

# Dansk politi og demokratiet

*Af Adam Diderichsen*

Dansk politis historie rækker tilbage til enevælden, hvor den moderne stat fandt sin første form, og i den meget overordnede forstand er der en historisk kontinuitet mellem det politi, vi kender i dag, og tidligere former for statslig myndighedsudøvelse. Men i den mellemliggende periode er Danmark blevet til et demokrati, hvilket selvfølgelig har været et afgørende brud, som på mange måder har ændret myndighedsudøvelsens dynamik. Samtidig har demokratiets betydning for politiet været et vigtigt tema i nyere politiforskning, både i den normative forstand, at forskere har spurgt, hvilke konsekvenser demokrati burde have for politiet (Loader & Walker, 2007) (Manning, 2010), og i den mere deskriptive forstand, at de har undersøgt, hvordan forskellige tolkninger af demokrati har sat sig igennem som forskellige idealer og modeller for politiarbejde (Sklansky, 2008).

I denne artikel vil jeg stille spørgsmålet om, hvilken betydning demokrati, demokratisering og demokratiteori har haft for dansk politi som samfundsinstitution – ud over demokrati som styreform vil jeg således inddrage såvel den bredere samfundsmæssige forandring, demokratiet har ført med sig (demokratisering), som den mangfoldighed af måder, demokrati kan og er blevet forstået på (demokratiteori både i betydningen: akademiske teorier og i betydningen: folkelig forståelse af demokrati). Det vil være min tese, at netop demokratisering er en af de centrale slagmarker eller brudflader i dansk politis historie. Tesen skal imidlertid ikke forstås i den umiddelbare og direkte forstand, at de forskellige reformer, som dansk politi har gennemgået, er udtryk for en eksplicit formuleret demokratiseringsbestræbelse. Det er givetvis tilfældet nogle gange, specielt i perioden mellem 1849-grundloven og retsplejeloven af 1916. Men i mange tilfælde er demokratisering en slags fortrængt element i politireformer i den forstand, at dette aspekt af politiets arbejde netop *ikke* tematiseres, mens reformbestræbelserne legitimeres ud fra andre princip-

per, såsom effektivitet, også selvom de har demokratiteoretiske konsekvenser. Imidlertid er politiet på dette punkt som på så mange andre så at sige staten i miniatureformat, og den måde, som politiet organiseres, ledes og arbejder på, står i tæt forbindelse med de overordnede idealer for statens organisering, som er fremherskende på et bestemt tidspunkt, herunder såvel effektiviserings- som demokratiseringsideal. Det betyder, at slutningsretningen et stykke hen ad vejen kan vendes om, sådan at det ikke kun er politireformer, der ses som en konsekvens af en overordnet demokratiseringsbestræbelse, men også sådan, at udviklingstendenser i politiet kan ses som et symptom på eller et særligt klart udtryk for mere overordnede politiske forskydninger, som det er vanskeligere at se på et generelt samfundsplan. Jeg vil således se politiets historie som udtryk for (symptom på) et mere omfattende samfundshistorisk drama, nemlig den stadig fortløbende debat og strid om, hvad demokrati er, og hvad demokratisering indebærer for staten i almindelighed og den udøvende magt i særdeleshed.

Det første del af artiklen diskuterer det helt overordnede problem om, hvordan man demokratiserer den udøvende magt. Spørgsmålet om politiets forhold til demokratiet kan på mange måder ses som et særtilfælde af det mere generelle spørgsmål om, hvordan magt udøves på demokratisk vis, herunder om demokratisering primært vedrører den måde, magt legitimeres og begrundes på, eller om der også stilles krav til den måde, som den udøves på. Herefter ser jeg nærmere på, hvordan den overordnede problematik udspiller sig på politiets område. Et centralt punkt vil være forbindelsen mellem forskellige overordnede demokratiideal og grundlæggende forestillinger om, hvordan politiet skal arbejde, organiseres og ledes. I det følgende afsnit undersøger jeg det stadig genkomne tema om den rette balance mellem centralisering og politiets lokale forankring ud fra en demokratiteoretisk vinkel. Dette spørgsmål dækker over en række problemstillinger, hvor selve spørgsmålet om politiets organisering i sig selv er et underpunkt. Ud fra en demokratiteoretisk synsvinkel er hovedspørgsmålet snarere, hvilke politiske aktører der har kontrollen med eller muligheden for at øve indflydelse på politiet. Dette spørgsmål er selvfølgelig sammenhængende med, men på ingen måder sammenfaldende med, spørgsmålet om organisering, for så vidt som der ikke er en én til én-overensstemmelse mellem en bestemt organiseringsform og det, at en bestemt politisk aktør har indflydelse på politiets virke. Den lokale demokratiske indflydelse på politiet er endvidere tæt sammenhængende med spørgsmålet om, hvem der har retten til at definere den sociale or-

den, som politiet har til opgave at opretholde – er det staten eller borgerne (lokalsamfundet)? Endelig vil jeg som det sidste punkt diskutere 2007-politireformen, hvor det vil det vise sig, at effektivisering og forholdet mellem effektivisering og demokratisering står centralt – et fokus på at organisere politiet på effektiv vis har en tendens til at skygge for spørgsmålet om, hvem der definerer, hvad der forstås ved effektivitet i politisammenhæng, og hvilke opgaver det er, politiet skal løse på mest effektiv vis. Det vil således være min tese, at den hidtidige danske diskussion af politiets lokale forankring har været kendetegnet ved, at vi som samfund kun i meget begrænset udstrækning har forholdt os til de demokratiske aspekter af dette spørgsmål.

## Demokratisering og den udøvende magt

Demokratisering af den udøvende magt er et fundamentalt spørgsmål eller måske snarere problem i moderne politisk teori. Meget ofte er det især den lovgivende magt, der har fungeret som bærer af demokratisering (Rosanvallon, 2015). Det er der en række grunde til, også ud over den rent historiske forbindelse mellem moderne europæiske lovgivende forsamlinger og tidligere tiders kampe mellem kongemagt og parlamenter eller stænderforsamlinger. For det første synes den lovgivende forsamling<sup>1</sup> at inkarnere selve idealet om det repræsentative demokrati i den forstand, at den består af repræsentanter for (geografisk, sociodemografisk) forskellige dele af befolkningen, sådan at den samlet set kan repræsentere hele folket i dets forskellighed. Netop fordi forsamlingen er mangfoldig, formår den således at repræsentere folket i sin helhed. For det andet er der en forbindelse mellem den lovgivende magt og idealerne om offentlighed og deliberativt demokrati, fordi den lovgivende forsamling netop har til opgave offentligt at debattere og senere vedtage lovforslag. For det tredje spiller den lovgivende magt en hovedrolle i forhold til magtdeling og -begrænsning, for så vidt som den har til opgave at kontrollere og fastlægge rammerne for den udøvende magt.

1. Jeg tillader mig i denne sammenhæng at se bort fra den yderligere komplikation, at den udøvende magt ofte spiller en rolle i lovgivningsprocessen som i USA med det præsidentielle veto eller i Danmark, hvor den lovgivende magt i Danmark (i princippet) er delt mellem kongen og folketing (grundlovens § 3).

Demokratisering af den udøvende magt er en betydelig større udfordring (Rosanvallon, 2015). Det skyldes især, at den udøvende magt besidder en række egenskaber, der dels gør, at den adskiller sig markant fra den lovgivende, dels gør, at den kun vanskeligt lader sig demokratisere ud fra samme skabelon som den sidstnævnte. Således er den udøvende magt kendetegnet ved enhed snarere end pluralitet og har en enkelt person (statsminister, præsident) i spidsen snarere end en forsamling. For det andet ligger det så at sige i magtudøvelsens natur, at trykket ligger på vilje (handling, beslutning og beslutsomhed) snarere end rådslagning. Af samme grund er den udøvende magt for det tredje ofte kendetegnet ved hemmelighed og fortrolighed snarere end offentlighed.

Problemet om demokratisering af den udøvende magt er selvfølgelig særligt udtalt i konstitutionelle monarkier som det danske, hvor den udøvende magt tilhører kongen, der jo netop ikke er demokratisk valgt – et problem, der som bekendt fandt sin løsning i parlamentarismen. I andre lande med en præsidentiel forfatning har løsningen snarere været et direkte valg af den udøvende magts ledelse i kombination med mindretalsbeskyttelse og en effektiv magtdeling for at forhindre en udvikling af flertalsdiktatur eller et præsidentielt monarki. I begge tilfælde har et meget væsentligt element i demokratiseringen samtidig været at sikre, at den udøvende magt var underkastet et legalitetsprincip, og som følge heraf kun kunne udøve magt, for så vidt som der var et lovgrundlag for det. Det har med andre ord været retsstaten – og dermed den lovgivende og den dømmende magt – der har været bærer af demokratiseringen af den udøvende magt i den forstand, at det netop er i kraft af retsstatens principper, at folket (i form af den lovgivende forsamling) formår at kontrollere og begrænse – og derved demokratisere – den udøvende magt. Eller måske det ville være mere præcist at sige, at store dele af moderne politisk historie har været en konflikt mellem to forskellige demokratiseringsstrategier – eller om man vil to forskellige betydninger af ordet *demokrati*. På den ene side en ambition om at styrke den udøvende magts egen demokratiske legitimitet i form af parlamentarisme eller direkte valg af en præsident. På den anden side et forsøg på at øge den lovgivende magts evne til at sætte grænse for og kontrollere den udøvende magt – og på denne måde lade den lovgivende magt være den primære bærer af systemets demokratiske legitimitet.

Det er på denne baggrund, at vi må forstå, at demokratisering af den udøvende magt ofte slet og ret antages at være identisk med legalitetsprincippet med tilhørende kontrolmekanismer. Det gælder i særdeleshed

i forhold til politiet, som i kraft af sit voldsmonopol på mange måde inkarnerer de særlige problemstillinger, som den udøvende magt stiller i forhold til demokratisering. Meget ofte tages det således for givet, at et demokratisk politi er ét, der er underkastet effektiv juridisk kontrol, både internt i politiorganisationen selv (fx i form af en ledelse bestående af jurister eller i form af et tæt samarbejde mellem politiet og anklagemyndighedens jurister) og eksternt i form af domstolskontrol.<sup>2</sup>

I en dansk kontekst er det særligt i perioden efter grundloven i 1849, at spørgsmålet om demokratiseringen af den udøvende magt melder sig. Det gælder selvfølgelig først og fremmest på det overordnede samfundspå, hvor problemet finder en (foreløbig) løsning i parlamentarismen. Men det gælder også mere specifikt i forhold til politiet, hvor grundloven rummer en helt ny "politiideologi", hvor enevældens "proaktive og velfærdsfremmende politi, der bekæmpede abstrakte farer" skulle "erstattes af folkestyrets politi, [der] skulle operere reaktivt, dvs. først træde til, når den konkrete fare allerede var indtruffet eller i det mindste var overhængende eller umiddelbar. Politiet skulle ikke længere fremme sikkerheden, freden og ordenen. I demokratiet skulle politiet opretholde sikkerheden, freden og ordenen" (Stevnsborg, 2010, s. 35). Men samtidig havde grundlovens indførelse i første omgang ingen konsekvenser for politiet, og "det enevældige "pryglesystem" levede videre, som om intet var hændt" (Stevnsborg, 2010, s. 41). Selvom der gøres en række forsøg på at demokratisere politiet i sidste halvdel af det nittende århundrede, er det først med retsplejeloven, at politiet bringes under sikker legalitetskontrol. I denne periode er det med andre ord den lovgivende magt, der fungerer som bærer af demokratiseringsbestrebelse.

2. Den måske bedste illustration af dette er den rolle, som juridisk kontrol spiller i debatten om efterretningstjenesternes efterhånden stærkt udvidede beføjelser: Meget ofte er det en præmis for denne debat, at det er legalitetskontrol, der gør masseovervågning mv. acceptabel i et demokratisk samfund. En anden væsentlig kilde til kontrol med tjenesterne er politisk kontrol udøvet af demokratisk valgte politikere, og ofte kommer debatten til at handle om, hvordan disse to kontrolprincipper kombineres eller afvejes over for hinanden. Spørgsmålet er imidlertid, om disse to demokratiseringsstrategier – legalitetskontrol og hierarkisk politisk kontrol – i sig selv er nok til at sikre, at tjenesterne forvalter deres myndighed på demokratisk vis; et spørgsmål, der tydeligvis afhænger af, hvad vi overhovedet forstår ved *demokrati*. Se endvidere (Greve, 2014) for en diskussion af kontrollen med Politiets Efterretningstjeneste.

## Demokratisk legitimitet og professionelt politi

Hvis vi vil forstå denne sammenhæng mellem demokratisering og legalitetskontrol nærmere, er det imidlertid nødvendigt kort at tematisere politiets funktion i forhold til statsapparatet mere generelt. Groft sagt kan man skelne mellem to grundlæggende sociologiske teorier om politiets samfundsmæssige rolle (Fassin, 2013, s. 183-6). For det første et *instrumentalistisk* perspektiv, der ser politiet som et middel, som de herskende klasser i samfundet benytter til at opnå deres mål og gennemtrumfe deres vilje. Man ville kunne skelne mellem forskellige varianter af denne tese, herunder i særdeleshed mellem en hobbesiansk tradition, der primært ser politiet som et middel, samfundets *politiske* magthavere (suverænen) benytter til at sætte sin vilje igennem, og en marxistisk, der ser politiet og statsapparatet i et større klassekampsperspektiv og som følger ser politiet som et instrument, som den herskende klasse benytter til at forfølge og befæste egne interesser. For det andet et institutionelt eller systemisk perspektiv, der forstår politiet som en selvstændig social institution (system), som fungerer efter egne præmisser, og som kun har en delvis kobling til andre sociale systemer. Det mest klassiske eksempel på en sådan teori-dannelse er Webers teori om bureaukrati som en beherskelsesform, der fungerer efter egne principper og rationaler. I et sådant perspektiv kan politiet således ikke forstås som et neutralt instrument, som nogen bruger til at herske over andre, men er kendetegnet ved sin delvist isolerede eller insulære karakter.

Politiet er imidlertid ikke enten det ene eller det andet. Det er begge dele på samme tid – både et politisk magtmiddel og et meget klassisk eksempel på et webersk bureaukrati. Det er imidlertid forskelligt, hvordan de to træk kommer til udtryk, og hvilket af dem der er det dominerende i forskellige historiske situationer. Mere specifikt har de to træk afgørende betydning for spørgsmålet om demokratisering af politiet i den forstand, at de knytter an til to forskellige strategier for og forestillinger om demokratisering. For så vidt som politiet er et redskab, som bruges til at nå politiske mål, er politiets demokratiske legitimitet knyttet direkte til den demokratiske legitimitet af de politiske interesser, som det varetager. Med andre ord: politiet er demokratisk legitimt i samme udstrækning, som den politiske ledelse er demokratisk legitim – politiet arver, om man vil, den politiske ledelses legitimitet. Det betyder også, at politiets demokratiske legitimitet i denne forståelse ligger i dets hierarkiske loyalitet over for politiske beslutningstagere. Netop fordi politiet er et politisk red-

skab, er det demokratisk legitimt i samme udstrækning, som det er et nyttigt (loyalt, effektivt) redskab.

I modsætning hertil står en forestilling om, at politiet henter sin demokratiske legitimitet netop derved, at det er et selvstændigt system, der opererer efter egne principper, snarere end at være et blot og bart politisk instrument. Det er klart, at det ville være demokratisk problematisk, hvis politiet som organisation fungerede efter egne præmisser i fuldstændig isolation fra omverden. Den demokratiske legitimitet bygger imidlertid på, at det er demokratisk vedtagne love og andre regler, der ligger til grund for den måde, som politiet opererer på. Det er således tale om en demokratisering via den lovgivende magt, hvor politiets legitimitet skyldes, at det i sin funktionsmåde er bundet af et demokratisk forankret lovgivningskompleks. Bemærk, at den demokratiske legitimitet i denne optik er indirekte og negativ i den forstand, at den skyldes, at en anden indsats, der selv har direkte demokratisk legitimitet (nemlig den lovgivende), begrænser den udøvende magt og regulerer dens funktionsmåde. Dette står i modsætning til den førstnævnte legitimeringsstrategi, hvor der er en direkte demokratisk legitimering af den udøvende magt gennem demokratisk valg (eventuelt formidlet via parlamentarisme). Der er med andre ord et vist spændingsforhold mellem de to legitimeringsstrategier – mellem politiets loyalitet mod demokratisk valgte ledere og ambitionen om at skabe et politi, der er en uafhængig og professionel drevet organisation, som er underkastet juridisk snarere end politisk kontrol. Det vil være min tese, at denne spænding er definerende for politiet som organisation.

I en international og mere specifikt amerikansk kontekst er det netop den sidste form for demokratisering af politiet, der var i centrum for den såkaldte professionalisering af politiet, som fandt sted i årene op til og efter Anden Verdenskrig. Målet for denne form for professionalisering var at skabe et politi, der ikke som tidligere var spundet ind i lokalpolitik på tvivlsom vis, men som derimod opererede som en uafhængig organisation under tæt juridisk kontrol. I stedet for at tjene lokalpolitiske interesser, var det afgørende at sikre politiets uafhængighed, sådan at det kunne blive lovens neutrale vogter. I en sådan optik ligger politiets demokratiske legitimitet netop i det, at politiet *ikke* er et politisk instrument og opererer efter egne bureaukratiske principper snarere end ud fra politiske ønsker. Hvis det skal være muligt, fordrer det professionel ledelse, som både har en passende armslængde fra politiske ledere, og som samtidig er i stand til effektivt at kontrollere politiorganisationen. Beslutningskompetencen bør derfor centraliseres, ganske som politiet skal have en hierarkisk orga-

nisering efter militært forbillede. Samtidig skal den professionelle politiorganisation være effektiv og kendetegnet ved høje standarder for integritet og nulltolerance over for tidligere tiders brutalitet og korrupsion. Endvidere skal personalet være veluddannet, så det kan udføre arbejdet efter en høj professionel standard, ganske som organisationen skal være professionel i den forstand, at den benytter den sidste nye teknologi, såsom radio og biler.

Ambitionen om at professionalisere politiet kan samtidig ses som et udtryk for en demokratiseringsbestræbelse ud fra et bestemt demokratiideal. Således er der en slående overensstemmelse mellem idealet om en professionel drevet insulær politiorganisation og en pluralistisk demokratiopfattelse (Sklansky, 2008). Ud fra et pluralistisk perspektiv skal demokrati vurderes ud fra, om det producerer ting, som er nyttige for vælgerne – sikkerhed, service, økonomiske goder. Demokrati ses med andre ord som en god (effektiv) beslutningsprocedure, snarere end som noget, der er en integreret del af idealet om autonomi og frihed og derfor har (etisk, politisk) egenværdi – som noget, der har instrumentel snarere end intrinsisk værdi. Endvidere forstås demokratiet primært som en konkurrence mellem forskellige grupper i samfundet, som er repræsenteret ved interessegrupper og politiske valgte repræsentanter, og som tvinges til at indgå kompromisser som led i den demokratiske beslutningsproces. Der er således tale om en elitær demokratiforståelse i den forstand, at det er eliten, der optræder som egentlige politiske aktører, hvorimod folkets rolle er reduceret til det at afgive sin stemme ved valg. Det er derfor ikke tilfældigt, at denne demokratiopfattelse var særligt dominerende netop i perioden efter Anden Verdenskrig, hvor den altoverskyggende ambition var at undgå en gentagelse af den totalitære katastrofe, der havde ledt til krigen.<sup>3</sup> Demokratiet skulle derfor indrettes på en sådan måde, at det udgjorde et effektivt værn mod populisme og autoritære politiske tendenser.

Mere specifikt i forhold til politiet er det bemærkelsesværdigt, at det i høj grad er begrebet om en *politistat*, som kommer til at fungere som samlebetegnelse for statens autoritære tendenser, og som derfor bliver det modbilledet, som demokratiet skal distanceres sig fra i efterkrigstiden (Sklansky, 2005, s. 1739-41). Det er på denne baggrund, at vi må forstå, at

3. Ønsket om at beskytte samfundet mod anti-demokratiske kræfter spillede allerede en rolle i årene op til Anden Verdenskrig. Således var det blandt andet frykten for kommunister og nazister, der i Danmark førte til skabelsen af enhedspolitiet i 1938 (Furuhagen, 2017).



det bliver en vigtig ambition i perioden at forsøge at begrænse politiets skønsmagt. Hvis politifolk er i stand til at selv at vælge, om og hvordan loven skal håndhæves, har de en form for autoritet, som er vanskeligt forenelig med idealet om, at politiets magtudøvelse skal have sit fundament i lovgivningen – i så fald synes politiets magtanvendelse i højere grad at afspejle den enkelte polititjenestemandes egne præferencer snarere end at være udtryk for fællesskabets demokratiske valg. Det er derfor også kendetegnende for forskellige forsøg på at professionalisere politiet, at de forsøger at begrænse politiets skønsmagt mest muligt ved at bringe det under (elitær) juridisk kontrol (Sklansky, 2008) (Walker, 1993) (se endvidere (Holmberg, 1999) og (Finstad, 2013 (2000)) for en analyse af politiets skønsmagt i henholdsvis en dansk og en norsk kontekst). Omvendt udgør politiets skøn ikke et problem – og er måske endda en god ting – hvis politiets demokratiske legitimitet primært består i hierarkisk loyalitet over for politisk valgte ledere. Skønnet giver nemlig politiet rige muligheder for at benytte de midler, der er nødvendige for at nå de mål, som den udøvende magt sætter sig. Et udvidet skøn for politiet vil således typisk føre til en styrkelse af den udøvende magt, hvorimod en begrænsning af skønnet omvendt markerer en begrænsning af den udøvende magt til fordel for den lovgivende.

## Centralisering og lokal forankring

I en dansk kontekst er der en tæt sammenhæng mellem ambitionen om en professionalisering af politiet og skabelsen af et samlet nationalt statspoliti med den parallelle nedlæggelse af kommunalpolitiet ved reformen i 1938. Samtidig markerer reformen også et vigtigt punkt på den fortsatte og stadig mere omfattende centralisering, som har udgjort en af hovedlinjerne i dansk politis historie, og som fortsatte med skabelsen af stadig færre og større politikredse i reformerne i 1973 og 2007 (Stevnsborg, 2016). Der er imidlertid ikke tale om nogen fuldstændig entydig tendens, ganske som der i perioder har været modsatrettede tendenser, der gjorde sig gældende. Som Stevnsborg gør opmærksom på, kan 1938-reformen således ikke ubetinget ses som et udtryk for centralisering (Stevnsborg, 2016). For selvom reformen skabte et fælles statspoliti, så var magtfordelingen mellem Rigspolitiet og de lokale politikredse uafklaret, og resultatet blev langt hen ad vejen et politi, der var inddelt i en række "kongedømmer",

hvor den lokale politimester havde betydelig mulighed for at lægge sin egen linje og tilpasse politiets virke til lokale forhold.

Spørgsmålet er dog, hvad der mere præcist menes med *centralisering*. Først og fremmest er det klart, at det, at der skabes et fælles nationalt statspoliti, har konsekvenser for politiets forhold til lokalområdet, også selvom den lokale politiledelse med politimesteren i spidsen stadig havde betydelig indflydelse på politiets konkrete arbejde i lokalområdet. Som Fassin gør opmærksom på i en fransk kontekst, så har det afgørende konsekvenser, at politiet er organiseret som et statspoliti, samtidig med at det rekrutterer fra hele landet snarere end kun fra et specifikt lokalområde. Det betyder nemlig, at politiet er statens snarere end borgernes politi i den forstand, at politiets loyalitet først og fremmest er hierarkisk i forhold til statsapparatets politiske og administrative ledelse, snarere end rettet mod lokalbefolkningen og lokale politiske ledere (Fassin, 2013, s. 217-8). Selvom den lokale politimester forsat var betydningsfuld, fører et fælles statspoliti således til, at forbindelsen til lokale politiske beslutningstagere svækkes og erstattes af en vertikalt orienteret loyalitet mod statslige embedsmænd og nationale politikere – uanset, hvor betydningsfuld den lokale politimester var, så var han ansat af Justitsministeriet og havde typisk gjort karriere samme sted inden sin ansættelse. Og ganske tilsvarende var de politifolk, der gjorde tjeneste i kredsen, også ansat i det nationale statspoliti og havde gennemgået den samme socialisering og uddannelse, endda på den samme skole, som alle andre politifolk alle andre steder i landet.

Det er derfor i en vis forstand misvisende at tale om centralisering, ikke bare fordi der forsat var en betydelig lokal uafhængighed også efter 1938, men også fordi dette begreb ikke indfanger det fulde omfang af de konsekvenser, som skabelsen af et statspoliti havde for forholdet mellem politi og lokalsamfundet. Det mest afgørende var således ikke centralisering som sådan, men derimod dette, at politiet isoleres fra lokalsamfundet og gøres til en udpost for den statslige administration. Samtidig var denne udvikling på mange måder en professionalisering af politiet, der førte til såvel bedre legalitetskontrol som større teknisk og politifaglig kompetence. Som i det amerikanske tilfælde er der således her et sammenfald mellem professionalisering og skabelsen af en insulær politiorganisation. Men i det danske tilfælde er denne udvikling sammenfaldende med øget statslige kontrol med politiet, også selvom denne øgede indflydelse måske primært gjorde sig gældende ad andre veje end via en egentlig centralisering af beslutningsgange.

I kontrast hertil kan tankerne om lokalpoliti (*community policing*) ses som en udfordring af den form for demokratiseringsstrategi for politiet, som havde været dominerende i perioden efter Anden Verdenskrig (Sklansky, 2008). I overordnede termer er ambitionen igen at gøre politiet til et lokalpolitisk redskab, men denne gang ikke (kun) for lokale politiske ledere, men derimod bredere for hele lokalsamfundet. Begrebet om et lokalsamfund er selvfølgelig ikke specielt veldefineret, og det er karakteristisk for *community policing*, at det som oftest er uklart, hvem der præcist udgør dette *community*, og herunder også, hvem der *ikke* er en del af det. Man kunne måske endda sige, at denne uklarhed er definerende for tanken om lokalpoliti og måske også en væsentlig del af forklaringen på den store udbredelse og succes, som denne har haft specielt i en amerikansk, men også en bredere vestlig og endda global kontekst – fordelene ved det uklare i begrebet om *community* er nemlig, at forskellige aktører hver især har kunnet tolke begrebet efter eget hoved og lægge de elementer ind i *community*-begrebet, som de fandt særligt vigtige. Givet er det dog, at begrebet indikerer en meget bredere gruppe end egentlig politiske magthavere, ganske som det også ligger i begrebet, at politiet skal være mere åbent og dialogorienterede i deres møde med borgerne, sådan at det bliver borgernes prioriteter, der kommer til at ligge til grund for politiets indsats. Politiet er således nok et politisk redskab, men det er først og fremmest et redskab for fællesskabets egen selvforvaltning. Der er derfor også en tæt forbindelse mellem tankerne om *community policing* og så et nyt demokratiideal, som ser demokratiet som noget, der har egenverdi, og som lægger afgørende vægt på samfundsborgernes deltagelse i det politiske liv, i skarp modsætning til det pluralistiske demokratiideal. (Sklansky, 2008).

I en dansk sammenhæng er det imidlertid karakteristisk, at lokalpoliti er blevet set som en måde for politiet at fungere som politisk instrument for staten på, snarere end som et alternativt demokratiseringsprojekt. Også dansk politi eksperimenterede således med nær- og lokalpoliti i 80'erne og 90'erne. Men hovedambitionen i disse forsøg var at øge lokalbefolkningens tryghed og politiets evne til at arbejde kriminalpræventivt (Stevnsborg, 2016, s. 395-402). Debatten kommer med andre ord til at handle om, hvorvidt nær- og lokalpoliti er en effektiv måde at organisere statspolitiet på, snarere end om, hvorvidt en sådan organisering ville føre til en øget demo-

kratisering af politiet. Netop derfor bliver det, at nær- eller lokalpoliti<sup>4</sup> – og herved forstås der ofte især synligt politi, der er markant til stede i gadebilledet – tilsyneladende ikke har den store betydning for befolkningens tryghed (Balvig & Holmberg, 2004), i en dansk sammenhæng til et argument for, at politiet ikke behøver udvikle sig yderligere i decentral retning. Hvilket selvfølgelig forudsætter en forudgående præmis om, at det er denne form for effektivitet, der er pointen med nær- eller lokalpoliti, og ikke fx øget legitimitet eller demokratisering af politiet.

## Reformer og effektivitet

Politireformen i 2007 udgør på mange måder en fortsættelse af de dominerende udviklingstendenser i den tidligere historie: Professionalisering og centralisering. For så vidt angår det første punkt, sigtede reformen mod at skabe et moderne og professionelt politi, som havde kompetencerne til at håndtere fremtidige komplekse kriminalitetsudfordringer, og som formåede at anvende moderne teknologi til gavn for såvel kvalitet som effektivitet. Der er imidlertid tale om en anden form for professionalismisme end tidligere tiders fokus på professionelt drevne uafhængige politiorganisationer under nøje juridisk kontrol. I stedet ligger vægten på politiets evne til at indfri borgernes forventninger og løse opgaverne effektivt og i samarbejde med andre myndigheder. Tilsvarende er det karakteristisk, at når der i det reformforberede arbejde tales om professionel ledelse, så er det ud fra et effektivitetssynsvinkel, ikke ud fra et perspektiv, der handler om at sikre legaliteten i politiets arbejde. Det er, om man vil, professionel ledelse ud fra Finansministeriets snarere end Justitsministeriets kriterier for professionalitet – hvad der jo også kom til et mere konkret udtryk, i og med at reformen afskaffede kravet om, at politidirektører skulle være uddannede jurister.

4. Den danske terminologi er også bemærkelsesværdig. Udtrykket "nærpoliti" eller "lokalpoliti", som det kom til at hedde efter reformen i 2007, implicerer, at det er politiets geografiske placering, arbejdsområde og måske tilhørsforhold, der er det afgørende, og ikke lokalsamfundets mulighed for at øve demokratisk indflydelse. Måske den danske debat havde udfoldet sig langs andre linjer, hvis det i stedet havde heddet *fællesskabs-* eller *samfundspolitiet*, hvilket vel dels havde været en mulig oversættelse af *community policing*, dels havde udgjort en retorisk effektiv kontrast til *statspolitiet*.

Samtidig skulle politiet blive mere professionelt i den forstand, at det skulle blive bedre til at arbejde vidensbaseret og proaktivt. Også på dette punkt står reformen i forlængelse af tidligere udviklingstendenser. Som Stevnsborg bemærker, havde der op igennem 70'erne og 80'erne været en "bevægelse tilbage mod noget, der lignede enevældens politi, der proaktivt selv fremmede sikkerheden, freden og ordenen" (Stevnsborg, 2016, s. 393). Det er denne udviklingstendens, der kulminerer i 2007-reformens forestilling om et proaktivt politi, som løbende monitorer sikkerhedssituationen for at håndtere kriminalitetsudfordringer i tide.

Vender vi os i stedet mod centraliseringsspørgsmålet, er billedet igen ikke entydigt, og et af reformens officielle mål var en "reel decentralisering" (Visionsudvalget, 2005, s. 19-23). Det skulle man blandt andet opnå ved at skabe politikredse, der var store nok til at stå på egne ben uden eller kun med begrænset assistance fra Rigspolitiet. Men samtidig blev alle politikredse forenet i en samlet koncernstruktur, og rigspolitichefen fik direkte instruktionsbeføjelse over for politidirektørerne i kredsene. Hertil kommer, at politireformen førte til en betydelig ensartning af arbejdsgange, metoder og værktøjer i hele dansk politi – den førte, om man vil, til en mere homogen polititbetjening i hele landet. Endvidere skete der en kraftig centralisering internt i hver af de 12 storkredse, hvor ressourcer blev samlet på hovedstationen og lokalstationer og landbetjentordninger omvendt nedlagt.

Mere specifikt blev lokalpoliti gjort til en af tre søjler i en politikreds, hvorved reformen cementerede en forståelse af lokalpoliti (ikke samfundspoliti) som et specifikt arbejdsområde (og til dels arbejdsmetode i form af en vægtning af det præventive arbejde), snarere end et spørgsmål om demokratisering af politiet. Samtidig blev der imidlertid oprettet kreds- og lokalråd, der skulle styrke dialogen mellem politiet og lokalsamfundet. Der er dog primært tale om dialogfora uden nogen beslutningskompetence i forhold til politiets indsatser, ganske som kredsrådet fx ikke ansætter kredsens politidirektør (tværtimod er det politidirektøren, der er formand for rådet). Den "reelle decentralisering", som reformen skulle medføre, bestod derfor ikke i lokalsamfundenes indflydelse på politiets prioriteringer; i stedet måtte politiets nærhed "defineres med udgangspunkt i borgernes behov" (Visionsudvalget, 2005, s. 20), herunder i særdeleshed deres "reelle tryghed" og politiets evne til hurtigt at komme dem til hjælp, hvis de har behov for det (responstid). Det var således borgeren som enkeltperson og ikke lokalsamfundet som gruppe,

politiet skulle tæt på, og nærheden bestod i effektiv og hurtig politiservice snarere end indflydelse og åbenhed.

Selvom staten udviser en vis villighed til både at lytte til lokalpolitikere og imødekomme borgernes behov for politiservice, er det samlede billede således, at 2007-reformen understreger, at dansk politi er *statens* politi. Og af samme grund ligger trykket i diskussioner af politiet som oftest på spørgsmålet om, hvordan vi indretter politiet på en sådan måde, at det formår mest effektivt at løse sine opgaver – hvormed der menes de opgaver, som staten ønsker, at det skal løse. Idealet om et politi, der er hele samfundets politi, forbliver derimod en fremmed fugl i Danmark.

## Referencer

- Balvig, F., & Holmberg, L. (2004). *Politi og tryghed: forsøg med nærpolti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fassin, D. (2013). *Enforcing order: An Ethnography of Urban Policing*. Cambridge: Polity Press.
- Finstad, L. (2013 (2000)). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag.
- Furuhagen, B. (2017). The Police as a Municipal or State Agency. A Comparison of Police Reforms in Denmark, Norway, and Sweden during the First Half of the Twentieth Century. *Nordisk Politiforskning*, 4(2), s. 121-137.
- Greve, E.B. (2014). *Politiets efterretningstjeneste – En retlig belysning af tjensens virksomhed og det samlede kontrolsystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Holmberg, L. (1999). *Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn*. København: Gyldendal.
- Loader, I., & Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, P.K. (2010). *Democratic Policing in a Changing World*. London: Paradigm Publishers.
- Rosanvallon, P. (2015). *Le bon gouvernement*. Paris: Le Seuil.
- Sklansky, D.A. (2005). Police and Democracy. *Michigan Law Review*, 103(7), s. 1699-1830.
- Sklansky, D.A. (2008). *Democracy and the Police*. Stanford: Stanford University Press.
- Stevnsborg, H. (2010). *Politi 1682-2007*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Stevnsborg, H. (2016). *Magt, krig og centralisering. Dansk politi 1945–2007*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Visionsudvalget. (2005). *Fremtidens politi*. København: Justitsministeriet.
- Walker, S. (1993). *Taming the System. The Control of Discretion in Criminal Justice, 1950-1990*. New York & Oxford: Oxford University Press.