

Populisme i Europa: En trussel mod det liberale demokratis institutioner?

Temanummer: Den danske offentlige forvaltning i forandring

Svækkes domstolenes, parlamentets og andre tilsynsmyndigheders mulighed for at holde regeringen ansvarlig, når populistiske partier i Europa opnår politisk repræsentation? For at undersøge dette tager vi afsæt i en forståelse af populisme, der betoner, at politik direkte bør afspejle folkets vilje. På den baggrund kan vi opstille en forventning om, at populistiske partier afvikler institutioner, der begrænser regeringens muligheder for at handle i overensstemmelse med folkets vilje. Det er en forventning, der kan

bekræftes. For perioden 2000-2017 identificerer vi 85 populistiske partier i 31 europæiske lande og konstruerer et datasæt, der kobler information om partiernes repræsentation med informationer om landenes horisontale accountability. Vores analyse viser, at lande med populistiske regeringspartier faktisk oplever svækkede niveauer af horisontal accountability. Effekten forstærkes i øvrigt når regeringslederen selv kommer fra ét af de populistiske partier.

Når populistiske partier opnår repræsentation

Gennem de seneste årtier har populistiske partier i Europa opnået øget repræsentation i de parlamentariske forsamlinger. I Østrig, Holland, Polen og Ungarn er populistiske partier yderligere indtrådt i regering. Samtidig er den tredje demokratiseringsbølge stagneret, og vi ser tegn på, at demokratiet er under pres (Diamond, 2015). I Europa er det særligt den horisontale accountability, der består i, at forskellige institutioner holder hinanden i skak, som udfordres. Flere studier antyder, at den stigende forekomst af populistiske partier i regering kan være én af årsagerne til denne demokratiske afmatning (se eksempelvis Bermeo, 2016; Bugarcic og Kuhelj, 2018).

Populisme er et omstridt begreb, der benyttes flittigt, men ofte inkonsekvent både inden og uden for den akademiske verden. Litteraturen om populisme indeholder en omfattende og vedvarende debat om, hvad populisme egentlig er, og hvordan det bør konceptualiseres. Debatten går på, hvor snævert begrebet bør afgrænses, og hvilke nødvendige og tilstrækkelige egenskaber det forudsætter (Mudde og Kaltwasser, 2012: 7). Fraværet af en fælles forståelse af begrebet har gjort det svært at foretage systematiske empiriske studier af populisme. Vi ønsker i denne artikel ikke at dvæle ved denne debat, men derimod at gennemføre et systematisk effektstudie af populisme og forsøge at håndtere udfordringerne herved.

Litteraturen om populisme i Europa har længe interesseret sig for årsagerne til repræsentation af populistiske partier (Inglehart og Norris, 2016; van Kessel, 2015; Mudde, 2007). På det seneste er der også kommet øget fokus på effek-

**KAROLINE LARSEN
KOLSTAD**

Kandidatstuderende ved
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet,
201403780@post.au.dk

**MADS PIETER VAN
LUTTERVELT**

Kandidatstuderende ved
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet,
201507672@post.au.dk

terne af de populistiske partier, der opnår politisk repræsentation. Hidtil har man hovedsageligt fokuseret på, hvordan mainstreampartierne forholder sig til populistiske partier i regering (Kaltwasser og Taggart, 2016), og hvordan populistiske partier performer ved valg efter at have været i regering (Akkerman og de Lange, 2012). Kun få har undersøgt, om repræsentation af populistiske partier kan være en del af forklaringen på den demokratiske afmatning, som Europa og resten af verden i øjeblikket er vidne til (Mudde og Kaltwasser, 2012: 221). De fleste studier, der analyserer forholdet mellem populisme og demokrati, er tilbøjelige til at fremsætte normative og teoretiske argumenter, som ikke testes, og der mangler empiriske studier (Mudde og Kaltwasser, 2012: 1). Som en undtagelse har Bugaric og Kuheljs (2018) og Sadurski (2018) for nyligt undersøgt sammenhængen mellem populistiske regeringspartier og rule of law gennem kvalitative casestudier af Polen og Ungarn. De konkluderer, at populistiske partier, der opnår regeringsmagten, afvikler demokratiske institutioner, der begrænser de pågældende partiers magtbeføjelser. Vores ambition er derfor at undersøge, om denne sammenhæng også gør sig gældende generelt og på tværs af specifikke cases. Vi er særligt interesserede i at undersøge, om politisk repræsentation af populistiske partier fører til svagere horisontal accountability i en lang række europæiske lande.

Det vil vi gøre ved hjælp af en tidsserieanalyse af 31 europæiske lande i perioden 2000-2017. Vi undersøger sammenhængen i en europæisk kontekst, fordi Europa udgør en least likely case på, at populistiske partier er i stand til at afvikle horisontal accountability. For det første er de europæiske demokratier blandt de mest konsoliderede i verden (Linz og Stepan, 1996: 2). For det andet er EU-landene underlagt stærke bindinger af EU i form af eksempelvis Københavnerkriterierne og Lissabontraktatens artikel 2, der specificerer, at medlemslandene skal respektere rule of law og civile rettigheder for at kunne være en del af EU-fællesskabet (EUR-LEX).

Vores bidrag er todelt. For det første belyser vi, om repræsentation af populistiske partier fører til afvikling af horisontal accountability. Vores centrale argument er, at populistiske partier vil afvikle staters horisontal accountability, fordi den udgør en barriere for gennemførelsen af politik, der afspejler folkets vilje. For det andet tilbyder vi et metodisk bidrag. Hvor litteraturen hidtil har været casebaseret, gennemfører vi en systematisk kvantitativ analyse. Det har den fordel, at vi minimerer risikoen for, at sammenhængen drives af specifikke kontekstuelle forhold. Vores fund kan i højere grad generaliseres, hvis vi finder, at sammenhængen gør sig gældende på tværs af tid og forskellige lande i Europa.

Demokrati: Begrænsninger på den udøvende magt

Vi tager afsæt i Møller og Skaanings (2013) conceptualisering af demokratibegrebet, der inkorporerer og systematiserer anerkendte definitioner af demokrati i et taksonomisk hierarki. Demokrati er således i sin minimalistiske form (minimalist democracy) tilstedeværelsen af kompetitive valg. I sin maksimali-

stiske form (liberal democracy) omfatter demokratibegrebet endvidere 1) frie og retfærdige valg, 2) civile rettigheder såsom ytringsfrihed og forsamlingsfrihed og 3) rule of law, der sikrer, at alle er ligestillede i forhold til loven (Møller og Skaaning, 2013: 143-144; Diamond og Morlino, 2004: 23). Vi vælger at tage udgangspunkt i en maksimalistisk forståelse af demokrati, da vi fokuserer på en europæisk kontekst, hvor de fleste stater har en tilknytning til EU, hvor medlemskab i princippet bør indebære, at medlemslandene respekterer rule of law og civile rettigheder.

Sondringen mellem minimalistisk og maksimalistisk demokrati er sammenfaldende med sondringen mellem *vertikal* og *horisontal accountability* (O'Donnel, 1998: 113). Vertikal accountability fremhæver, hvordan politikerne i et repræsentativt demokrati står til ansvar over for vælgerne. Vælgerne delegerer kompetence til politikerne, for at disse kan varetage befolkningens politiske interesser (O'Donnel, 1994: 61-2). Hvis vælgerne er utilfredse med politikernes indsats, kan de stemme på andre politikere ved næste valg. Dette giver politikerne incitament til at efterleve vælgernes ønsker, da de ønsker at blive genvalgt (Downs, 1957). Der eksisterer dermed en vertikal accountability mellem politikerne og befolkningen.

I lande, der lever op til den maksimalistiske definition af demokrati, eksisterer der endvidere horisontal accountability. Horisontal accountability betyder, at der er forskellige institutioner, der holder hinanden i skak, således at magten ikke kan misbruges eller koncentrerer sig i hænderne på de få (O'Donnel, 1994: 61-2; Diamond og Morlino, 2004: 26). Eksempler på institutioner, der sikrer horisontal accountability er domstolene, ombudsmanden, oppositionen i den lovgivende forsamling og centralbanken (ibid.: 26). Den danske grundlovs § 3 specificerer eksempelvis, at magten deles mellem den udøvende, den dømmende og den lovgivende magt (Retsinformation). Hvis regeringen forbryder sig mod demokratiets spilleregler, træder de demokratiske institutioner i kraft, og sanktioner kan følge (O'Donnel, 1994: 61-2).

Ikke desto mindre forsøger nogle magthavere at afvikle institutioner, der begrænser deres autonomi (Bermeo, 2016: 10). Når horisontal accountability svækkes, kan man tale om demokratisk afmatning. Bermeo (2016) definerer demokratisk afmatning som »the state-led debilitation or elimination of any of the political institutions that sustain an existing democracy« (ibid.: 5). I forlængelse heraf opfatter vi demokratisk afmatning som en process, hvor reformer gradvist transformerer regimer i en mindre demokratisk retning (Lueders og Lust, 2018: 737).

Ifølge litteraturen kan demokratisk afmatning forekomme i forskellige former og iværksættes af forskellige aktører såsom monarker, præsidenter og militære grupper (Diamond, 2015: 144; Bermeo 2016: 5). Vi er særligt interesserede i at undersøge de forskellige måder, den siddende regering underminerer horisontal accountability på gennem institutionelle reformer. Det kan eksempelvis være begrænsninger af oppositionens eller domstolenes mulighed for at

føre kontrol med regeringen (ibid: 10-11). Forskellen mellem denne subtile form for demokratisk afmatning versus eksempelvis et militærkup består i, at processen foregår på lovlige vis gennem folkeafstemninger eller afstemninger i parlamentet. Dermed opnår forandringerne legitimitet, fordi de kan ses som et udtryk for en demokratisk proces, hvor de folkevalgte honorerer vælgernes ønsker (ibid: 11; Sadurski, 2018: 65). Dertil kommer, at politikerne typisk fremstiller forandringerne som nødvendige for demokratiets konsolidering. I en europæisk kontekst har eksempelvis de tyrkiske, polske og ungarske parlamenter vedtaget lovgivning, der begrænser pressefriheden samt domstolenes uafhængighed (Bermeo, 2015; Bugaric og Kuhelj, 2018: 25-6).

Populisme: En ideologisk kamæleon?

Man har længe diskuteret, hvad begrebet populisme dækker over (se van Kessel, 2015 for en dybdegående diskussion). Eksempelvis forstår Weyland (2001: 14) populisme som en politisk strategi, som anvendes for at opnå magt, mens Aslanidis (2016: 88) anskuer populisme som en diskursiv frame. Andre fremhæver betydningen af den karismatiske leder som et vigtigt aspekt af populismen (Schmitter, 2006). Endelig argumenterer Mudde (2004) for, at kernen i populisme er samfundets opdeling i to homogene grupper, der står i et direkte modsætningsforhold til hinanden (ibid: 543). På den ene side står *det rene folk*, og på den anden side står *den korrupte elite*. I sin reneste form er populistisk politik derfor et udtryk for en *volonté générale*, frem for en *volonté de tous* (ibid). Hvor sidstnævnte forholder sig til, hvad der er til det fælles bedste, er førstnævnte snarere aggregerede individuelle viljer, hvorfor lovgivningen tilgodeser flertallet frem for samfundet som helhed (Allen, 1961: 264). Mudde forstår populisme som en tynd ideologi, hvilket vil sige, at den populistiske ideologi ikke indeholder et konsistent program eller et eksplicit samfundssyn i modsætning til eksempelvis liberalismen og socialismen (Mudde, 2004; van Kessel, 2015: 7).

kernen i populisme er samfundets opdeling i to homogene grupper, der står i et direkte modsætningsforhold til hinanden

I litteraturen er populisme hyppigt associeret med sociale bevægelser, karismatiske ledere eller andre ideologier. I en sydamerikansk kontekst knyttes populisme ofte op på sociale bevægelser, rentierisme og socialisme (Grigera, 2017; Levitsky og Loxton, 2013; Mazzuca, 2013). I en europæisk kontekst er populisme ofte associeret med radikale højrefløjspartier i Vest- og Nord-europa (Mudde, 2007) og socialisme i Sydeuropa (March, 2007).

Populismen kan altså forstås som både en diskursiv frame, en politisk strategi og en tynd ideologi. Den kan derudover, som en kamæleon, antage forskellige ideologiske farver og former, der er tilpasset dens specifikke kontekst (Taggart, 2000; van Kessel, 2015: 5; Bugaric og Kuhelj, 2018: 22).

Vi tager her afsæt i Muddes (2004) definition af populisme af flere årsager. For det første er vi interesserede i at undersøge, om repræsentation af populistiske partier generelt har en betydning for horisontal accountability. Derfor har vi brug for en definition, der tillader os specifikt at teoretisere forholdet mellem populistiske partier og horisontal accountability. Vi skal kunne adskille populisternes syn på horisontal accountability fra deres syn på demokrati som helhed. Mudde (2004) har lige præcist blik for, at populistiske ser den vertikale dimension af den demokratiske styreform som grundlæggende for deres virke, mens den horisontale kan ses som en hæmsko. Modsat er Weylands (2001) definition af populisme som en politisk strategi ikke eksplicit om, hvordan populisterne forholder sig til dimensionerne af demokrati, når de først har tilegnet sig magten. Derfor er Muddes definition et bedre afsæt for at belyse vores problemstilling.

For det andet giver Muddes definition os mulighed for at studere populisme i sin reneste form, hvor de centrale aspekter af begrebet populisme er: 1) Eksistensen af *folket* og *eliten*, 2) det antagonistiske forhold mellem disse, 3) den positive omtale af *folket* og den negative omtale af *eliten*, og 4) at den førte politik bør afspejle *volonté générale* (van Kessel, 2015: 11). Dermed afkobler vi populismen fra dens vanlige følgesvende, såsom karisma og højreradikalisme (Kaltwasser, 2012: 200). Det betyder ikke, at det er uvæsentligt at beskæftige sig med betydningen af forskellige subtyper af populisme for landes horisontal accountability, men da vores formål er at belyse betydningen af populisme på tværs af forskellige kontekster, er det en mere farbar vej at undersøge populisme i sin reneste form (ibid: 192).

Selv med afsæt i en klar og afgrænset forståelse af populisme som begreb er det udfordrende at identificere, hvilke partier der er populistiske, og hvilke der ikke er. Det skyldes ifølge van Kessel (2015), at der er en hårfin grænse mellem populistiske partier og partier, som tilhører andre ideologier. Fascismen tager eksempelvis også afstand til den eksisterende politiske orden og appellerer til et idealiseret fællesskab (ibid: 15). Ikke desto mindre adskiller fascismen sig fundamentalt fra populismen, i og med at fascismen er antidemokratisk, hvorimod populismen ser folkets vilje som den ultimative kilde til legitimitet (ibid). Overser man denne afgørende forskel, er der en risiko for fejlagtigt at slutte, at disse fascistiske partier også er populistiske. Derudover udgør *eliten* og *folket* tomme kategorier, hvorfor populistiske selv konstruerer betydningen heraf (Mudde og Kaltwasser, 2012: 9). Det betyder konkret, at forståelsen af, hvem der er *eliten* og *folket*, kan variere over tid og på tværs af kontekst, hvilket gør det udfordrende at identificere populistiske partier systematisk (Rooduijn og Pauwels, 2011: 1274).

Populismens syn på regeringens handlerum

Der er flere argumenter for, at populistiske partier søger at begrænse horisontal accountability (Mudde og Kaltwasser, 2012). For det første argumenterer Levitsky og Loxton (2013), at populistiske partier, der opnår repræsentation,

søger at afvikle etablerede institutioner (ibid: 111). Det skyldes, at institutionerne er skabt af den korrupte og ekskluderende elite, hvorfor de ikke reelt er demokratiske institutioner. Derudover anser populisterne de etablerede institutioner og magthavere som svage og ikke-responsive (Bermeo, 2016; Huber og Schrimpf, 2016). Populisterne vil derfor omorganisere det politiske system, så det bliver mere responsivt over for folkets ønsker frem for at være dikteret af den gamle elite (Levitsky og Loxton, 2013: 111).

populisternes ønsker, at flertallets vilje bør være den vigtigste drivkraft bag tilvejebringelsen af ny politik

For det andet udgør institutioner, der sikrer horisontal accountability, en hæmsko for de populistiske partier, da de kan hindre dem i at gennemføre den politik, som de har lovet folket at føre ud i livet (ibid: 112). Afviklingen af institutionerne er derfor i overensstemmelse med populisternes fokus på gennemførelsen af *volonté générale*, der betoner flertallets aggregerede individuelle viljer frem for samfundets interesse som helhed. Horisontal accountability modvirker populisternes mulighed for at gennemføre *volonté générale*, da politikerne er nødsaget til at respektere hensyn til eksempelvis mindretalsbeskyttelse (Mudde og Kaltwasser, 2012: 21). I dette lys opfattes alle institutioner, der begrænser beslutningstagernes autonomi, som u hensigtsmæssige (Inglehart og Norris, 2016: 7). Eksempelvis kan flertallet blandt vælgerne efterspørge en politik, der er i strid med forfatningen eller i konflikt med en domstolsafgørelse, hvorfor populisterne ikke er i stand til at efterleve folkets ønsker. Derfor er populisterne fristede til at afvikle barriererne (Diamond og Morlino, 2004: 29). Det stemmer overens med, at populisterne ønsker, at flertallets vilje bør være den vigtigste drivkraft bag tilvejebringelsen af ny politik (Vincent, 2011: 4).

I forlængelse heraf ønsker populistiske partier at styrke vertikal accountability, hvor politikerne er responsive over for flertallet blandt vælgerne (Berman, 2016). Det kan gøres ved at inkludere folket i beslutningstagningen (Mudde og Kaltwasser, 2012: 20) og eksempelvis lovgive på baggrund af folkeafstemninger og meningsmålinger. Styrkelsen af den vertikale accountability vil i mange sammenhænge svække den horisontale accountability (Diamond og Morlino, 2004: 30), da det ikke er muligt både at forfølge *volonté générale* til fulde og samtidig respektere *volonté de tous*.

Vores centrale argument er derfor, at når populistiske partier opnår politisk repræsentation, vil de afvikle institutioner, som sikrer horisontal accountability, da disse er sat i verden af eliten og udgør en hæmsko for realiseringen af populistisk politik. Vi forventer derfor følgende:

Forøget politisk repræsentation af populistiske partier øger sandsynligheden for et fald i horisontal accountability.

Politisk repræsentation kan imidlertid tage flere former og varierer fra, at partierne opnår få mandater i parlamentet, til, at de fungerer som regeringsbærende parti. Vi forventer, at populistiske partier vil forsøge at afvikle horisontal accountability ved alle niveauer af politisk repræsentation, men at de i højere grad vil lykkes med deres forehavende, når de indtræder i regering. Det skyldes, at regeringspartierne har mere indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes (Fallend, 2012: 135). Det er i endnu højere grad gældende for partier, der indtager positionen som regeringsleder, da de typisk er det stærkeste parti og derfor udstikker den overordnede retning for regeringens politik (ibid). Derfor forventer vi, at demokratiets afmatning vil være stærkere, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og stærkest, når de udfylder positionen som regeringsleder, end når de blot opnår parlamentarisk repræsentation.

Populistiske partiers repræsentation: variation på tværs af lande og over tid

Afgrænsning af tidsperiode og analyseenheder

Vores undersøgelse bygger på en kvantitativ tidsserieanalyse af 31 europæiske lande i perioden 2000-2017. Vi fokuserer på tidsperioden efter år 2000 af flere årsager. For det første er det hovedsageligt efter årtusindeskiftet, at europæiske populistiske partier indtræder i regering (van Kessel, 2015: 30). Da vi undersøger effekterne af populistiske partiers formelle repræsentation i det politiske system, er det derfor relevant at undersøge denne periode. For det andet vælger vi tidsperioden, da vi opnår variation på vores uafhængige variabel, idet perioden giver os observationer, hvor populistiske partier ikke opnår parlamentarisk repræsentation, hvor de opnår parlamentarisk repræsentation og hvor de indgår i et regeringssamarbejde. For det tredje var mange partisystemer i postsovjetiske stater frem til årtusindeskiftet stadig i en spæd fase, hvorfor det er mere meningsfuldt at lave en paneuropæisk sammenligning efter årtusindeskiftet (ibid).

Konkret inddrager vi medlemslandene af EU samt Norge, Island og Schweiz, der er medlemmer af Schengen-samarbejdet. Derudover medtager vi også Tyrkiet, som siden 2005 har været i forhandling med EU om optagelse i unionen (EU-oplysningen, 2018a). Som nævnt udgør Europa en *least likely case* i forhold til vores teoretiske forventning. Implikationen for analysens resultater er dermed, at vi forventer meget små effekter. I tilfælde af at vi alligevel finder, at populistiske partier afvikler horisontale accountability, styrker det vores undersøgelses generaliseringspotentiale, da sammenhængen sandsynligvis vil være stærkere i andre geografiske regioner. Her tænker vi særligt på Latinamerika, Afrika og Asien, hvor populistere også i stigende grad vinder indpas (Levitsky og Loxton, 2013; Banyweize, 2013; Curato, 2017).

Identificering af populistiske partier

For at operationalisere den uafhængige variabel har vi opbygget et datasæt med information om europæiske populistiske partiers formelle repræsentation i perioden 2000-2017. Første led har været at identificere de populistiske partier i Europa med afsæt i Muddes (2004) definition af populisme. Der er mange forskellige måder at identificere populistiske partier på. Eksempelvis har Bjørnskov og Vázquez (2018) identificeret populistiske regeringsledere i Sydamerika ved at kode en række engelsksprogede mediers beskrivelse heraf. Risikoen ved tilgangen er, at de forskellige medier kan have forskellige opfattelser af, hvad populisme indebærer, og at det potentielt ikke harmonerer med vores forståelse af populisme. Vi tager i stedet afsæt i andre forfattere, der tidligere har identificeret populistiske partier i Europa på baggrund af Muddes (2004) definition af populisme.

For det første anvender vi van Kessels (2011; 2015) identificering af populistiske partier. Van Kessel identificerer et parti som populistisk, såfremt partiet lever op til følgende tre kriterier: 1) det afgrænser et eksklusivt fællesskab bestående af folket, 2) det appellerer til folket, hvis interesser og meninger bør være centrale i forbindelse med at træffe politiske beslutninger, og 3) det er fundamentalt fjendtligt over for eliten og dens politiske virksomhed. Van Kessel tager afsæt i en klassisk konceptualisering af populisme med klare grænser, da den forudsætter få definitoriske egenskaber, som alle skal være til stede (Weyland, 2001: 3). Van Kessel koder partierne på baggrund af deres retorik og partiprogrammer (van Kessel, 2015: 28, 33). Derudover konsulterer han landeeksperter for at validere sine kodninger (ibid: 28).

For det andet anvender vi Inglehart og Norris' (2016) identifikation af populistiske partier. De konceptualiserer ligeledes populisme med udgangspunkt i Muddes definition (ibid: 7). Inglehart og Norris (2016) foretager en mere maksimalistisk kodning af populistiske partier sammenlignet med van Kessel, da de medtager partiernes vægt på traditionelle værdier frem for progressive værdier (ibid: 19). Traditionelle værdier omfatter bl.a. støtte til lov og orden og nationalisme samt modstand mod multikulturalisme og minoritetsrettigheder. Konkret baseres kodningen på Chapel Hill Expert Survey (CHES), hvor landeeksperter placerer partierne på et kontinuum. Efterfølgende kategoriseres partier, der ligger over en bestemt værdi på kontinuummet, som populistiske (ibid: 17).

Vi kobler van Kessels og Inglehart og Norris' klassificering af populistiske partier. Kilderne har hver deres styrker og svagheder. Van Kessel tilbyder en mere tilbunds gående klassifikation sammenlignet med Inglehart og Norris, da han både koder på baggrund af partiernes retorik og indholdet af deres partiprogrammer samt inddrager landeeksperter til at validere klassificeringen af de populistiske partier. Derudover anvender van Kessel ikke en arbitrær grænse for, hvornår et parti er populistisk, men vurderer hvert parti selvstændigt. Van Kessel medtager dog ikke partier, der ikke opnår repræsentation. Disse partier indfanger vi til gengæld ved hjælp af Inglehart og Norris, hvormed vi

opnår større variation på vores uafhængige variabel. Såfremt vi udelukkende tog udgangspunkt i van Kessel, ville vi eksempelvis ikke have mulighed for at medtage Storbritannien i undersøgelsen, da ingen af de populistiske partier (UK Independence, Party, National Front og British National Party) opnår repræsentation i parlamentet i perioden. Svagheden ved Inglehart og Norris' (2016) klassifikation er modsat, at grænsen for, hvornår et parti opfattes som populistisk, fremstår arbitrær. De fremsætter ikke et klart argument for, hvornår et parti kodes som populistisk eller ej. Implikationen er, at partier, som efter vores definition er populistiske, muligvis udelades, mens partier, som ikke er populistiske, medtages. Eksempelvis medtager Ingelhart og Norris ikke det tyrkiske Justice and Development Party med præsident Recep Tayyip Erdogan i spidsen, som ifølge Selçuk (2016) lever op til Muddes definition af populisme. Det understreger, at det er udfordrende at klassificere populistiske partier. Samlet set bidrager de to kilder dog med en relativt fyldestgørende liste over populistiske partier i Europa (Tabel 1). For de 31 europæiske lande i perioden 2000-2017 opnår vi i alt 85 populistiske partier.

Tabel 1: Oversigt over populistiske partier i Europa

Austria	Freedom Party of Austria Alliance for the Future of Austria Team Stronach
Belgium	List Dedecker Flemish Interest / Flemish Blok National Front
Bulgaria	Attack Bulgarian National Movement National Front for the Salvation of Bulgaria Citizens for European Development of Bulgaria (GERB) Law, Order and Justice National Movement Simeon the Second (NDSV) Bulgarian Business Block
Croatia	Croatian Peasants Party Croatian Democratic Alliance of Slavonia and Baranja Croatian Party of Rights Croatian Party of Rights – Dr. Ante Starcevic Croatian Labourists – Labour Party Croatian Democratic Union
Cyprus	-
Czech Rep	Freedom Union Public Affairs
Denmark	Danish People's Party Progress Party
Estonia	-
Finland	True Finns
France	National Front Popular Republican Movement
Germany	Party of Dem. Socialism/ The Left National Democratic Party

Germany	Alternative for Germany
Greece	Golden Dawn Independent Greeks Popular Orthodox Rally New Democracy Coalition of the Radical Left Syriza
Hungary	Justice and Life party Movement for a Better Hungary Fidesz Hungarian Civic Union Jobbik Movement for a Better Hungary
Iceland	Citizens Movement
Ireland	Sinn Féin We Ourselves
Italy	Brothers of Italy Northern League Forza Italia / People for Freedom Five Star Movement
Latvia	All For Latvia!
Lithuania	National Alliance Labour Party (DP) Order and Justice Party
Luxembourg	The Way of Courage Alternative Democratic Reform Party
Malta	-
Netherlands	Party for Freedom / Freedom Party Political Reformed Party List Pim Fortuyn Liveable Netherland
Norway	Progress party
Poland	Congress of the New Right Law and Justice Self Defence United Poland
Portugal	-
Romania	People's Party – Dan Diaonescu Greater Romania Party Romanian National Unity Party
Slovakia	Slovak National Party Christian Democratic Movement Movement for a Democratic Slovakia Ordinary People and Independent Personalities Direction (Smer)
Slovenia	Slovenian Democratic Party Slovenian National Party New Slovenia – Christian People's Party
Spain	Podemos
Sweden	Sweden Democrats

Switzerland	Federal Democratic Union of Switzerland Swiss People's Party Swiss Democrats Geneva Citizens' Movement The Freedom Party League of Ticinesians
Turkey	National Action Party
UK	UK Independence Party National Front British National Party

Populistiske partiers politiske repræsentation

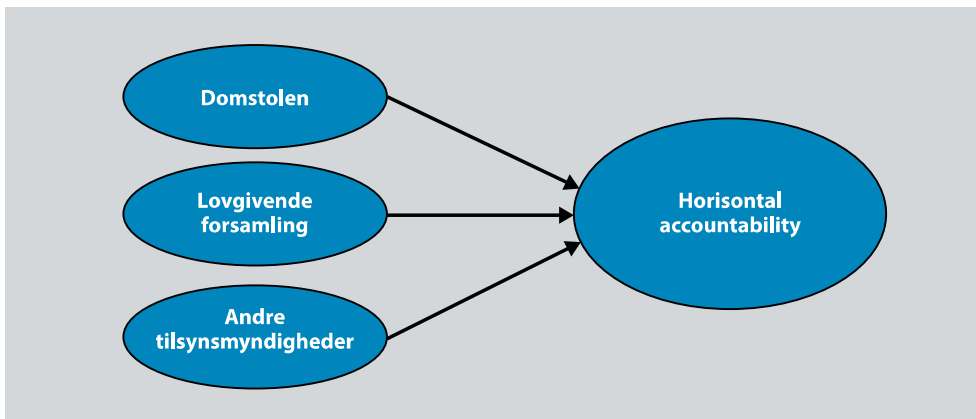
Vi kobler efterfølgende samtlige 85 partier med information om deres politiske repræsentation fra ParlGov-databasen (Döring og Manow, 2018). ParlGov indeholder information om antallet af mandater, som partierne opnår ved hvert parlamentsvalg. Dette mandatantal omregner vi til et mål for partiernes mandatandel, da et absolut antal mandater ikke er udtryk for den samme grad af repræsentation på tværs af lande. Endvidere indeholder databasen informationer om, hvorvidt partierne har indgået som regeringsparti, og om de har haft statsministerposten eller tilsvarende roller.

Informationerne bruger vi til af klassificere alle de 85 populistiske partiers politiske repræsentation for hvert år i perioden 2000-2017. Lande, der har afholdt valg to gange i løbet af samme år, koder vi efter det valg, som gælder for størstedelen af året. Grækenland afholdt eksempelvis to valg i 2015, i henholdsvis januar og september. Her koder vi resultatet ved valget i januar til at gælde for 2015, mens valget i september kommer til at bestemme partiernes repræsentation i årene efter 2015 og frem til næste valg. Samlet set kommer vores database til at bestå af 1530 observationer for 85 partier over en periode på 18 år.

Det liberale demokratis kontrolinstitutioner

Der eksisterer flere institutioner, som kan sikre horisontal accountability. Vi fokuserer på den lovgivende forsamling, domstolen og specifikke tilsynsmyndigheder, herunder ombudsmanden, offentlige anklagere og rigsrevisionen, da disse fremhæves som centrale i litteraturen (Diamond og Morlino, 2004: 26). Vores operationalisering bygger på databasen Varieties of Democracy (Coppedge o.a., 2018; herefter V-Dem). I V-Dem har man kodet den lovgivende forsamling, domstolen og specifikke tilsynsmyndigheders reelle begrænsning af den udøvende magt (Lührmann o.a., 2017). Figur 1 viser komponenterne i vores samlede mål for horisontal accountability. I det følgende beskriver vi de enkelte indikatorer.

Figur 1: Det liberale demokratis kontrolinstitutioner



V-Dem's kodning af den lovgivende forsamlingens mulighed for at begrænse regeringen indfanger, hvorvidt lovgiverne undersøger og kræver oplysninger om regeringens politikker og beslutninger, og hvorvidt lovgiverne tager konkrete forholdsregler i anvendelse i tilfælde af uregelmæssigheder. V-Dem koder konkret, 1) hvorvidt lovgiver rutinemæssigt stiller spørgsmålstejn ved regeringsudøvelsen, og 2) hvor sandsynligt det er, at lovgiver undersøger og fremsætter en afgørelse, der er ugunstig for regeringen, såfremt regeringen har været involveret i en ulovlig eller uetisk aktivitet (Lührmann o.a., 2017: 14). V-Dem indfanger domstolens uafhængighedsgrad af regeringen. Specifikt koder de højere og lavere retsinstitansers mulighed for at dømme upartisk i sager, der må antages at være særligt vigtige for regeringen. Derudover koder de, hvorvidt regeringen anerkender og retter ind i forhold til vigtige afgørelser truffet af højesteret og andre domstole. Endelig tilføjer V-Dem et mål for, hvorvidt regeringen respekterer forfatningen. Samlet set indfanger målet, hvorvidt regeringen kompromitterer horisontal accountability ved at modsætte sig domstolens autoritet (ibid). Endelig inkluderer V-dem en variabel, der koder, i hvilket omfang andre statslige organer, f.eks. en ombudsmand, en offentlig anklager eller en rigsrevision er i stand til at undersøge og rapportere om regeringens potentielt ulovlige og uetiske aktiviteter (ibid).

Det samlede mål for horisontal accountability indfanger, i hvilken grad institutionerne har magt til at kontrollere og afbalancere regeringen, og hvorvidt de udøver denne funktion i praksis. Vi har information om de enkelte landes værdi på de tre forskellige dimensioner for perioden 2000-2017. Vi samler landenes score for hver institutions mulighed for at begrænse regeringen i et samlet indeks, der går fra 0-100. Fordelen ved V-Dem er, at det er muligt at konstruere et disaggregeret mål for demokrati (Djuve, 2018), der udelukkende relaterer sig til horisontal accountability. Andre studier benytter eksempelvis Polity IV og kan derfor ikke adskille horisontal fra vertikal accountability (Huber og Schimpf, 2016: 878).

Modelspecifikation

Udgangspunktet for vores analyser er paneldata, da vi har variation over tid og på tværs af enheder. Formålet med undersøgelsen er at identificere kausa-

litet mellem repræsentation af populistiske partier og afvikling af horisontal accountability i europæiske lande. I den forbindelse knytter der sig en række udfordringer. For det første er der risiko for udeladt variabel-bias, dvs. bagvedliggende faktorer, der kan påvirke vores afhængige og uafhængige variable og dermed drive en potentiel sammenhæng (Stock og Watson, 2007). Da vi arbejder med paneldata, kan de udeladte variable både være tidsinvariante og tidsvariante. Vi forsøger at håndtere denne udfordring gennem flere valg. For det første håndterer vi problemet med udeladte tidsinvariante faktorer ved at bruge *fixed effects* på landeniveau. Disse faktorer kunne være geografisk placering og dybe kulturelle faktorer, såsom religion og befolkningshomogenitet (Green o.a., 2001). Vi har en forventning om, at faktorerne kan påvirke både repræsentation af populistiske partier og udviklingen i horisontal accountability. Et land med mange etniske eller religiøse minoriteter vil måske i højere grad have udviklet stærk horisontal accountability for at beskytte mindretallene mod et flertalsdiktatur. Samtidig kan den etniske sammensætning også påvirke efterspørgslen efter populistiske partier (van Kessel, 2013: 177). Når vi foretager en Hausman-test, finder vi støtte til anvendelsen af *fixed effects* (Green o.a., 2001: 445).

For det andet anvender vi årsummier, dvs. en variabel med en kategori for hvert år, for at modellere tidsvariante faktorer, der påvirker alle lande samtidig. Det kunne eksempelvis være finanskrisen i 2008 og flygtningekrisen i 2015. Populister vil ifølge litteraturen udnytte kriser til at artikulere behovet for reformer af det politiske system (Moffit, 2015: 191). Sluttelig inddrager vi også årstrend og år^2 for at modellere henholdsvis lineære og dynamiske tidstrends.

For det tredje kontrollerer vi for flere tidsvariante faktorer, der varierer på tværs af lande. Vi inddrager klassiske moderniseringsvariable (BNP per capita, økonomisk vækst og økonomisk ulighed), som kan forklare demokratisk udvikling (Przeworski og Limongi, 1997). BNP per capita operationaliseres som bruttonationalproduktet delt med antal indbyggere (Inklaar o.a. 2018). Vi log-transformerer BNP pr. indbygger for at understøtte sammenligningen af ændringer ved høje og lave niveauer af BNP. Økonomisk vækst operationaliseres som vækstraten i BNP per capita (Coppedge o.a., 2018). Vi operationaliserer økonomisk ulighed med udgangspunkt i de enkelte landes Gini-koefficienter (UNU-Wider, 2017).

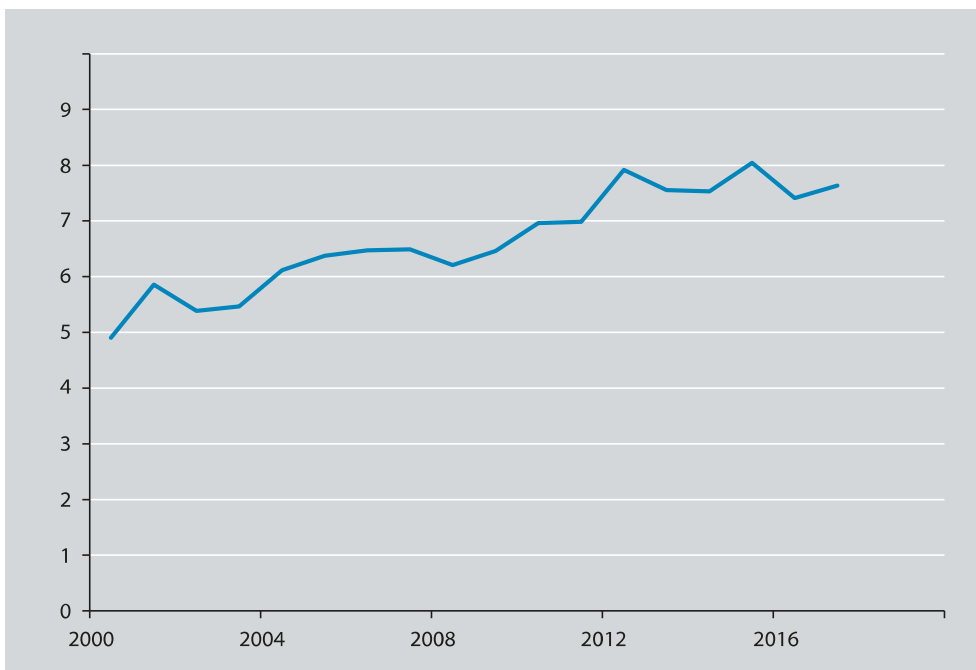
En anden udfordring er risikoen for endogenitet, hvor afviklingen af horisontal accountability understøtter populistiske partiers mulighed for at opnå politisk repræsentation. Såfremt den horisontale accountability er svækket, vil det være lettere for partierne at kunne love vælgerne at føre deres politiske ønsker ud i livet, når de opnår repræsentation. For at imødegå udfordringen 'lagger' vi alle de uafhængige variable med et år for at sikre, at vi måler den uafhængige variabel, før vi måler den afhængige (Bellemare o.a., 2017).

En tredje udfordring, som er forbundet med paneldata er, at der er risiko for seriel korrelation af fejlede. Dvs. at fejleddene ikke er uafhængige af hinanden, men korrelerer over tid inden for hvert land. I tråd med Beck og Katz (1995) anvender vi clustered standardfejl på landeniveau, som tillader, at fejleddene korrelerer inden for lande over tid, men ikke på tværs af lande. Implikationen af dette er, at der stilles højere krav, for at estimaterne opnår signifikans (ibid: 1995).

Tendenser i Europa

Figur 2 viser udviklingen af populistiske partiers mandatandel for de 31 europæiske lande over tid. Tendensen er, at populistiske partier i stigende grad opnår parlamentarisk repræsentation. I år 2000 opnåede populistiske partier omtrent 5 pct. af sæderne i de europæiske landes parlamenter. I år 2017 er andelen omtrent 8,5 pct., hvilket er en stigning på 59 pct. for perioden.

Figur 2: Udvikling i populistiske partiers mandatandel (%), 2000-2017



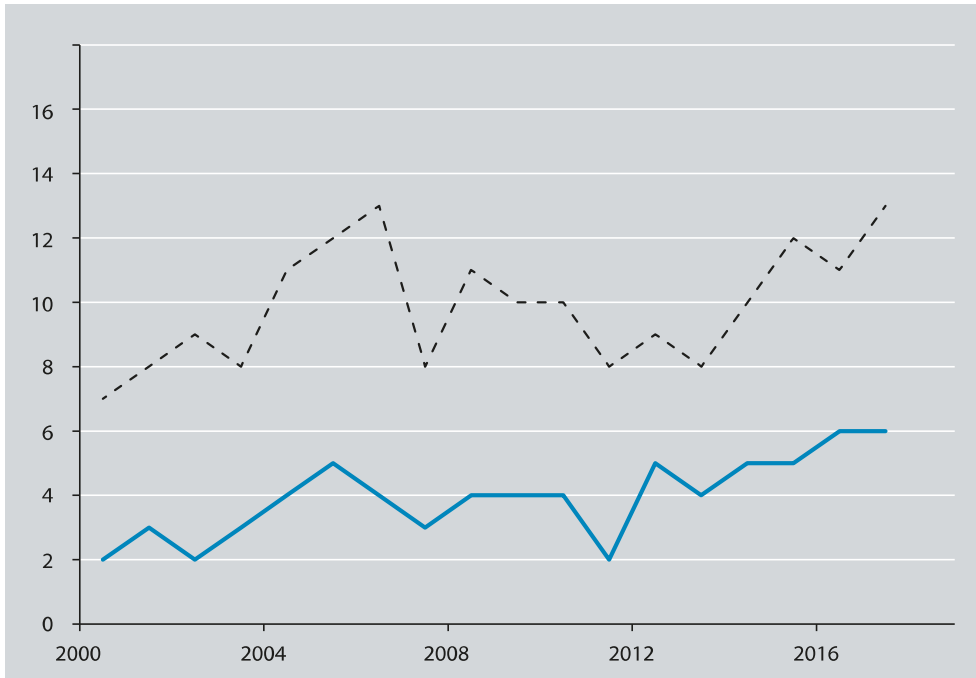
Note: Bygger på koblingen mellem vores identificering af populistiske partier, jf. Tabel 1 og ParlGov databasen (Döring og Manow 2018).

Figur 3 viser udviklingen i antal populistiske partier, der opnår regeringsmagten og antal populistiske partier, der indtager positionen som regeringsleder. Tendensen er ligeledes, at flere populistiske partier indtræder i regering i løbet af perioden. I år 2000 er der syv populistiske partier, som sidder i regering i Europa, mens der i år 2017 er 15 partier i regering. Eksempelvis indtræder Swiss Peoples party i regering i 2003 og italienske Northern League i 2001.

Figuren viser også udviklingen af populistiske partier, som agerer regeringsleder. Tendensen er ligeledes, at flere populistiske partier udfylder denne rolle. Hvor der i år 2000 i alt er to partier, er der i år 2017 seks populistiske rege-

ringsledere. Det slovakiske parti Direction – Social Democracy (Smer) indtog eksempelvis positionen som regeringsleder fra 2006-2010 og igen fra 2012 (Döring og Manow, 2018).

Figur 3: Udviklingen i antallet af populistiske regeringspartier og regeringsledere, 2000-2017



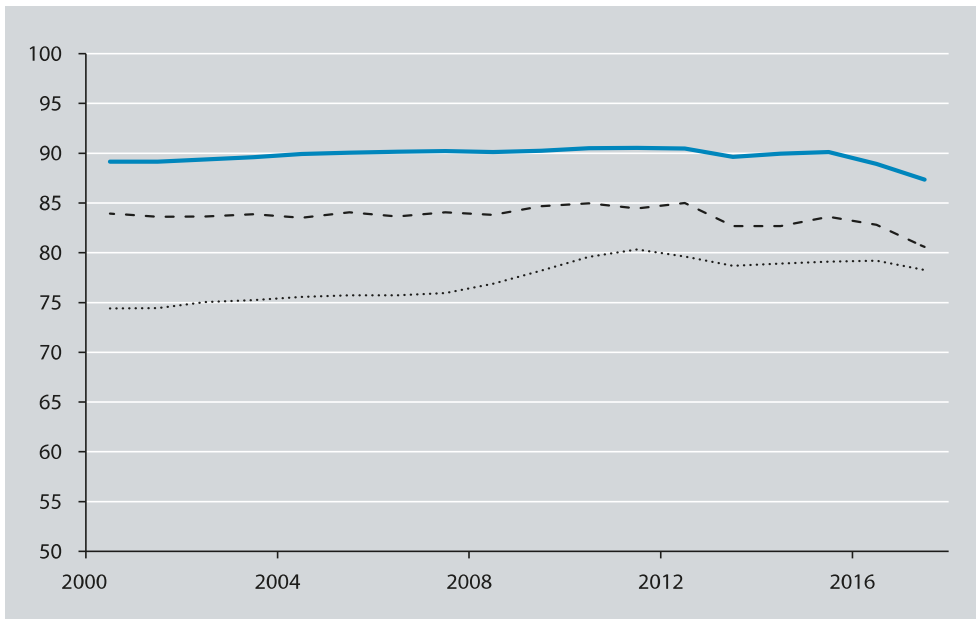
Note: Bygger på data fra ParlGov (Döring og Manow, 2018). Den stiplede linje indikerer antallet af populistiske regeringspartier. Den ubrudte linje indikerer antallet af populistiske partier med regeringsleder.

Udvikling i horisontal accountability i Europa

Figur 4 viser udviklingen i de tre delmål af horisontal accountability for de 31 lande i perioden 2000-2017. Den overordnede tendens er, at horisontal accountability ligger på et stabilt niveau gennem det meste af perioden. Det understøtter pointen om, at de demokratiske institutioner i Europa er meget robuste. Efter 2012 ses dog et fald for særligt domstolene og den lovgivende forsamlings mulighed for at begrænse regeringen.

Der er tale om aggregerede mål for samtlige lande, hvorfor udviklingen kan dække over modsatrettede tendenser landene imellem. Eksempelvis er tendensen for Belgien og Slovenien, at horisontal accountability styrkes, mens det for Grækenland og Ungarn er tilfældet, at horisontal accountability svækkes (Coppedge o.a., 2018). For de fleste lande er der dog tale om minimale ændringer. Polen, Tyrkiet og Rumænien oplever dog et markant fald fra ca. 2015 og frem.

Figur 4: Udviklingen i horisontal accountability, 2000-2017 (score fra 0-100)



Note: Bygger på data fra V-Dem (Coppedge o.a. 2018). Den ubrudte linje indikerer domstolens begrænsninger. Den stiplede linje indikerer den lovgivende forsamlings begrænsninger. Den prikkede linje indikerer de tilsynsmæssige begrænsninger på regeringen.

Samlet set kan vi konstatere, at populistiske partier i stigende grad bliver repræsenteret i parlamenterne og opnår status som regeringsparti og regeringsleder. Samtidig svækkes den horisontale accountability overordnet set for de 31 europæiske lande fra år 2013. Der er dog tale om små ændringer, hvilket harmonerer med vores forventning om, at det i en europæisk kontekst er svært at afvikle den horisontale accountability.



Samlet set kan vi konstatere, at populistiske partier i stigende grad bliver repræsenteret i parlamenterne og opnår status som regeringsparti og regeringsleder

Afvikler populistiske partier begrænsningerne på den udøvende magt?

Tabel 2 viser betydningen af populistiske partiers mandatandel for horisontal accountability. Model 1 viser den simple sammenhæng mellem de to variable med kontrol for års-dummier. I Model 2 inddrager vi også BNP per capita, økonomisk ulighed samt vækst i BNP for de enkelte lande i modellen. Slutelig inddrager vi i Model 3 en årstrend og år^2 for at modellere henholdsvis lineære og dynamiske tidstrends.

Analysen viser, at repræsentation af populistiske partier har en statistisk signifikant negativ effekt på horisontal accountability. Stiger den populistiske mandatandel med ét procentpoint, så svækkes den horisontale accountability med $-0,014$ på en skala fra nul til 100. Bevæger man sig hele skalaen på den uafhængige variabel, dvs. går fra nul til 100 procent mandater, falder hori-

sontal accountability med 1,4. Meget få populistiske partier opnår tilsammen mere end 33 procent af stemmerne. Det er derfor mere realistisk at vurdere størrelsen ud fra interkvartilafstanden fra 0 til 9,52 procent mandater. Her falder horisontal accountability med 0,13. Set i lyset af at horisontal accountability er skalleret fra nul til 100, er der tale om meget små effekter, som ikke bør tillægges stor substantiel betydning.

Tabel 2: Populistiske partiers mandatandel og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk mandatandel	-0,014* (0,01)	-0,014** (0,00)	-0,014** (0,00)
BNP per capita (log)		5,606 (5,32)	5,491 (5,13)
BNP vækst		4,367 (5,35)	-1,408 (5,29)
Ulighed		0,287 (0,17)	0,264 (0,17)
År ²			-0,023* (0,01)
Årstrend			92,483* (40,25)
Konstant	82,472*** (0,53)	17,648 (51,67)	-92766,36* (40399,83)
N	1529	1407	1407
r ²	0,072	0,148	0,111

Note. * p < 0,05. ** p < 0,01. *** p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsdummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Tabel 3 viser betydningen af populistiske regeringspartier for horisontal accountability. Opbygningen er den samme som tabel 2 ovenfor. Den multivariate analyse viser, at populistiske partier i regering har en statistisk signifikant betydning for horisontal accountability. Når et populistisk parti indgår i regeringen, svækkes den horisontale accountability med -0,634 på en skala fra nul til 100. Sammenlignet med analysen ovenfor er det en betydelig større effekt. Effekten er dog stadig substantielt lille, hvilket er i overensstemmelse med vores forventning om, at det i en europæisk kontekst er svært at afvikle den horisontale accountability.

Tabel 3: Populistiske partier i regering og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk regeringsparti	-0,530* (0,23)	-0,565** (0,20)	-0,634** (0,23)
BNP per capita (log)		5,740 (5,33)	5,635 (5,14)
BNP vækst		4,087 (5,32)	-1,640 (5,28)
Ulighed		0,283 (0,17)	0,261 (0,17)
År ²			-0,023* (0,01)
Årstrend			-92,215* (39,92)
Konstant	82,445*** (0,55)	16,418 (51,81)	-92492,97* (40067,72)
N	1529	1407	1407
r ²	0,072	0,149	0,112

Note. * p < 0,05. ** p < 0,01. *** p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsdummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.

Tabel 4 viser betydningen af populistiske regeringsledere for horisontal accountability. Opbygningen følger samme skabelon som ovenstående analyser. Analysen viser en statistisk signifikant negativ effekt. Når et populistisk parti indtager positionen som regeringsleder, så svækkes den horisontale accountability med 1,059. Det er en stærkere effekt sammenlignet med regeringseffekten ovenfor. Vi kan se, at sammenhængen først bliver signifikant, når vi kontrollerer for moderniseringsvariablene. Dette tyder på, at sammenhængen er undertrykt, når vi ikke tager højde for landenes udviklingsgrad.

Tabel 4: Populistiske regeringsledere og horisontal accountability

	Model 1	Model 2	Model 3
Populistisk regeringsleder	-0,756 (0,37)	-1,001** (0,36)	-1,059* (0,43)
BNP per capita (log)		5,689 (5,35)	5,583 (5,15)
BNP vækst		4,377 (5,33)	-1,435 (5,29)
Ulighed		0,287 (0,17)	0,264 (0,17)
År ²			-0,023* (0,01)
Årstrend			90,820* (39,77)
Konstant	82,456*** (0,53)	16,784 (52,07)	-91093,51* (39922,54)
N	1527	1405	1405
r ²	0,071	0,149	0,112

Note. * p < 0,05. ** p < 0,01. *** p < 0,001. OLS-koefficienter med fixed effects på landeniveau. Klyngerobuste standardfejl i parentes. Årsdummier er udeladt af tabellen. Alle uafhængige variable er lagged med et år.



Det er først, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og i endnu højere grad, når de indtager positionen som regeringsleder, at horisontal accountability svækkes substantielt

Opsummerende viser analysen, at der sker et lille fald i landenes horisontale accountability, når populistiske partier opnår politisk repræsentation. Konkret ser vi, at svækkelsen i horisontal accountability øges, jo stærkere repræsentation de populistiske partier opnår. Samlet set finder vi derfor støtte til vores hypotese, om end ændringerne er meget små. Analysen viser, at en øget mandatandel har en minimal negativ betydning for afviklingen horisontal accountability. Det er først, når populistiske partier opnår regeringsmagten, og i endnu højere grad, når de indtager positionen som regeringsleder, at horisontal accountability svækkes substantielt. At vi på trods af stærke bindinger på europæiske lande og konsoliderede demokratiske institutioner finder en effekt, indikerer, at populistiske partier er villige til at gå langt for at realisere deres politiske projekt. Det har konsekvenser for den horisontale dimension af demokrati.

Resultaternes robusthed

Vi har foretaget flere robusthedsanalyser for at sikre os validiteten af de ovenstående resultater. For det første tester vi, om resultaterne er drevet af enkelte geografiske områder inden for Europa. Når vi gennemfører analyserne uden henholdsvis Tyrkiet, Ungarn og Polen, opnår vi de samme effektstørrelser, som fortsat er negative og signifikante. Resultaterne er også robuste, når vi foretager analyserne særskilt for Øst- og Vesteuropa. Det styrker troen på, at sammenhængen ikke kun gælder i enkelte lande, men at det er en generel sammenhæng, som gælder i hele Europa. For det andet tester vi, om resultaterne er afhængige af en bestemt tilgang til kategoriseringen af populistiske partier. En væsentlig kritik af empiriske studier af populisme er nemlig, at kodestrategien er afgørende for resultatet (Rooduijn og Pauwels, 2011). Som beskrevet bygger ovenstående analyse på en sammenkobling af to vidt forskellige metoder med hver deres styrke; henholdsvis Inglehart og Norris (2016) og van Kessel (2011, 2015). Når vi gennemfører analyserne særskilt for hver tilgang, dvs. med to forskellige udsnit af populistiske partier baseret på forskellige kodestrategier, opnår vi de samme resultater. Det indikerer at kodestrategien ikke er afgørende for vores fund.

Intern validitet omhandler gyldigheden af kausalsammenhængen, dvs. hvor sikre vi kan være på, at det er variation i den uafhængige variabel, der forårsager variation i den afhængige variabel (Andersen, 2012: 104). Som beskrevet ovenfor har vi netop foretaget vores metodiske valg med henblik på at sikre validiteten af analysernes fund. Anvendelsen af fixed effects styrker eksempelvis vores tro på sammenhængen, da vi kun sammenligner observationer inden for samme land over tid. Da vi arbejder med observationsdata, vil

der dog altid være en risiko for, at der er faktorer, vi ikke har taget højde for. Det understøtter overordnet sammenhængens validitet, at analysen konkret viser, at svækkelsen i horisontal accountability øges, jo stærkere repræsentation de populistiske partier opnår.

Det er dog muligt, at andre faktorer end dem, vi kontrollerer for, samvarierer med populistiske partiers gradvise repræsentation og dermed reelt fører til faldet i horisontal accountability. Selvom nogle fremhæver, at karisma og populisme er to distinkte forhold, som ikke nødvendigvis samvarierer (Kostadinova og Levitt, 2014), er det en reel mulighed, at alle de populistiske partier i vores undersøgelse også er karakteriseret ved at være anført af en karismatisk leder. Flere forfattere argumenterer for, at en karismatisk leder er et væsentligt karaktertræk ved populistiske partier (f.eks. Deegan-Krause og Haughton, 2009), og vi ved, at mange af studiets populistiske partier anføres af karismatiske ledere. På trods af at vi eksplicit koder de populistiske partier uafhængigt af lederens karakter, er der en reel risiko for, at dette forhold har betydning for sammenhængen.

Hvis det kan ske i Europa, kan det ske overalt

Vi forventer, at populistiske partier i højere grad vil afvikle horisontal accountability i Latinamerika, Asien og Afrika end i Europa. Disse regioners demokratier er mindre konsoliderede end de europæiske (Huntington, 1991). Til trods for at der eksisterer overstatslige fællesskaber i regionerne, såsom African Union og Union of South American Nations, der pålægger medlemslandene at leve op til demokratiske standarder på niveau med de europæiske (African Union, 2007; UNASUR, 2011), er de mindre troværdige og lykkes i mindre grad med at holde medlemsstaterne ansvarlige (Ani, 2018). Endvidere har næsten alle sydamerikanske lande et præsidentielt system, der kan give populistiske regeringer større handlerum (Huber og Schimpf, 2016: 885). I Nordamerika kan man argumentere, at den horisontale accountability er endnu mere institutionaliseret end i Europa, hvilket taler imod, at populistiske partier er i stand til at afvikle dem. Omvendt har USA et præsidentielt system, der giver den siddende præsident en relativt vidtrækkende magt (Goldgeier og Saunders, 2018: 144). Derfor vurderer vi, at forudsætningerne for, at analysens resultater kan generaliseres til andre kontekster, er til stede. Dette understøttes af, at Huber og Schimpf (2016) viser, at populistiske partier i regering har en større negativ effekt på horisontal accountability i en latinamerikansk kontekst sammenlignet med vores resultater for Europa.

Kan EU understøtte medlemslandenes demokratiske institutioner?

Som analysen har vist, opnår populistiske partier i stigende grad repræsentation i en europæisk kontekst, og samtidig er partierne, når de indtræder i regering, årsag til lavere horisontal accountability. Forventningen er dermed, at den horisontale accountability i Europa vil komme under øget pres de kommende år. Et væsentligt spørgsmål er i den forbindelse, hvordan EU håndterer

udviklingen (Sedelmeier, 2016). EU har overordnet tre værktøjer, som kan anvendes over for lande, der bryder med EU's fundamentale værdier (Den Europæiske Union, 2007). For det første kan Kommissionen indlede traktatbrudssager ved Den Europæiske Domstol. For det andet kan EU iværksætte en artikel 7-procedure for i yderste konsekvens at suspendere medlemslandenes stemmerettigheder i Rådet og Ministerrådet (Europaparlamentet, 2018). For det tredje giver proceduren til beskyttelse af retsstatsprincippet mulighed for at indlede en dialog med medlemslandet, der har forbrudt sig (EU-oplysningen, 2018b). Efter længere perioder med dialog mellem EU og henholdsvis Ungarn og Polen har EU igangsat en artikel 7-procedure mod Polen i december 2017 og Ungarn i september 2018; en procedure, som stadig er igangværende (Europa-Kommission, 2017).

Batory (2016) påpeger, at EU er tøvende med at iværksætte sanktioner mod etablerede partier, såsom det ungarnske regeringsparti Fidesz, der overgår fra et traditionelt centrum-højre-parti til et populistisk parti. Det skyldes at Fidesz har opnået legitimitet i EU gennem stærke transnationale bånd opbygget over tid (ibid: 283). Endvidere udtrykker Sedelmeier (2016) bekymring for troværdigheden af de sanktionsmuligheder, som EU har til rådighed over for medlemsstater, der bryder med Lissabontraktaten. Problemet består i, at det kræver enstemmighed blandt EU-landene (med undtagelse af det land, der er involveret i konflikten) at afgøre, om et land har forbrudt sig mod traktatens værdier. Sedelmeiers argument er, at de partipolitiske familier inden for Europa-parlamentet vil beskytte hinanden, og dermed vanskeliggøres sanktionering af medlemsstater for upassende adfærd (ibid: 3). Eksempelvis har Polen og Ungarn givet udtryk for, at de beskytter hinanden mod ethvert forsøg på at iværksætte sanktioner mod de to lande (Reuters, 2018; Zalan, 2018). Hvorvidt populistiske partier i EU fremadrettet kan lykkes med at afvikle horisontal accountability afhænger af, om EU formår at fuldbyrde troværdige sanktioner mod medlemslandene.

Betydningen af populistiske partiers adfærd

Vi har skrevet os ind i litteraturen, der forholder sig til det komplicerede forhold mellem populisme og demokrati med fokus på den horisontale dimension. Vi har, så vidt vi ved, foretaget den første systematiske kvantitative analyse af populistiske partiers betydning for horisontal accountability i en europæisk kontekst. Dermed har vi bevæget os videre fra at debattere konceptualiseringen af populisme til at undersøge de faktiske effekter af populistiske partiers adfærd. Vi finder konkret, at horisontal accountability svækkes, når populistiske partier indtræder i regering, og i endnu højere grad når de indtager positionen som regeringsleder. Vores undersøgelse supplerer og understøtter derfor de eksisterende casestudier i litteraturen, omend vores analyse tyder på, at effekterne er små, når man kigger på Europakortet som helhed. I lyset af dette fund vil det være oplagt at undersøge, om effekterne er større i andre dele af verden. For at forstå forholdet mellem populisme og demokrati vil det være interessant at undersøge, om populismen også har betydning for

den vertikale dimension af demokrati, hvor politikerne står til ansvar over for vælgerne. Her påpeger studier (Huber og Schimpf, 2016; Mudde og Kaltwasser, 2012), at populistiske partier kan have en positiv betydning, da de er mere inkluderende. Mere generelt vil det fremadrettet være givende at kortlægge flere af populismens effekter, da vores studie har vist, at populismen har betydning for samfundet og dets institutioner.

Noter

- 1 Vi vil gerne takke Lars Johannsen for at have vakt vores interesse for studiet af populisme. Vi er taknemmelige for opfordringen til at arbejde videre med artiklen og for hjælp i publiceringsprocessen.

Litteraturliste

- African Union (2007), *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, lokaliseret den 03-01-2019 på <https://au.int/en/treaties/african-charter-democracy-elections-and-governance>.
- Akkerman, Tjitske, og Sarah L. de Lange (2012), »Radical Right Parties in Office: Incumbency Records and the Electoral Cost of Governing«, *Government and Opposition* 47(4): 574-96.
- Andersen, Lotte B. (2012), »Forskningskriterier i Statskundskabens metoder« i Lotte B. Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen, red., *Metoder i Statskundskaben*, Hans Reitzels forlag.
- Allen, Glen O. (1961), »La volonte de tous and la volonte generale: a distinction and its significance«, *Ethics*, 71(4): 263-75.
- Ani, Ndubuisi Christian (2018), *How serious is the African Union about democracy?*, Institute for Security Studies, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://issafrica.org/iss-today/how-serious-is-the-african-union-about-democracy>.
- Aslanidis, Paris (2016), »Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective«, *Political Studies*, 64(1 suppl), 88-104.
- Banyweize, Emmanuel M. (2013), »The Facets and Offshoots of Populism in Sub-Saharan Africa« i Sergiu Gherghina, Sergiu Miscoiu og Sorina Soare, red., *Contemporary Populism*, Cambridge Scholars Publishing, pp. 203-33.
- Batory, Agnes (2016), »Populists in government? Hungary's system of national cooperation«, *Democratization*, 23(2): 283-303.
- Beck, Nathaniel og Jonathan N. Katz (1995), »What to do (and not to do) with time-series cross-section data«, *American Political Science Review*, 89: 634-647.
- Bellemare, Marc F., Takaaki Masaki, og Thomas B. Pepinsky (2017), »Lagged Explanatory Variables and the Estimation of Causal Effect«, *The Journal of Politics*, 79(3).
- Berman, Sheri (2016), »Populism is not facism: but it could be a harbinger«, *Foreign Affairs*, 95(6), 39-44.
- Bermeo, Nancy (2016), »On Democratic Backsliding«, *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.
- Bugaric, Bojan og Alenka Kuhelj (2018), »Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger?«, *Hague Journal on the rule of law*, 10(1): 21-33.
- Bjørnskov, Christian og Andrea Sáenz de Viteri Vázquez (2018), »Populism and Constitutional Reform in Latin America and the Caribbean«, *Working paper*, 19-09-2018.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Allen Hicken, Joshua Krusell, Anna Lührmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Moa Olin, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, Aksel Sundtröm, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, og Daniel Ziblatt (2018), *V-Dem Codebook v8 Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Curato, Nicole (2017), »Flirting with Authoritarian Fantasies? Rodrigo Duterte and the New Terms of Philippine Populism«, *Journal of Contemporary Asia*, 47(1): 142-53.
- Deegan-Krause, Kevin og Tim Haughton (2009), »Toward a More Useful Conceptualization of Populism: Types and Degrees of Populist Appeals in the Case of Slovakia«, *Politics and Policy* 37(4): 821-41.
- Den Europæiske Union (2007), *Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab*, underskrevet i Lissabon den 13. december 2007, *OJ C 306, 17.12.2007*, pp. 1-271.
- Diamond, Larry og Leonardo Morlino (2004), »The Quality of Democracy – An overview«, *Journal of Democracy*, 15(4): 20-31.

- Diamond, Larry (2015), »Facing Up to the Democratic Recession«, *Journal of Democracy*, 26(1): 141-55.
- Djuve, Vilde Lunnan (2018), »Understanding the Causes and Consequences of Political Regime Instability« *APSA-CD Newsletter Volume 16(2)*, pp. 18-22.
https://gallery.mailchimp.com/195d6bf7bad75a3ef81189778/files/e2deb42e-3e20-4fb7-9729-45f950e4d200/APSA_CD_JUNE_2018.pdf.
- Döring, Holger og Philip Manow (2018), *Parliaments and governments database (ParlGov)*: Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper.
- Zalan, Eszter (2018), »EU ministers struggle to deal with Poland and Hungary«, *EU-Observer*, lokaliseret den 07-01-2019 på
<https://euobserver.com/justice/143122>.
- EU-oplysningen (2018a), *Medlemslande i EU*, lokaliseret den 07-01-2019 på
<https://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/medlemslande>.
- EU-oplysningen (2018b), *Situationen i Polen: Hvordan kan EU sanktionere et medlemsland?*, lokaliseret den 07-01-2019 på
<https://www.eu.dk/da/nyheder/2017/polen-og-eu>.
- EUR-LEX, *Accession criteria (Copenhagen criteria)*, lokaliseret den 07-01-2019 på
https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html
- Europa-Kommission (2017), *Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*, lokaliseret den 07-01-2019 på
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm.
- Europaparlamentet (2018), *Bekymring om retsstaten i medlemslande: Hvordan EU kan reagere*, lokaliseret den 07-01-2019 på
<http://www.europarl.europa.eu/news/da/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/bekymring-om-retsstaten-i-medlemslande-hvordan-eu-kan-reagere>
- Fallend, Franz (2012), »Populism in government« i Cas Mudde og Cristóbal R. Kaltwasser, red., *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 113-35.
- Goldgeier, James og Elizabeth N. Saunders (2018), »The Unconstrained Presidency: Checks and Balances Eroded Long Before Trump«, *Foreign Affairs*, 97(5): 144-56.
- Green, Donald P, Soo Yeon H. Kim og David Yoon (2001), »Dirty Pool«, *International Organization* 55(2): 441-468.
- Grigera, Juan (2017), »Populism in Latin America: Old and new populisms in Argentina and Brazil«, *International Political Science Review*, 38(4), 441-55.
- Huber, Robert og Christian Schimpf (2016), »Friend or Foe? Testing the influence of populism on democratic quality in Latin America«, *Political Studies*, 64(4): 872-89.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald F. og Pippa Norris (2016), »Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash«, *Paper for the roundtable on »Rage against the Machine: Populist Politics in the U.S., Europe and Latin America«*, 2 September, annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Inklaar, Robert, Harmen de Jong, Jutta Bolt og Jan van Zanden (2018), »Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development«, *GGDC Research Memorandum GD-174*, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.
- Kaltwasser, Cristóbal R. (2012), »The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy«, *Democratization*, 19(2): 184-208.
- Kaltwasser, Cristóbal R. og Paul Taggart (2016), »Dealing with populists in government: a framework for analysis«, *Democratization*, 23(2): 201-20.
- Kostadinova, Tatiana og Barry Levitt (2014), »Toward a theory of personalist parties: Concept formation and theory building«, *Politics & Policy*, 42(4): 490-512.
- Levitsky, Steven, og James Loxton (2013), »Populism and competitive authoritarianism in the Andes«, *Democratization*, 20(1): 107-36.
- Linz, Juan J. og Alfred C. Stepan (1996), »Toward Consolidated Democracies«, *Journal of Democracy*, 7(2): 14-33.
- Lueders, Hans og Ellen Lust (2018), »Multiple Measurements, Elusive Agreement, and Unstable Outcomes in the Study of Regime Change«, *The Journal of Politics*, 80(2): 736-41.
- Lührmann, Anna, Kyle L. Marquardt og Valeriya Mechkova (2017), »Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability«, *V-Dem Working Papers*, V-Dem Institute.
- March, Luke (2007), »From Vanguard of the Proletariat to Vox Populi: Left-populism as a 'Shadow' of Contemporary Socialism«, *The SAIS Review of International Affairs*, 27(1): 63-77.
- Mazzuca, Sebastián L. (2013), »The Rise of Rentier Populism«, *Journal of Democracy*, 24(2): 108-22.
- Moffitt, Benjamin (2015), »How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism«, *Government and Opposition*, 50(2).
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2013), »Regime types and democratic sequencing«, *Journal of Democracy*, 24(1): 142-155.
- Mudde, Cas (2004), »The populist Zeitgeist«, *Government and Opposition*, 39(4).
- Mudde, Cas (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Mudde, Cas og Cristóbal R. Kaltwasser (2012), »Populism and (liberal) democracy« i Cas Mudde og Cristóbal R. Kaltwasser, red., *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-26.
- O'Donnel, Guillermo (1994), »Delegative Democracy«, *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1998), »Horizontal Accountability in New Democracies«, *Journal of Democracy* 9(3): 112-26.
- Przeworski, Adam og Fernando Limongi (1997), »Modernization: Theories and facts«, *World Politics*, 49(3): 155-83.
- Retsinformation, *Danmarks Riges Grundlov*, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=45902>.
- Reuters (2018), *Poland says it will block any EU sanctions against Hungary*, lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-poland/poland-says-it-will-block-any-eu-sanctions-against-hungary-idUSKCN1LT0ND>
- Rooduijn, Matthijs og Teun Pauwels (2011), »Measuring Populism: Comparing Two Methods of Content Analysis«, *West European Politics*, 34(6), 1272-83.
- Sadurski, Wojciech (2018), »How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding«, *Sydney Law School Research Paper*, 18(01).
- Schmitter, Phillippe C. (2006), »A balance sheet of the vices and virtues of populism«, lokaliseret den 13.03.19 på <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Populism2.pdf>
- Sedelmeier, Ulrich (2016), »Protecting Democracy inside the European Union? The Party Politics of Sanctioning Democratic Backsliding in the European Parliament«, *Maxcap Working Paper Series*. http://eprints.lse.ac.uk/89182/1/maxcap_wp_27.pdf.
- Selçuk, Orçun (2016), »Strong presidents and weak institutions: populism in Turkey, Venezuela and Ecuador«, *Southeast European and Black Sea Studies*, 16(4), 571-89.
- Stock, James H. og Mark W. Watson (2012), *Introduction to econometrics*, Boston: Pearson/Addison-Wesley.
- Taggart, Paul (2000), *Populism*, Buckingham: Open University Press.
- UNASUR (2011), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sur americanas*, lokaliseret den 07-01-2019 på <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>.
- UNU-WIDER (2017), *World Income Inequality Database (WIID3.4)* lokaliseret den 07-01-2019 på <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid34>.
- van Kessel, Stijn (2011), »Explaining the Electoral Performance of Populist Parties: The Netherlands as a Case Study«, *Perspectives on European Politics and Society*, 12(1): 68-88.
- van Kessel, Stijn (2013), »A Matter of Supply and Demand: The Electoral Performance of Populist Parties in Three European Countries«, *Government and Opposition*, 48(2), 175-99.
- van Kessel, Stijn (2015), *Populist parties in Europe: agents of discontent?*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vincent, Louise (2011), »Seducing the people: Populism and the challenge to democracy in South Africa«, *Journal of Contemporary African Studies*, 29(1), 1-14.
- Weyland, Kurt (2001), »Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics«, *Comparative Politics*, 1-22.