjekter, er drapene på daværende statsminister Olof Palme i 1986 og daværende utenriksminister Anna Lindh i 2003. Palme ble skutt på gaten i Stockholm og Anna Lindh ble knivstukket på et kjøpesenter i Stockholm. I forhold til militant islamisme ble det i desember 2010 begått en selvmordsaksjon i sentrum av Stockholm, men her var det kun gjerningspersonen som mistet livet. Det generelle trusselbildet kan ikke sies å avvike særlig fra det man har i Skandinavia forøvrig.

### Om vektere og skyddsvaktordningen

Selv om organiseringen av vektervirksomheten generelt ikke er beskrevet nærmere i de tidligere omtalte land, er det hensiktsmessig at dette gjøres med svenske ordningen. Dette fordi den skiller seg fra den praksis man ser i andre land, og det på måter som har relevans i forhold til beskyttelse av myndighetsobjekter. I Sverige kan man grovt dele vektere i tre kategorier; vanlige vektere, ordningsvakter, og skyddsvakter. *Vektere* er ansatt i privat sektor og utfører vanlige vaktjenester som adgangskontroll, sen-

tervakt hold og verditransport.<sup>9</sup> Disse har ingen form for politimyndighet, men kan etter godkjenning bære batong og pepperspray. Lov og forskrifter har også åpnet for at vektere i helt særskilte tilfeller kan bære pistol, men dette er i praksis svært uvanlig. *Ordningsvakter* er også ansatt i privat sektor. De fyller samme rolle som ordensvakter i Norge, og er derfor ikke en relevant kategori i forhold til objektsikring ved myndighetsobjekter. Det kan allikevel nevnes at disse, i motsetning til i Norge, har begrenset politimyndighet, men funksjoner er avgrenset til det som har relevans for oppdrag på utesteder.<sup>10</sup> Ordningsvakter er formelt sett under kommando av politiet, som også har ansvar for godkjenning og kontroll. *Skyddsvakter* bevokter objekter som faller inn under skyddslagen (Skyddslagen, 2010). Disse objekter kan delvis sammenlignes med skjermingsverdige objekter som hører inn under sikkerhetsloven i Norge. Både sikkerhetsvakter i offentlig sektor og vektere i private vaktelskaper kan altså defineres som skyddsvakter, såfremt de bevokter et skyddsobjekt. For å kunne bli skyddsvakt må man være godkjent ordningsvakt eller vekter (eller militært personell) (Rikspolisstyrelsen, 2012b, 3). Slik sett er skyddsvaktutdanningen et påbygningsløp for ordningsvakter og vektere.

Skyddsvakter har ikke politimyndighet, men besitter enkelte polisiære fullmakter knyttet til objektsikringen gjennom nevnte lov (Skyddslag (2010: 305), 9 § - 17 §). Fullmaktene er gjeldende på og i umiddelbar nærhet av de aktuelle objektene, og er begrenset til trusler relatert til sabotasje, terrorisme, spionasje og grovt ran (Skyddslag (2010: 305), 1 §). Skyddsvakter kan i tråd med loven utstyres med batong og pepperspray, og også bære pistol opp til kaliber 9mm. Det er dog ikke noen automatikk, heller ikke ved myndighetsinstitusjoner, at skyddsvakter bærer våpen.

---

<sup>9</sup> Vaktvirksomhet i Sverige reguleres av lover og forskrifter, herunder; Sveriges riksdag, *Lag (1974:191) om bevakningsföretag*; Rikspolisstyrelsen, 11.06.2009, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag*.

<sup>10</sup> Ordningsvaktvirksomheten er regulert gjennom flere lover og forskrifter, herunder; Sveriges Riksdag, *Lag (1980:578) om ordningsvakter*; Sveriges Riksdag, *Ordningsvaktförordning (1980:589)*; Rikspolisstyrelsen, 09.08.2012, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter*.

Man kan også velge å utstyre deler av vaktstyrken med slikt, for eksempel etter den enkeltes funksjon. Militære skyddsvakter kan, som de eneste som omfattes av skyddsvaktforskriftene, benytte tohånds-våpen i utøvelsen av sitt virke.

Ordningen med skyddsvakter kan spores tilbake til 1964, da man i Riksdagen besluttet å opprette *Allmänna bevakningsaktiebolaget* (ABAB) (Wikipedia, udatert). Fra 1965 hadde selskapet monopol på vakthold ved objekter, som av svenske militære myndigheter ble klassifisert som skjermingsverdige. Uniformeringen hadde på den tiden et militært preg, med utgangspunkt i datidens militære permuniformer. På 1970-tallet ekspanderte ordningen til også å omfatte sivile myndighetsobjekter, samt andre lands ambassader og konsulater. I 1988 ble ABAB overført til et annet statseid selskap, men monoopolet opphørte i 1991 da virksomheten ble privatisert, og kjøpt opp av et privat vaktsselskap. Bistand med skyddsvakter til objektsikring av skjermingsverdige objekter ble således fra dette tidspunkt videreført av private aktører. Det er ikke klart hvilke vurderinger som den gang lå til grunn for valget om å la private vaktsselskaper tilby skyddsvaktfunksjoner. Det er allikevel åpenbart at dersom skulle politiet overtatt slike oppdrag, som da hadde fått et bredt omfang, så måtte etaten blitt tilført betydelige ressurser. Det er i dag skyddsvakter i alle de største svenske vaktsselskapene, som følgelig konkurrerer om objektsikringsoppdrag ved sentrale myndighetsinstitusjoner, samt på andre lokasjoner med status som skyddsobjekt. I fortsettelsen omtales først Riksdagen og deretter Regeringskansliet.

## **Ansvarsforhold og organisering ved Riksdagen**

Riksdagens forvaltning ledes av en Riksdagsdirektør, som utnevnes av Riksdagen (Riksdagen, udatert). Det er videre en Riksdagsstyrelse, som vil stå sentralt i den grad man skal behandle overordnede spørsmål relatert til sikkerhet. Riksdagens forvaltning har en egen serviceavdeling, der

det blant annet inngår en sikkerhetsenhet. Enheten har en kjerne med egne ansatte, som har sentrale roller i utøvelsen av vakt- og sikringsfunksjonen ved objektet. I tillegg har Riksdagen en kontrakt med et privat vaktelskap som leverer skyddsvakter. Dette oppdraget utlyses med noen års mellomrom. Det kan bemerkes at både Riksdagens vaktpersonell og de ansatte i det private vaktelskapet er autoriserte skyddsvakter. Omfanget av skyddsvakter fra vaktelskapet varierer noe, for eksempel i forhold til om det er spesielle arrangementer som pågår. I den tiden Riksdagen er sommerstengt er antallet redusert. Stockholmspolitiet er ikke permanent på stedet.

### **Involverte aktører ved Riksdagen**

- Sikkerhetsenheten ved Riksdagens sikkerhetsseksjon
- Privat vaktelskap

### **Sikkerhetsseksjonen i Riksdagen**

Sikkerhetsseksjonen ledes av en enhetssjef, med funksjon som sikkerhets-sjef. Seksjonen har en stab og en operativ enhet. I tillegg er det et mindre antall sikkerhetssjåfører. Disse har kjøreoppdrag på personer som har behov for en viss beskyttelse, inntil eventuelt SÄPO overtar med helhetlige personbeskyttelsestiltak. De sentrale oppgaver for Riksdagens egne vakter er relatert til objektsikringen, varemottakskontroll, brannvern og helse. Riksdagens vakter er autoriserte skyddsvakter. De har ikke politi-myndighet, men har som skyddsvakter en del fullmakter med referanse til skyddslagen, på objektet og i dets umiddelbare nærhet. Ved utvendig tjeneste så bærer vaktene signalvest over uniformen, og den er merket «Skyddsvakt». Den utvendige tilstedeværelsen er forholdsvis dempet i omfang, og også hva angår profil. Skyddslagen og forskrifter for skyddsvakter åpner for at personellet kan være bevæpnet.

### **Privat vaktelskap**

Det private vaktelskapet som har kontrakt med Riksdagen benytter på dette objektet kun personell som er autorisert som skyddsvakter. Omfanget av dette varierer med gjøremål, om det er spesifikke arrangementer og i forhold til årstid. Skyddsvaktene arbeider ofte sammen med det operative personellet tilhørende Riksdagens sikkerhetsseksjon. De utøver blant annet adgangskontrollfunksjoner, resepsjonstjenester, sonevakt hold og utvendig vakt hold. Når det gjelder fullmakter, maktmidler og uniform, så er det i tråd med bestemmelsene for skyddsvakter.

### **Ansvarsforhold og organisering ved Regeringskansliet**

Den overordnede styringen i forhold til sikkerheten ved Regeringskansliet er under endring. Tradisjonelt har Regeringskansliets rettssjef også formelt hatt funksjonen som sikkerhetsjef. Det er nylig besluttet at den funksjonen flyttes fra rettssjefen, og man oppretter nå en stilling som kanslisikkerhetsjef. Denne person vil rapportere til Forvaltningsjefen. I saker med høy viktighetsgrad, eller som innebærer større endringer, vil Forvaltningsjefen løfte dette til det høyeste politiske nivå for avklaring.

Hva angår de enkelte departementer så har hvert av disse en sikkerhetslederfunksjon, som normalt ligger på ekspedisjonssjefnivå. Man har også en assisterende sikkerhetsleder som i praksis vil ha en mer aktiv rolle på feltet. Samtlige departementer må i sikkerhetssammenheng forholde seg til Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetskyddet i Regeringskansliet (Regeringskansliet, 1997).<sup>11</sup> Forskriftene omfatter informasjonsikkerhet, adgangsbestemmelser, personellsikkerhet, beskyttelse mot terrorisme, brannvern.

---

<sup>11</sup> Det gjøres oppmerksom på det snart forventes å foreligge en ny utgave av disse forskrifter.

I operativ sammenheng har Regeringskansliet en egen sikkerhetsenhet, som i kombinasjon med et innleid vaktsselskap, håndterer objektsikringen på daglig basis. Politiet er ikke permanent tilstede ved de tilhørende objekter, men har rutinemessig tilstedeværelse ved faste tilstelninger og arrangementer. SÄPO er ansvarlig for personbeskyttelse av statsråder, og eventuelt andre som behøver dette.

## **Involverte aktører ved Regeringskansliet**

- Regeringskansliets sikkerhetsenhet
- Privat vaktsselskap

### **Regeringskansliets sikkerhetsenhet**

Enheten ledes av enhetssjef med funksjon som sikkerhetssjef. Enheten har et stabselement, samt seksjon Sikkerhetsskydd og seksjon Operativ sikkerhet. Den førstnevnte seksjonen arbeider på strategisk nivå, med overordnede oppgaver som lovverk, planverk og langtidsplanlegging. I seksjon Operativ sikkerhet inngår bemanning av vaktssentralen, teknisk sikring, kortadministrasjon og brannvernsoppgaver. Det er RK SÄK sine ansatte som bemanner vaktssentralen, og som styrer den daglige tjenesten som utføres av det engasjerte vaktsselskapet. Vaktssentraloperatørene opererer ikke utenfor vaktssentralen, og arbeider i sivilt antrekk.

### **Privat vaktsselskap**

Det private vaktsselskapet leverer uniformerte skyddsvakter som utfører den operative vakttjenesten, under ledelse fra RK SÄKs vaktssentral. Her inngår adgangskontroll, resepsjonstjenester og inspeksjonsrunder. Vaktene har ikke politimyndighet, men har som skyddsvakter en del fullmakter med referanse til skyddslagen, på objektet og i umiddelbar nærhet. Hvor langt fra området vaktene opererer blir, som det fremgår av ordlyden i loven, en skjønsmessig vurdering, men i praksis er det i umiddelbar nær-

het av objektet. Lov og forskrifter åpner for at skyddsvaktene kan være bevæpnet med batong og pepperspray, og også med pistol. I hvilken grad man benytter seg av bevæpning utdypes ikke, men det er offentlig kjent at det har vært enkeltstående episoder som har involvert bevæpnede skyddsvakter. For eksempel var det et overfall på en skyddsvakt utenfor Rosenbad i 2012 (Aftonbladet, 2012). Det bemerkes videre at skyddsvaktenes fullmakter og instruksjoner kun er innrettet mot objektsikringen, og de kan heller ikke på noen måte disponeres av politiet til oppgaver som ikke angår Regeringskansliets objekter.

### **Forsterkningsressurser**

Stockholmspolitiet er ikke permanent tilstede ved Riksdagen og Regeringskansliet, men har ansvar for å opprettholde lov og orden i utvendige områder rundt objektene. Politiet i Stockholm er inndelt i ulike områder som operasjonelt ledes av en såkalt yttre kommissarie. Det ligger et politihold ved kvarter i kort avstand til Riksdagen og Regeringskansliet. Dette, kombinert med patruljer i sentrumsområdet, gjør det naturlig å anta at politiet vil være på de aktuelle myndighetsobjekter, det være seg Riksdagen eller Regeringskansliet, i løpet av få minutter ved alvorlige hendelser.

En aktuell forsterkningsressurs ved sikkerhetstruende hendelser av alvorlig art er den såkalte Piketstyrken. Denne styrken har mer trening og er noe bedre utstyrt enn vanlige politimannskaper. Videre så er Nationella innsatsstyrkan (IL) den nasjonale responsressursen i forhold til terrorangrep, gisselsituasjoner og andre alvorlige lovbrudd der våpen er involvert. Det svenske sikkerhetspolitiet (SÄPO) har ansvar for personbeskyttelsen av myndighetspersoner, og bidrar også i stor grad med analyser og råd til sentrale myndighetsobjekter.





## 7 Sammendrag fra de ulike land

I Storbritannia og Tyskland er politiets rolle og tilstedeværelse svært tydelig, mens sikkerhetspersonell i hovedsak ivaretar praktiske adgangskontroll i en mer tilbaketrukket rolle. I Danmark er politiets tilstedeværelse noe mer dempet, men det har i mange år vært en politipost ved Folketinget, og politiet er på plass på andre lokasjoner når dette anses som nødvendig. I Sverige er ikke politiet fast tilstede ved sentrale myndighetsobjekter, men her har man en særlig ordning med såkalte skyddsvakter. Som det fremgår har de fleste land etablert permanente responskapasiteter ved myndighetsobjekter, som man etter individuell vurdering, anser kan være særlig utsatt for alvorlige sikkerhetstruende hendelser.

Hva angår rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell ved sikring av sentrale myndighetsobjekter, så er inntrykket at dette er avklart og avstemt. Dette gjelder uavhengig av graden av politiets tilstedeværelse. Ingen av de besøkte myndighetsobjekter har tildelt sikkerhetspersonell oppgaver som går utover objektsikringen. Det er uten unntak politiet som opprettholder ro, orden og sikkerhet i områder utenfor objektene eller ytre perimetersikring for eiendom. Dette er vesentlig da sentrale myndighetsinstitusjoner typisk ligger i sentrale bystrøk, med betydelig trafikk og fri ferdsel for allmenheten tett opp til objektene.

Noe forenklet kan man si at operasjonaliseringen av sikringstiltak i forhold til objektsikring ved de besøkte institusjoner involverer to nivåer, nemlig det strategiske nivå og det operative ledd som utfører vaktoppdraget. Det skillet er tydelig enten man har eget vaktpersonell eller innleide vektere. Det strategiske nivå fastsetter det til enhver tid gjeldende sikkerhetsnivå, og gir overordnede føringer for den virksomhet som operativt vaktpersonell skal utføre. Strategisk nivå arbeider for eksempel med

sentrale planverk, ivaretar kontakt med relevante fagmyndigheter, følger opp kontroll- og revisjonsrutiner, samt rapporteringsrutiner.

Når det gjelder hva sikkerhetspersonell utfører ved de aktuelle objekter så er dette vanlige oppgaver knyttet til vakttjeneste. Med noen variasjoner fra sted til sted kan dette innbefatte adgangskontroll, resepsjonstjenester, sonevakt hold, kjøretøykontroll og bemanning av vaktentral. Ikke i noen land har vaktpersonell politimyndighet og de er heller ikke bevæpnet, med unntak av at man i Sverige har åpninger i lovverket for dette. Den restriktive praksis i forhold til politimyndighet og våpen generelt kan ses i lys av flere forhold. Lovverk står sentralt, men like vesentlig er det at oppdraget til vaktmannskaper kun er knyttet til objektsikringen. Det at politiet i stor grad er på objekter som man antar kan være særlig utsatt for alvorlige hendelser, har også stor påvirkning. Det reduserer eventuell gråsoneproblematikk mellom sikkerhetspersonell og politi effektivt. Dette i tillegg til at det tilfører objektene en responskapasitet i forhold til et eventuelt bevæpnet angrep, som vakter og vektere ikke besitter.

Hva angår antrekk, så har sikkerhetsvakter og vektere ikke politilignende uniformer ved noen av objektene. Antrekkene fremstår som dempet og består vanligvis av dresslignende antrekk med vanlig sko. Dette er i tråd med både den funksjon som vaktene har, og den profil objekteiere ønsker å vise utad ved de aktuelle institusjonene. Når det gjelder politiet, så er deres uniformering og profil på et ordinært nivå, men samtidig tilpasset det til enhver tids gjeldende trusselbilde. I en normalsituasjon er det ikke overdrevet våpeneksponering, men ved et forhøyet trusselnivå vil taktiske disposisjoner medføre en økt våpeneksponering. Det siste kan ses i forhold til at man i gitte situasjoner ønsker en styrket avskrekkings-effekt, samt at politimannskapene må ha en høyere operasjonell beredskap.

## 8 Generelle betraktninger

Rammene for denne rapporten tillater ingen fullstendig gjennomgang av politiets ansvar og reglene for annet vaktpersonell ved myndighetsinstitusjoner.

Arbeidsgruppen vil først foreta en kort gjennomgang av politiets ansvar, for deretter gi en oversikt over rammene for organisert vakthold for sikkerhetspersonell. Regelverket danner utgangspunktet for ansvarsforholdet, samarbeidet og den nærmere rolleavklaringen.

Politiets ansvar for opprettholdelse av den offentlige ro, orden og sikkerhet er nedfelt i politiloven §§ 1 og 2 (Politi-loven, 1995), og sammen med forbudet mot privat rettshåndhevelse i politiloven § 26, danner dette statens politimonopol. Verken private aktører eller andre forvaltningsorganer kan i utgangspunktet drive virksomhet med formål om alminnelig kriminalitetsbekjempelse eller håndheving av offentlig ro, orden og sikkerhet.

Når det gjelder utøvelse av politimyndighet og bruk av fysisk makt, og oppgaver som er karakteristiske for politiets virke, ligger dette i utgangspunktet fast. Reguleringen av politimonopolet må for øvrig anses som en plassering av hovedansvaret for disse oppgavene til politiet, og statens ansvar for å sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for.

*Polisiære oppgaver blir i dag utøvet av en rekke forvaltningsorganer og enkelte private aktører, som har egne hjemler innenfor sitt saklige avgrensede område til å gjøre inngrep overfor private rettssubjekter.*

Vakthold med sikte på å beskytte eiendom har tradisjonelt ikke vært en politioppgave, og slikt vakthold er unntatt fra forbudet mot privat rettshåndhevelse (Politi-loven 1995, § 26 2.ledd). På dette området utgjør den private sikkerhetsindustri en stadig økende og betydelig ressurs. Samtidig blir grenseflaten mot politiets arbeidsoppgaver utfordret (Myhrer, 2011).

Grensedragningen mellom politiets oppgaver og hvilke vaktoppdrag som kan gjennomføres av andre har blitt drøftet i en rekke sammenhenger.<sup>12</sup> Ved vakthold på områder som er delvis eller helt åpne for fri ferdsel for allmenheten, vil man bevege seg inn på det som av lovgiver er fremhevet som problematiske gråsoner (Ot.prp. nr. 54 (1999-2000) punkt 10.5.).

Uniformert vakthold på steder som er åpne for allmenn ferdsel og går ut på regulær patruljering for håndhevelse av uregelmessigheter på området, vil raskt kunne ha et politilignende preg og kan vanskelig sies å være i tråd med ovennevnte regelverk. Det er imidlertid adgang til patruljering med sikte på tilsyn av objektet. Det er tidvis i denne gråsonen personell med ansvar for vakthold ved myndighetsinstitusjoner synes å ha sitt ansvarsområde.

For objekter hvor sikkerhetsloven (Sikkerhetsloven, 1998) og forskrift om objektsikkerhet kommer til anvendelse, fremheves grenseflaten og gråsonen mot politiets arbeidsoppgaver. Ansvar for verifikasjon og særlig reaksjon, vil kunne omfattes av etterforskningsbegrepet i de tilfeller det er begått en straffbar handling. I politiet vil denne virksomheten være underlagt de rettssikkerhetsgarantiene som er nedfelt i straffeprosessloven, og real- og formalkompetansen innen etterforskningsfaget.

Egenvakthold er nå regulert i vaktvirksomhetsloven (Vaktvirksomhetsloven, 2001), hvor det ikke skilles mellom privat, statlig eller kommunal eierrådighet til objektene eller vaktvirksomheten. Reglene ble gjennomgått og endret i Ot.prp. nr 49. (2008-2009), hvor departementet eksplisitt ga uttrykk for at det ikke skulle gis videre adgang til å gripe inn overfor privatpersoner for bestemte kategorier vektere. Sistnevnte uttalelse kom som følge av høringsuttalelse fra Helse Sør, som blant annet ba om at «det vurderes om ikke vektere på sykehus etter omstendighetene bør ha større adgang til å «gripe inn» i gitte situasjoner» (Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) kap. 8.1.).

---

<sup>12</sup> De mest relevante og inngående drøftelsene finnes i motivene til politiloven og vaktvirksomhetsloven og senere bl.a. i St. meld. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og ansvar*.

Sikkerhetspersonell kan håndheve den private autonomi uten bruk av makt og foreta adgangskontroller til områder med saklige adgangsbegrensninger. Vaktpersonalet har også den samme mulighet til å anvende makt som enhver annen privatperson i nødvergesituasjoner og ved pågripelse for straffbare forhold når vilkårene i straffeprosessloven § 176, jf. § 171 eller 173 og 107a er oppfylt (Vaktvirksomhetsloven, 2001).

Vaktvirksomheten kan imidlertid ikke innrettes på en slik måte at det fremstår som patruljering på større uavgrensede områder, eller rettes inn mot konfrontasjoner som vil kreve maktbruk. Det sentrale er at vaktholdet har et defensivt preg, hvor siktemålet med virksomheten er å kontrollere, observere og eventuelt rapportere lovbrudd til politiet (Ot.prp. nr. 22. (1994-95) Kap 8.2.). For de delene av statens bygg og utearealer som er åpne for alminnelig ferdsel, har følgelig politiet et ansvar for den alminnelige ro, orden og sikkerhet.

Det bemerkes også at vaktvirksomheten skal gjennomføres ubevæpnet, hvilket fremgår eksplisitt av vaktvirksomhetsloven § 12, 2. ledd og er drøftet inngående i motivene til loven. Det er følgelig ikke anledning til å utruste vaktpersonalet med batong el.

## **Avklart rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell**

Politiets ansvar og vaktpersonalets begrensninger i maktbruk og inngrep ved sentrale myndighetsinstitusjoner er dermed langt på vei avklart i lovverket. Vaktholdet skal ha et defensivt preg, og oppdraget på være tuftet på bistand fra politiet når maktbruk er nødvendig. Forutsetningen for et forsvarlig vakthold er følgelig at politiets sikkerhetsvurdering holder høy faglig kvalitet, og at politiets responstid eller tilstedeværelse er tilfredsstillende.

Ved de besøkte myndighetsinstitusjonene i utlandet er det objekteier og oppdragsgiver som fastsetter sikringsnivå og hvor omfattende tiltakene

skal være. Dette skjer i samarbeid med nasjonale fagmyndigheter og politi. Videre vil lovgivning og tildelte budsjetter utgjøre en vesentlig del av rammeverket. Det faktum at sentrale myndigheter typisk er lokalisert i sentrale bystrøk byr også på utfordringer. Det vil for eksempel være forventninger om at sikkerhetstiltak integreres i bymiljøet på en best mulig måte, slik at hensynet til funksjonalitet, estetikk og tilgjengelighet ivaretas.<sup>13</sup> Her vil også politiets og det lokale sikkerhetspersonellets profil utad virke inn på hvordan omgivelsene oppfatter miljøet rundt objektene, slik det er nevnt i det foregående kapitel.

For objektsikring av sentrale myndighetsinstitusjoner er det viktig med gode avklaringer av hva som er politiets ansvar og hva som er stedlig vaktpersonell sitt ansvar. Objekteier og oppdragsgiver bør på strategiske nivå, uavhengig av om det utøvende ledd befinner seg i samme organisasjon, i underordnet etat eller i selskap underlagt vaktvirksomhetsloven, fastsette overordnede føringer for den vakt- og sikringstjeneste som skal utføres. Dette må tydelig formidles til oppdragstaker, som ivaretar den praktiske utførelsen på operativt nivå. Med henvisning til Nasjonal sikkerhetsmyndighets veileder for sikkerhetsstyring kan oppdragsbeskrivelse med overordnede føringer kommuniseres til det utøvende ledd i form av et *styringsbrev* eller *oppdragsbrev* (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015). Dette vil danne grunnlag for *gjennomførende dokumenter* på operativt nivå, typisk betegnet som instruksverk, rutinebeskrivelser og prosedyrer (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015). Når det gjelder utforming av gjennomførende dokumenter, samt den praktiske utførelsen av oppdraget, er det hensiktsmessig at oppdragstaker gis det nødvendige handlingsrom. Oppdragsgiver bør på sin side påse at det er hensiktsmessige styrings- og kontrollmekanismer, at det etableres gode rapporteringsrutiner fra oppdragstaker til oppdragsgiver, og at det er en tett dialog mellom strategisk og operasjonelt nivå. Politiet

---

<sup>13</sup> Se for eksempel: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo kommune (2014): *Oslo sentrum – gatebruk og grunnsikring*.

har på sin side en kontrollfunksjon overfor virksomheter som omfattes av vaktvirksomhetsloven.

## **Politiets ansvar for objektsikring ved et forhøyet trusselbilde**

Ved objekter som er klassifisert som skjermingsverdig i henhold til Lov om forebyggende sikkerhet (Sikkerhetsloven), så har objekteier plikt til å beskytte objektet med sikkerhetstiltak (Sikkerhetsloven, 1998). Disse tiltak skal bestå av en kombinasjon av barrierer, deteksjon og reaksjon, som i sum tilfredsstillende visse krav. Siden kun politiet har kapasitet til å håndtere visse typer alvorlige sikkerhetstruende hendelser, må objekteier ha bistand fra politiet når det gjelder reaksjonsdelen overfor tunge trusselaktører.

Politiets ansvar ved økt trusselbilde er nærmere regulert i Politiets Beredskapssystem 1 (PBS 1). Her henvises det til at det er *politiets oppgave i forbindelse med terrorberedskap å sperre av og beskytte trusselutsatte områder og objekter, og sivil samfunns viktig infrastruktur og skjermingsverdige objekter* (Politidirektoratet 2011: 83).

Tiltak skal iverksettes etter konkret risikovurdering lokalt, der noen av faktorene er objektets profil og bruk, objektets verdi, sårbarhet, trusler og samlet risiko (Politidirektoratet 2011: 85). Normalt vil tiltak være tidsbegrenset, men i den grad situasjonen forblir langvarig og mer ressurskrevende enn det politiet kan håndtere, kan politiet rette en anmodning om håndhevelsesbistand til Forsvaret. I slike tilfeller vil Instruks om Forsvarets bistand til politiet, regulere Forsvarets bistand til politiet i forbindelse med vakthold og sikring av objekter og infrastruktur (Bistandsinstruksen, 2012).

Med politi på plass ved et potensielt utsatt objekt vil det lokale sikkerhetspersonellet kunne utføre sine oppgaver og gjøremål under politiets beskyttelse, som alle andre ansatte ved det aktuelle objektet. Den lokal-kunnskap politimannskaper erverver seg ved de aktuelle objekter kan



videre være verdifull dersom en alvorlig sikkerhetstruende situasjoner inntreffer, når forsterkningsressurser ankommer. Her kan det presiseres at lokale sikkerhetsvakter eller vektere av opplagte hensyn ikke kan, eller er ment å skulle, følge politiets innsatspersonell i såkalte PLIVO-situasjoner.<sup>14</sup> Det fremgår også av sikkerhetsmyndighetenes veiledning mot terrorhandlinger at vakter og vekteres funksjon i alvorlige situasjoner begrenses til å observere, detektere og varsle (NSM, POD & PST, 2010).

Politi med fast tilstedeværelse ved utsatte myndighetsobjekter vil være gunstig i flere henseende enn det som så langt er nevnt. Med politi på stedet vil man ha en ressurs mot personer som oppsøker institusjonen eller myndighetspersoner, og som kan representere en sikkerhetstrussel. Det er ikke uvanlig at politikere og andre myndighetspersoner opplever trusler eller truende situasjoner (Bjelland & Bjørge, 2014). Videre vil politiet raskt ha mulighet til å gripe inn ved uvarslede markeringer eller håndtere andre straffbare forhold i området, som ikke nødvendigvis angår objektet direkte. Generelt vil altså politiets tilstedeværelse formodentlig virke kriminalitetsforebyggende, og bidra til økt trygghetsfølelse blant ansatte, besøkende og andre som ferdes i området.

Politiets tilstedeværelse vil i sum bety at det aktuelle objektet får en reell responskapasitet overfor alvorlige sikkerhetstruende hendelser, og at en eventuell avskrekkingseffekt styrkes. Dette kommer i tillegg til de nevnte positive virkningene, som ikke direkte er relatert til alvorlige trusler.

## Om begrenset politimyndighet

Vaktpersonell ved myndighetsinstitusjonene som arbeidsgruppen har besøkt i utlandet har verken alminnelig eller begrenset politimyndighet, men i Sverige har skyddsvakter enkelte fullmakter relatert til objekt-

---

<sup>14</sup> PLIVO er en forkortelse for *pågående livstruende vold* og utgjør taktiske prinsipper gjeldende for nødetatene (politi, helse og brann) i håndteringen av slike situasjoner. Mer informasjon: [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2624.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2624.pdf)

sikringen. I Storbritannia, Tyskland og Danmark fremstår det ikke som aktuelt å gjøre endringer på området. I Sverige er det heller ikke noe som tyder på at man vil utvide de gjeldende fullmaktene til skyddsvaktene. Dette har sammenheng med at sikkerhetspersonell i de fire land ikke er gitt en rolle der det fremstår som nødvendig. Dette særlig fordi de ikke skal opprettholde ro, orden og sikkerhet på områder som delvis eller helt er tilgjengelig for allmenheten. Generelt er det også slik at myndighetsobjekter ligger i sentrale områder, og på de objekter politiet ikke er permanent på stedet, så er det politi i områdets nærhet. I en helhetsvurdering må man også ta i betraktning den markante forskjell det er på seleksjonsprosess og utdanningsløp for henholdsvis politi og vektere, den erfaring som opparbeides i arbeidssituasjonen på daglig basis, og ikke minst det faktum at politiet besitter kapasiteter ingen andre har.

Det kan eksistere oppfatninger om at begrenset politimyndighet til vaktpersonell kan virke avvergende overfor alvorlige sikkerhetstruende hendelser, inkludert terrorisme. Med utgangspunkt i en løpende hendelsesoversikt med over 150 planlagte plott og gjennomførte angrep av militante islamister i Europa fra år 2000, så er det ingen tilfeller av gjennomførte angrep der man kan si at politimyndighet for sikkerhetspersonell ville hatt innflytelse i forhold til avverging.<sup>15</sup> Det ville heller ikke hatt noen betydning ved angrepet på Regjeringskvartalet den 22.juli 2011. Her var det primært stenging av Grubbegata som ville forhindret anslaget (NOU 2014: 12, 449). Når kjøretøyet først var parkert foran målobjektet og gjerningspersonen forlot det, kan man med rimelig grad av sikkerhet anta at eventuelt tilkommende sikkerhetspersonell ville blitt konfrontert av vedkommende.<sup>16</sup> I hovedsak kan det altså antas at begrenset politimyndighet

---

<sup>15</sup> Datasett utarbeidet og vedlikeholdt av Cato Hemmingby ved Politi høgskolen fra 2013. Det er delvis basert på tidligere publikasjoner av forskere fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), herunder Brynjar Lia, Åshild Kjøk og Petter Nesser.

<sup>16</sup> Prosjektleder Cato Hemmingby og professor Tore Bjørgo har hatt tilgang til samtlige politiavhør av gjerningspersonen. Dette i forbindelse med førstnevntes doktorgradsprosjekt om hva som påvirker terroristers valg av målobjekter.

til sikkerhetsvakter eller vektere fremst kan komme til nytte i sammenhenger som er relatert til mindre alvorlige forseelser, og som omfatter en annen type motpart. Så er det i en terrorismekontekst slik at det potensielt kan ha nytteverdi i forhold til tidlig deteksjon, samt i en etterforsknings-sammenheng. Man kan eksemplifisere dette med ID-kontroll av personer som viser mistenkelig adferd nært objektet. Det kan da ved nærmere undersøkelser fra politiets side avklare om det har vært fiendtlig rekognosering fra en trusselaktør, og dette kan også være verdifull informasjon i en etterforskning dersom noe faktisk inntreffer.

Som det fremgår bør ingen i dag basere seg på, gi inntrykk av eller skape forventninger til at sikkerhetsvakter eller vektere fysisk kan, eller er ment å skulle, konfrontere en eller flere bevæpnede motstandere, som for eksempel er i besittelse av skytevåpen. Man bør heller tydeliggjøre at håndtering av alvorlige sikkerhetstruende hendelser der våpen er involvert er politiets ansvar og oppgave. Det fremstår som mer hensiktsmessig at det formidles et realistisk bilde av ulike scenarioer, og at det er dette som danner utgangspunkt for planer og øvelsesvirksomhet i de aktuelle virksomheter.

## **Om vaktpersonell og fullmakter**

Innenfor adgangsbegrensede områder kan vaktpersonalet kreve legitimasjon og foreta nødvendige kontroller. På områder som er åpne for allmenheten, har imidlertid vaktpersonalet begrensede muligheter for å kontrollere eller bortvise personer med mistenkelig eller uønsket adferd. Vaktpersonalet måtte i så fall blitt tildelt begrenset politimyndighet og kompetanse til å beslutte inngrep etter politiloven § 7, jf. § 6.

Et alternativ ville vært lovfestede kontrollhjemler i egen lovgivning, slik som eksempelvis nå er inntatt i naturoppsynsloven § 3 for oppsynspersonell (Naturoppsynsloven, 1996). Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på dette.

I Norge er det en langvarig og klar praksis at vektere ikke skal meddeles begrenset politimyndighet. Det er uttalt i NOU 1984:24 (s.54) om vakt-

selskapenes virksomhet og er senere fulgt opp i Ot. prp. Nr. 22 (1994-95) lov om politiet og i Ot. prp. nr. 42 (1999-2000) lov om vaktvirksomhet. De samme synspunkter finnes i politimeldingen (St. Meld nr. 42 (2004-2005)) og fremgår også klart av Justisdepartementets rundskriv av 21. desember 2000 om begrenset politimyndighet (G-107/00). Det fremkommer ingen endringer i dette synspunktet i senere lovendringer i vaktvirksomhetsloven. I politimeldingen (St. Meld nr. 42 (2004-2005)) (side 9) fremkommer det eksplisitt at «prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyrer andre forvaltningsmyndigheter med politi- eller påtalemyndighet». Det bemerkes for øvrig at det i kommentarene til politiets våpeninstruks § 1, er uttalt at instruksene ikke gjelder personell utenfor politiet med begrenset politimyndighet. Batong og pepperspray vil således være utelukket.

Selv om politiloven § 20, 3. ledd åpner for at politimyndighet unntaksvis kan gis til andre, må det følgelig foretas en klar kursendring fra lovgiver for at dette skal være aktuelt.

Det finnes imidlertid et eksempel på en forsøksordning med tildeling av begrenset politimyndighet til et privat vaktsselskap for transport av varetektsinnsatte, og enkelte ansatte i Kriminalomsorgen er nå også tildelt begrenset politimyndighet for transportoppdrag. Hovedtyngden av personer utenfor politiet som er tildelt begrenset politimyndighet finnes imidlertid innen naturoppsyn. Sistnevnte gruppe har imidlertid nå fått egne lovhjemler for å føre kontroll, slik at behovet for begrenset politimyndighet er redusert.

Det er for øvrig lite som taler for at vaktpersonell eller vektere som utfører objektsikring av myndighetsbygg i sentrale strøk har behov for dette, og det må rettes spørsmål om det kan ha noen reell effekt i en situasjon med et forhøyet trusselbilde. Generelt må man først og fremst se hen til hva som er oppdraget til vaktpersonalet, slik det er gitt fra oppdragsgiver.

Normalt vil vaktoppdrag ved sentrale myndighetsinstitusjoner være begrenset til å sikre bygg eller avsperrede områder. Sikkerhetsvakter eller vektere ved bygningsobjekter eller innenfor et avsperrert utvendig område vil da ha beslutningsmyndighet overfor utenforstående i kraft av eierrå-

digheten (Spurkeland, Myhrer & Bunæs 2013: 218). Noe som dog bør tas i betraktning i de tilfeller vaktpersonell utøver objektsikring i områder med delvis eller helt fri ferdsel for allmenheten, er at det er allment kjent at vakter og vektere ikke har myndigheter eller rettigheter utover det en vanlig borger har. En eventuell inngripen fra sikkerhetspersonell som det kan herske tvil om rettmessigheten av, kan således virke eskalerende og ikke avklarende.

### **HMS-perspektivet for sikkerhetspersonell ved et forhøyet trusselnivå**

Det foreligger enkelte publikasjoner som har sett på vekteres rolle og betydning i krisesituasjoner.<sup>17</sup> Det er dog slik at disse fokuserer på vekteres rolle etter at en hendelse har inntruffet. Det synes ikke å foreligge publikasjoner som fokuserer på HMS-perspektivet for sikkerhetspersonell eller vektere, som kan relateres til sikringsoppdrag ved myndighetsobjekter – med eller uten forhøyet trusselbilde. Det er like fullt åpenbart at HMS-bestemmelser, slik de er forankret i lov og forskrift, også gjelder for sikkerhetsvakter, vektere, resepsjonister og andre arbeidstakere ved statlige institusjoner.<sup>18</sup> Dette må oppdragsgiver og sikkerhetspersonellens arbeidsgiver ta i betraktning ved oppdragsutforming, under normal drift og i tider med et forhøyet trusselbilde. Generelt vil personlig verneutstyr og sikringsinnredninger som beskytter personellet alltid være fornuftig.

Som nevnt tidligere kan et forhøyet trusselbilde ha ulik alvorlighetsgrad. I noen tilfeller vil sikkerhetspersonell kunne utføre sine oppgaver på tilnærmet normalt vis, mens det under mer alvorlige omstendigheter

---

<sup>17</sup> Se for eksempel: Gautung, Heidi (2012): *Først på stedet: Vakt- og sikkerhetsbransjens rolle 22. juli 2011*. Fafo-rapport 2012: 43; Schjenken, Erik (2014): *Hvem utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise? – en studie av vekteres rolle i akuttfasen etter en krise, eller større hendelse*, FFI rapport 2014/00197

<sup>18</sup> Dette fremgår av lov og forskrift; Lov av 17. Juni 2005 nr. 62. *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62. Arbeids- og sosialdepartementet; *Forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper*. FOR-2005-12-16-1567.

bør skje under den beskyttelse som politiets tilstedeværelse gir. I ytterste konsekvens kan det også være at sikkerhetspersonell ikke bør utføre utvendige oppgaver i hele tatt. Ved noen myndighetsobjekter er det uansett slik at sikkerhetspersonell må ferdes eller oppholde seg utendørs, for å utføre enkelte oppgaver eller for å forflytte seg mellom objekter man har ansvar for. Da må man vurdere alternative løsninger eller kompensierende tiltak.

For å illustrere at det må være en dynamisk tilpasningsevne i forhold til politi og vaktpersonells roller ved et alvorlig trusselbilde kan man se til noen eksempler fra utlandet. I desember 2014 ble de militære vaktene ved Buckingham Palace i London flyttet bak fysiske sperringer på grunn av et generelt økt trusselnivå, mens bevæpnet politi ble satt i front (The Telegraph, 2014). Det samme skjedde ved den britiske signaletterretnings-tjenesten GCHQs hovedkvarter i februar 2015, der vaktpersonell på samme måte ble trukket tilbake til fordel for bevæpnet politi (ITV News, 2015). Disse tiltak er ved rapportens slutføring fremdeles gjeldende.

Terrorangrepet på synagogen i København i februar 2015 illustrerer problematikken i ytterste konsekvens. Her ble bevæpnede polititjenestemenn sendt til synagogen for å sikre objektet etter det forutgående skyteangrepet mot arrangementet med Lars Vilks på *Krudttønnen*. En vakt fra trossamfunnet oppholdt seg på utsiden av inngangspartiet sammen med politiet utover natten. Når gjerningspersonen ankom stedet ble vekten skutt og drept først, før politiet ble beskyttet. Dette var trolig i tråd med drapsmannens prioriteringer, siden jøder er en typisk målgruppe for militante islamister. Dette underbygges ytterligere av at det i et taktisk perspektiv ellers ville vært mer naturlig for en angriper å sette politiet ut av spill først. I et læringsperspektiv kan man således stille spørsmålet om vekten heller burde oppholdt seg på innsiden av bygningen etter politiets ankomst.

## Økende behov, men manglende ressurser?

I Norge har det ikke vært tradisjon for at politiet utfører objektsikring ved sentrale myndighetsobjekter eller andre nøkkelobjekter på permanent basis. I forbindelse med politiets pågående vakthold ved Stortinget har det fremkommet i media at denne type oppdrag er belastende for politietaten, for eksempel at det går utover andre gjøremål eller medfører overtid på personellet (Eggesvik, 2015). Det kan dermed synes som om objektsikring ikke er integrert i politiorganisasjonen som en sentral oppgave i et hverdagsperspektiv, i motsetning til i en beredskapssammenheng. Dersom man i dag skulle finne det nødvendig å benytte politi til sikring ved et antall objekter eller nøkkelpunkter, vil det trolig ikke vært tilstrekkelig kapasitet. Det ville særlig angå Oslo politidistrikt, fordi det er her mange sentrale myndighetsobjekter og andre potensielt utsatte objekter befinner seg.

Det som aktualiserer problemstillingen er at man Norge i de senere år har erfart et noe høyere generelt trusselbilde.<sup>19</sup> Dette kan man forvente vil vedvare de nærmeste år. Perioden med generell bevæpning av politiet og etatens tidligere nevnte sikringsoppdrag ved Stortinget underbygger behovet for en adressering av politiets objektsikringskapasitet – for det synes altså å foreligge en generell ikke-spesifisert trussel. I den forbindelse er det vesentlig å vise til at aktuelle trusselaktørers uforutsigbarhet i forhold til målvalg er betydelig. Således er det ikke kun politi, militære og Stortinget som utgjør aktuelle mål. Flere sentrale myndighetsobjekter, ambassader, folketette knutepunkter og trossamfunn med flere fremstår som like attraktive. Slik sett kan man spørre hvorfor man iverksatte politivakthold ved Stortinget etter angrepet på parlamentet i Ottawa høsten 2014, men ikke ved synagogen i Oslo etter hendelsen ved det mosaiske trossamfunn i København i februar 2015. Dette kan skyldes at konkrete

---

<sup>19</sup> Det henvises til de årlige, ugraderte trusselvurderingene til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenestens årlige publikasjoner *Fokus*.

trusselvurderinger for disse objekter har ført til at man ser det som mest hensiktsmessig å iverksette ulike beskyttelsestiltak på de respektive stedene. En slik faglig vurdering må i så tilfelle aksepteres. På den andre siden er man her inne i en velkjent utfordring, nemlig forholdet mellom trusselanalyser og den verktøykassen man har relatert beskyttelsestiltak, herunder politiets reelle evne til å iverksette tiltak som krever politiets tilstedeværelse. For dersom to eller flere objekter på bakgrunn av trusselanalyser burde ha politiet på stedet, og bare ett kan tildeles det på grunn av mangel på kapasitet, så fremstår det som lite tilfredsstillende.

Med bakgrunn i det overnevnte synes det både å foreligge saklige argumenter for at det bør vurderes nærmere hvorvidt politiet burde bistå flere objekter og nøkkelpunkter med objektsikring ut fra dagens trusselbildet. Et grunnleggende premiss for at dette skal være mulig er i så fall at politiet får tildelt de nødvendige ressurser til å løse det. Det vil blant annet innebære at det tilføres et betydelig antall stillinger.

Dersom man ikke anser at det er nødvendig at politiet er ved et potensielt utsatt objekt i en sikringsrolle, vil politiets evne til utrykning og responstid ved hasteoppdrag være et sentralt tema.<sup>20</sup> Hva slags kapasiteter har politienhetene som er ute, og hvor fort kan de komme på stedet ved en alvorlig sikkerhetstruende hendelse? I forhold til kapasitet så synes norsk politi, om man sammenligner med andre land, å være forholdsvis godt rustet. Her kan det nevnes lang og grundig utdanning. Det er årlige godkjenningsordninger relatert til våpenbruk, inkludert taktiske trening. Man har hensiktsmessig personlig verneutstyr, og ordningen med fremskutt lagring i kjøretøy gir rask tilgang til våpen. Dette inkludert to-hånds våpen. I skrivende stund er det også en tidsbegrenset generell bevæpning, som innebærer at politi bærer våpen på seg.

---

<sup>20</sup> Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første patrulje er fremme på stedet. Hasteoppdrag er blant annet hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er behov for umiddelbar innsats fra politiet. Politidirektoratet (2015): *Krav til politiets responstid*, [https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2015\\_01/nyhet\\_14632.xhtml](https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2015_01/nyhet_14632.xhtml)



Responstid er et vanskelig tema å adressere fordi det alltid vil være tilfeldigheter som spiller inn. Hvor er patruljene når det skjer og hvor lang tid tar det å løsrive seg fra pågående oppdrag de er opptatt med? Dersom man sammenligner den politioperative bemanningen i London og Berlin med Oslo, så er tettheten av politipersonell lavere sistnevnte sted.<sup>21</sup> Dersom den beste beredskap knyttes til tetthet med operativt politi, sett opp mot den geografiske størrelsen på området som skal dekkes, ligger altså andre land foran – særlig fordi bemanningen gjerne er konsentrert i sentrale strøk. Dette må man også forvente. Politidirektoratet har fastsatt konkrete krav til responstid på hasteoppdrag. I byer og tettsteder med over 20 000 innbyggere er dette satt til 10 minutter i halvparten og 15 minutter i 80% av alle tilfeller.<sup>22</sup> Oslo politidistrikt innfridde kravene i 2014, og man kan trolig forvente at responstiden ved en alvorlig hendelse i Oslo sentrum vil ligge godt under kravene. Ved 22.juli-angrepet meldte første politipatrulje på stedet til operasjonssentralen fire minutter etter bomben gikk av (NOU 2014: 12, 85).

Spørsmålet hvordan man kan kompensere for responstiden når politiet ikke er permanent tilstede ved potensielt utsatte objekter, er like fullt en aktuell problemstilling. Her er det ingen klare svar, men i enkelte hovedsteder i Europa har man en eller flere væpnede politipatruljer på hjul i områder med utsatte objekter, og som er dedikert til PLIVO-situasjoner. Det synes å være en ordning som i det minste bør inngå i en helhetsvurdering, i forhold til objektsikring. Spesielt siden den også er relevant der

---

<sup>21</sup> London Metropolitan Police Service har 31 000 ansatte i operativ funksjon. I tillegg kommer 13 000 i administrative funksjoner og 2600 personer i en Community Support funksjon. 5100 personer er involvert i en frivillig støtteordning. MPS dekker et område på 1865 kvadratkilometer med 7,2 millioner mennesker. Berlinpolitiet har cirka 22 000 ansatte, der om lag 16 000 er i operative funksjoner. Berlin dekker et område på 2310 kvadratkilometer med 3,4 millioner mennesker. Kilder: Metropolitan Police Service, <http://content.met.police.uk/Home>; Der Polizeipräsident in Berlin, <http://www.berlin.de/polizei/>

<sup>22</sup> Mer detaljert informasjon om dette finnes på nettsidene til Politidirektoratet: *Politiets responstid: Resultater første halvår 2014 og fastsatte krav for 2015*. [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2839.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2839.pdf)

som det skjer noe på steder som ikke er forventet, eller inntreffer på steder som ikke er gitt objektsikring av politiet.

Det vil trolig også være stemmer som fremmer spørsmålet om man egentlig skal, eller trenger, å bruke politi til objektsikringsoppdrag, selv ved potensielt utsatte objekter. Men hva er da alternativene? Berlin-politiets objektsikringsenhet, der personellet ikke er politiutdannet, men kun kurset i sikringsoppdrag, er en modell. Den ivaretar politimonopolet i stor grad, samtidig som lokalt sikkerhetspersonell ved myndighetsobjekter kan fortsette å utføre de oppgaver de gjør i dag. Politistyrken kan for eksempel også benyttes på objekter som trenger beskyttelse i et avgrenset tidsrom, herunder hoteller og konferansesteder. En bevæpning av vaktpersonell, som skyddsvaktene i Sverige, er en annen modell. Den vil på sin side fremstå som en svekkelse av politimonopolet, og her vil det da i større grad være objekteier som for eksempel avgjør om sikkerhetspersonellet skal gis bevæpning eller ikke.

Som denne rapporten har vist er det på den ene siden klare avklaringer i lovverket hva angår vaktvirksomhet i Norge, og det er også tydelig hva som er politiets ansvar og oppgaver i samfunnet. På den andre siden synes det å være eksisterende utfordringer knyttet til objektsikring av potensielt utsatte myndighetsobjekter, og særlig ved et forhøyet trusselbilde. Forhåpentligvis kan denne rapporten bidra til å sette lys på tematikken, samt overbringe noen tanker på veien mot en best mulig løsning.



## 9 Litteratur og kildeoversikt

- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov av 17.juni 2005 nr. 62. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
- Berlingske. (2000). *Vrede demonstranter i Folketinget*. Hentet 20.februar 2015, fra <http://www.b.dk/danmark/vrede-demonstranter-i-folketinget>
- Bjelland, H.F., & Bjørge, T. (2014). *Trusler og trusselhendelser mot politikere*. (PHS Forskning 2014: 4.) Oslo: Politihøgskolen.
- British Army. (2015). *Military Provost Guard Service*. Hentet 15.februar 2015, fra <http://www.army.mod.uk/agc/provost/31527.aspx>
- Butz, P. (2004). *Tödlicher Irrtum*. Berlin: Argun Verlag.
- Der Polizeipräsident in Berlin. (2015). *Zentraler Objektschutz*. Hentet 17.februar 2015, fra <http://www.berlin.de/polizei/beruf/objektschutz/>
- Die Welt. (2010). *Reichstagskuppel wegen Terror-Warnung gesperrt*. Hentet 03. desember 2014, fra <http://www.welt.de/politik/deutschland/article11130911/Reichstagskuppel-wegen-Terror-Warnung-gesperrt.html>
- Eggesvik, O. (2015). *Politi-ressurser går til vakthold*. Oslo By, Aftenposten. Hentet 21.april 2015, fra <http://www.osloby.no/nyheter/Politi-ressurser-gar-til-vakthold-7988203.html>
- English, R. (2004). *Armed Struggle. The history of the IRA*. London: Pan books.
- Etterretningstjenesten. (2015). *Fokus 2015*. Hentet 27.februar 2015, fra <https://forsvaret.no/fakta/undersokelser-og-rapporter/fokus>
- Forskrift av 16.desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Forskrift av 22.juni 2012 nr. 581 om forsvarets bistand til politiet. Forsvarsdepartementet.
- Forskrift av 22.oktober 2010 nr. 1362 om objektsikkerhet. Forsvarsdepartementet.

- Forskrift av 24.august 2012 om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig. Forsvarsdepartementet.
- Forskrift av 25.juni 2009 nr. 904 om skytevåpen, våpendeler og ammunisjon mv. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Gautung, Heidi. (2012). *Først på stedet: Vakt- og sikkerhetsbransjens rolle 22. juli 2011*. (Fafo-rapport 2012: 43.) Hentet 17.desember 2014, fra [http://fafo.no/media/com\\_netsukii/20270.pdf](http://fafo.no/media/com_netsukii/20270.pdf)
- ITV News. (2015). *Armed police to patrol GCHQ full time*. Hentet 15.februar 2015, fra <http://www.itv.com/news/west/update/2015-02-15/armed-police-to-patrol-gchq-full-time/>
- Johansson A., & Eriksson, N. (2012). *Jag ska skjuta kungen*. Aftonbladet. Hentet 10.03.2015, fra <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article15478932.ab>
- Justitsministeriet. (2009). *Bekendtgørelse af lov om vagtvirksomhed*. Hentet 10. februar 2015, fra <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=130519>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Bymiljøetaten & Plan- og bygningsetaten. (2014). *Oslo sentrum – gatebruk og grunnsikring*.
- Kraushaar, W. (Red.). (2006). *Die RAF und der linke Terrorismus, 1 & 2*. Hamburg: Hamburger Edition.
- McGladdery, G. (2006). *The Provisional IRA in England*. Dublin: Irish Academic Press.
- Meld. St. 21 (2012-2013). (2013). *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet
- Meld. St. 29 (2011-2012). (2012). *Samfunnsikkerhet*. Oslo: Justis- og Beredskapsdepartementet
- Metropolitan Police Service. (2015). *Metropolitan Police Service*. Hentet 10.januar 2015, fra <http://content.met.police.uk/Home>
- Myhrer, T-G. (2011). *Sentervekternes polisiære fullmakter: Grunnlag og grenser*. Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. (2015). *Veileder Sikkerhetsstyring*. Hentet 18.mars 2015, fra <https://nsm.stat.no/globalassets/dokumenter/veiledninger/veileder-i-sikkerhetsstyring--endelig.pdf>

- Naturoppsynsloven. (1996). Lov av 21. juni 1996 nr. 38. Lov om statlig naturoppsyn.
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen. Oslo: Departementenes service-senter.
- NSM, POD & PST. (2010). *En veiledning. Sikkerhets- og beredskapstiltak mot terror-handlinger*. Hentet 20.januar 2015, fra [www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_882.pdf](http://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_882.pdf)
- Nødetatene. (2015). *Nasjonal prosedyre: Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold*. Hentet 15.april 2015, fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2624.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2624.pdf)
- Oppenheimer, A.R. (2009). *IRA: The Bombs and the Bullets*. Dublin: Irish Academic Press.
- Ot.prp. nr. 22. (1994-95) Om lov om politiet.
- PET. (2014). *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Hentet 05.februar 2015, fra <https://www.pet.dk/CTA/~media/CTA/20141212VTDendeligpdf.ashx>
- Politidirektoratet. (2011). *PBS I, Politiets beredskapssystem del I*. Oslo: Allkopi.
- Politidirektoratet. (2015). *Krav til politiets responstid*. Hentet 03.mai 2015, fra [https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2015\\_01/nyhet\\_14632.xhtml](https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2015_01/nyhet_14632.xhtml)
- Politidirektoratet. (2014). *Politiets responstid: Resultater første halvår 2014 og krav for 2015*. Hentet 02.mai 2015, fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2839.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2839.pdf)
- Politi-loven. (1995). Lov 4 august 1995 nr. 53 om politiet.
- PST (2015). *Trusselvurdering 2015*. Hentet 21.februar 2015, fra [http://www.pst.no/media/75480/PSTs\\_tv2015.pdf](http://www.pst.no/media/75480/PSTs_tv2015.pdf)
- Regeringskansliet. (1997). *Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet; 24 april 1997*.
- Regjeringen. (2015). *Avtale mellom regjeringspartiene (FrP/H) og Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpolti*. Hentet 20.februar 2015, fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/c41e176a6d564304b01eaf09a79f8758/avtale\\_politireform.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c41e176a6d564304b01eaf09a79f8758/avtale_politireform.pdf)
- Rikspolisstyrelsen. (2009). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag*. Hentet 06.mars 2015, fra [https://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP579\\_2\\_RPSFS2009\\_18.pdf](https://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP579_2_RPSFS2009_18.pdf)

- Rikspolisstyrelsen. (2012). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter*. Hentet 20.mars, fra [https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP692\\_1\\_RPSFS2012\\_17.pdf](https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP692_1_RPSFS2012_17.pdf)
- Rikspolisstyrelsen. (2012). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter*. Hentet 20.mars 2015, fra [https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP694\\_1\\_RPSFS2012\\_16.pdf](https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/FAP/FAP694_1_RPSFS2012_16.pdf)
- Schjenken, E. (2014). *Hvem utgjør de reelle samvirkeressursene for nødetatene i en krise? – en studie av vekteres rolle i akuttfasen etter en krise, eller større hendelse* (Masteroppgave, FFI rapport 2014/00197). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sikkerhetsloven. (1998). Lov av 20.mars 1998 nr.10. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste.
- Skjoldager, M. (2009): *Truslen indefra*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Spurkeland, K., Myhrer, T.G., & Bunæs, R. (2013). *Juss for vektere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sveriges Riksdag. *Lag (1974:191) om bevakningsföretag*. Hentet 23.mars 2015, fra [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs\\_sfs-1974-191/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-1974-191/)
- Sveriges Riksdag. *Lag (1980:578) om ordningsvakter*. Hentet 23.mars 2015, fra [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1980578-om-ordningsvakt\\_sfs-1980-578/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1980578-om-ordningsvakt_sfs-1980-578/)
- Sveriges Riksdag. *Ordningsvaktsförordning (1980:589)*. Hentet 23.mars 2015, fra [http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Ordningvaksforordning-1980\\_sfs-1980-589/](http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Ordningvaksforordning-1980_sfs-1980-589/)
- The Guardian. (2010). *Roshonara Choudhry jailed for life over MP attack*. Hentet 14. november 2014, fra <http://www.theguardian.com/uk/2010/nov/03/roshonara-choudhry-jailed-life-attack>
- The Telegraph. (2014). *Royal Guards withdrawn behind metal gates at London palaces*. Hentet 27.12.2014, fra <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/theroyalfamily/11314981/Royal-Guards-withdrawn-behind-metal-gates-at-London-palaces.html>
- UK Government. (2015). *Security Police Framework*. Hentet 21.januar 2015, fra <https://www.gov.uk/government/publications/security-policy-framework>

UK Government. (2015): *MOD Guard Service*. Hentet 15.februar 2015, fra <https://www.gov.uk/mod-guard-service>

Vaktvirksomhetsloven. (2001). Lov av 05.januar 2001 nr.1. Lov om vaktvirksomhet.

Wikipedia.org. (2015). *ABAB*. Hentet 10.februar 2015, fra <http://sv.wikipedia.org/wiki/ABAB>





## Sikring av sentrale myndighetsinstitusjoner i et utvalg land

**Cato Hemmingby, Per Håkon Sand, Tore Bjørgo og Anders Snortheimsmoen**

Denne rapporten omhandler rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell ved objektsikring av sentrale myndighetsinstitusjoner i et utvalg land, samt generelle betraktninger. I utlandet synes rollefordelingen mellom politi og vaktpersonell avklart. I Storbritannia, Tyskland og Danmark står politimonopolet sterkt, mens Sverige har en modell med skyddsvakter. I Norge utføres objektsikring av vakter og vektere. Spørsmålet er om dagens trusselbilde tilsier at politiet i større grad bør bidra på dette området, for å få på plass en reell reaksjonskapasitet overfor tunge trusselaktører.

**Cato Hemmingby** er forsker ved Politihøgskolen og doktorgradskandidat ved Universitetet i Stavanger. Hans fagfelt er terrorisme, ekstremisme, sikkerhet og beredskap. Han er også seniorrådgiver ved Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, i Sikkerhets- og beredskapsstaben (DSS: SIBE).

**Per Håkon Sand** er høgskolelektor ved PHS og doktorgradskandidat ved Det juridiske fakultet i Bergen. Prosjektet behandler politimonopolets kjerne og yttergrense, og grenseflaten mot privat sikkerhetsindustri. Han har juridikum fra Det juridiske fakultet i Oslo, og lang erfaring som politiadvokat.

**Tore Bjørgo** er professor i politivitenskap ved Politihøgskolen, og han er også tilknyttet NUPI som seniorforsker i en bistilling. Hans fagfelt inkluderer kriminalitetsforebygging, terrorisme, ekstremisme, organisert kriminalitet, politivitenskap og samfunnssikkerhet. Han har publisert en rekke artikler og 13 bøker innen sine felt.

**Anders Snortheimsmoen** er politioverbetjent ved Politihøgskolen. Han har lang erfaring fra Beredskapstroppen, som han forlot i 2014 etter 11 år som sjef. Han er en sentral fagperson innenfor den utdanning ved Politihøgskolen som er relatert til Beredskapstroppen, livvaktjeneste, stab og ledelse.