

David Andersen

Politisering af embedsværket og demokratisk tilbagegang

Top-down politisering, hvor embedsværket rekrutteres og styres med henblik på politisk loyalitet, er potentielt en central årsag til regeringsanført demokratisk tilbagegang, fordi den øger sandsynligheden for, at regeringers autokratiske tiltag bliver til virkelighed. Gennem en kritisk diskussion af eksisterende litteratur viser denne artikel, at top-down politisering ofte fejlagtigt undervurderes som årsag på grund af to problematiske antagelser: at top-down politisering er et resultat af eller symptom på autokratisk indstillede regeringers succesfulde magtudøvelse eller dybereliggende faktorer, der også forårsager demokratisk tilbagegang. I stedet præsenterer artiklen en teoretisk ramme i form af en trinvis guide til mere systematiske og valide empiriske undersøgelser af top-down politiserings relevans i en eller flere givne cases. Fokus er på, om administrationstypen bestemte embedsværkets reaktion på regeringsangreb på demokratiet, og om administrationstypen stammede fra historisk kontingente forhold og reproducerede sig selv indtil valget af den autokratiske indstillede regering. Rammen er også anvendelig for andre institutionelle forklaringer på demokratisk tilbagegang.

Nøgleord: demokratisk tilbagegang, politisering, bureaukrati, embedsværket

Hvorfor lykkes det nogle steder demokratisk valgte regeringer at underminere liberal-demokratiske institutioner ved at få embedsværket til at makke ret, mens det andre steder mislykkes? Det er et hovedspørgsmål, hvis vi vil forklare de nyere tilfælde af ofte implicit og gradvis demokratisk tilbagegang anført af regeringen. Hvorfor kunne fx Hugo Chávez i Venezuela over et par årtier stække både sikkerhedsstyrker, dommerstand og valgmyndigheder i et omfang, så demokratiet brød sammen, mens netop sådanne aktører satte en stopper for Álvaro Uribes forsøg på at blive ulovligt genvalgt til en tredje periode i Colombia i 2010 samt Bolsonaros og Trumps forsøg på kupforsøg og valgmanipulation i hhv. Brasilien oktober 2022-januar 2023 og USA november 2020-januar 2021 (se Jacobs og Choate, 2022; Corrales, 2023; Gamboa, 2022; Melo og Pereira, 2024)?

En del af forklaringen på variation mellem demokratisk stabilitet og regeringsanført demokratisk tilbagegang skal findes i vælgeradfærd og vælgermotive, som påvirker graden af støtte til populistiske og autoritære demagoger ved ellers demokratiske valg (se Krishnarajan (2026) i dette temanummer). Men

når først en regering med autokratiske ambitioner er valgt, flytter den politiske kamp sig fra vælgerne til institutionerne. Her kan top-down politisering, hvor embedsværket – bredt forstået som den civile administration, domstole og politi – rekrutteres og styres med henblik på politisk loyalitet, være en central drivkraft bag demokratisk tilbagegang, fordi den øger sandsynligheden for, at regeringers autokratiske tiltag bliver til virkelighed. Omvendt kan top-down politiseringens administrative modpol – bureaukratiet, hvor embedsværket rekrutteres efter merit og har diskretion til at træffe beslutninger efter professionelle normer – på afgørende vis beskytte demokratiet mod regeringsangreb. Denne artikel leverer et systematisk litteraturreview og syntetiserer forskellige teoretiske strømninger til en ramme, der viser, hvorvidt og hvordan top-down politisering kan være en relevant årsag til demokratisk tilbagegang i en eller flere givne cases.

Den etablerede litteratur om demokratisk tilbagegang har traditionelt undervurderet top-down politisering som årsag. Selvom de ikke altid udtales eksplicit, bygger undervurderingen på to fejlagtige antagelser, nemlig at top-down politisering altid er et resultat af eller symptom på autokratisk indstillede regeringers succesfulde magtudøvelse (fx Bermeo, 2016; Levitsky og Ziblatt, 2018; Hanson og Kopstein, 2022), eller at den altid kan forklares med fx dybereliggende sociostrukturelle faktorer eller autokratisk arv, der også forårsager demokratisk tilbagegang (fx Waldner og Lust, 2018; Berman, 2021). De to antagelser bidrager til, at top-down politisering som årsag rutinemæssigt kan afvises som udtryk for enten omvendt kausalitet eller spuriøsitet.

På den ene side giver klassiske studier fra offentlig forvaltning af administrationstypers dybe historiske rødder (fx Peters, 2021; Dahlström og Lapuente, 2022) og nyere litteratur om embedsværkets rolle i tilbagegang (fx Bauer et al., 2021; Staton, Reenock og Holsinger, 2022; Andersen, Knutsen og Skaaning, 2025; Peters og Pierre, 2025) gode grunde til at betvivle disse antagelser. På den anden side er det dog fortsat sådan, at embedsværket i analyser af demokratisk tilbagegang typisk ses som et passivt objekt eller en aktør, der blot reagerer på regeringers tiltag, snarere end en grundlæggende drivkraft (se især Bauer og Becker, 2020; Bauer et al., 2021; Lotta et al., 2024; Bauer, 2024; Silva og Gomide, 2024; Yesilkagit et al., 2024). Oftest antydes det kun, at regeringers adgang til politisering kan være en administrativ arv og derfor spiller en mere uafhængig rolle (fx Bauer et al., 2021). Samlet set står vi altså tilbage med flere afgørende indsigter, der ikke er blevet samtænkt. Konsekvensen er, at vi mangler en klar forståelse af de potentielle effekter af top-down politisering på demokratisk tilbagegang, herunder hvilke teoretiske aspekter empiriske undersøgelser skal fokusere på.

I lyset heraf præsenterer denne artikel en teoretisk ramme i form af en trinvis guide til at foretage empiriske undersøgelser af potentielle effekter af top-down politisering af embedsværket for en eller flere cases af regeringsanført demokratisk tilbagegang, evt. sammenlignet med cases af demokratisk stabilitet. Første trin fokuserer på selve tilbagegangsprocessen, specifikt hvorvidt embedsværket reagerer ved at facilitere, begrænse eller afbøde regeringsangreb på demokratiet. Næste spørgsmål er så, om embedsværkets reaktion i virkeligheden er en funktion af, hvor ekstreme eller moderate regeringsangrebene på demokratiet er. Andet trin fokuserer derfor på, om administrationstypen – top-down politisering eller bureaukrati – fra perioden umiddelbart før valget af den autokratisk indstillede regering reproducerede sig selv efter valget og medvirkede til gennemførslen af regeringens angreb på demokratiet eller beskyttelsen mod angrebene. Det er dog fortsat muligt, at administrationstypen skyldes dybere-liggende sociostrukturelle forhold, en bestemt regimearv eller andre faktorer, der også har betydning for den demokratiske tilbagegang. Derfor fokuserer det tredje og sidste trin på, om administrationstypen tværtimod havde andre, mere kontingente rødder og reproducerede sig selv frem mod valget af den autokratisk indstillede regering.

Jeg illustrerer rammens brugbarhed via eksempler undervejs og slutteligt med en samlet, kortfattet analyse af domstolenes indflydelse på Venezuelas demokratiske tilbagegang fra slut-1990'erne til slut-2000'erne anført af præsident Hugo Chávez (1998-2013) sammenlignet med den samtidige, relativt større demokratiske stabilitet under Álvaro Uribe (2002-2010) i Colombia. Specifikt undersøger jeg den ofte fremsatte hypotese, at domstolenes (u)afhængighed af regeringen – et bestemt aspekt af embedsværkets top-down politisering – er med til at forklare denne forskel i autokratisk succes. Ved at følge de tre trin kan jeg mere systematisk end eksisterende studier af de to cases afprøve hypotesen. Analysen viser således støtte til hypotesen ved én for én at afvise alternative forklaringer og finde evidens for top-down politiseringens effekt.

Den teoretiske ramme tjener tre mere generelle formål. For det første kan rammen og de forskellige mekanismer inspirere os til at formulere hypoteser for bestemte cases og strukturere dataindsamlingen. For det andet tvinger rammen os til systematisk at falsificere og verificere teorier om top-down politisering, og hvordan den evt. har gjort en forskel. Det betyder, for det tredje, at vi kan opbygge et bedre og mere nuanceret overblik over embedsværkets relevans. Rammen skal altså ikke forstås eller undersøges som én samlet kausalteori, men som et heuristisk redskab til at opnå mere valide undersøgelser af forskellige teorier, der har det til fælles at anse embedsværkets top-down politisering som årsag til demokratisk tilbagegang. Det betyder også, at rammen selvsagt ikke udelukker,

at top-down politisering i konkrete cases kan vise sig at være en irrelevant årsag eller kun være én blandt flere årsager. Samtidig betyder rammens generelle, historisk-institutionelle logik, at den kan anvendes bredere til at udforske andre institutionelle årsager til demokratisk tilbagegang.

Litteraturen om demokratisk tilbagegang og embedsværket

I den klassiske litteratur, der undersøger årsagerne til demokratisk sammenbrud og overlevelse, har statsinstitutioner levet et stille liv, forholdsvis adskilt fra de gængse forklaringsmodeller centreret omkring moderniseringsteori, sociale klasser, civilsamfund og partier (se Møller og Skaaning, 2024: kap. 5-7). Selvom nyere forskning har forsøgt at integrere statsinstitutioner bedre i litteraturen, er tendensen fortsat i det seneste årtis eksplosion af forskning i demokratisk tilbagegang. Kun få oversigtsstudier nævner relevansen af statsinstitutioner (fx Boese et al., 2021; Jee, Lueders og Myrick, 2022), mens fx Waldner og Lusts (2018) ellers brede behandling af mulige forklaringer på demokratisk tilbagegang hverken omtaler statsinstitutioner generelt eller embedsværket specifikt. Det samme gælder Bermans (2021) granskning af årsagerne til populisme, som relaterer sig tæt til demokratisk tilbagegang. Fokus er typisk på efterspørgselsiden, altså de sociale, økonomiske og kulturelle strømninger, der former befolkningens holdninger og institutionerne. Alternativt fokuserer udbudssiden på politiske institutioner som fx valgsystemet og forholdet mellem regering og parlament frem for administrative institutioner (se Waldner og Lust, 2018: 99-101).

Oversigtsstudierne efterlader ydermere det indtryk, at statsinstitutioners, herunder embedsværkets, specifikke styrke og indretning er en funktion af sociostrukturelle årsager eller arv fra tidligere politiske regimer. Den øvrige etablerede litteratur, der de seneste ti år har haft fokus på at kortlægge, hvordan tilbagegangsprocesser udvikler sig, og hvilke tegn på tilbagegang vi skal kigge efter, behandler på visse måder embedsværkets top-down politisering indgående. Den anses dog gennemgående som et symptom på eller det samme som *executive aggrandizement* (fx Bermeo, 2016), altså regeringens monopolisering af magten, eller manglende *institutional forbearance* (fx Levitsky og Ziblatt, 2018), dvs. regeringens misbrug af institutioner til undertrykkelse af oppositionen (se også Hanson og Kopstein, 2022).

Undervurderingen af top-down politisering er særligt paradoksalt, netop når det drejer sig om at forklare demokratisk tilbagegang. Ikke bare finder vi evidens for, at top-down politisering øger risikoen for demokratisk sammenbrud generelt, selv når der kontrolleres for en række af de klassiske strukturelle faktorer (Andersen et al., 2014; Andersen og Doucette, 2022; Hicken,

Baltz og Vasselai, 2024).¹ Vi finder også støtte til, at dette specifikt gælder for regeringsdrevne demokratiske sammenbrud (Andersen, Knutsen og Skaaning, 2025) og udhulingen af liberal-demokratiske institutioner (Boese et al., 2021; Andersen og Doucette, 2022). Disse sammenhænge virker oplagte, netop fordi regeringers underminering af liberal-demokratiske institutioner ofte sker ved at politisere og manipulere eller simpelthen fjerne de embedsfolk, hvis opgave ellers er at sikre lovligheden af regeringens politikker og mere generelt beskytte forfatningen (Peters og Pierre, 2025). Tilmed giver klassiske studier i offentlig forvaltning os grund til at tro, at top-down politisering kan fungere som en egentlig uafhængig variabel, eftersom administrationstypen ofte er et stiafhængigt produkt af tilfældigheder eller politiske beslutninger på kritiske tidspunkter i det enkelte lands historie (Peters, 2021; Dahlström og Lapuente, 2022). Vi kan derfor spidsformulere litteraturens mangler: Den overser ikke bare politisering af embedsværket som en blandt mange mulige årsager, men som en af de mest oplagte.

Disse indsigter – om administrationstypers historiske rødder og effekt på demokratisk tilbagegang – er dog ikke blevet samtænkt. De statistiske studiers tekniske løsninger, fx fixed-effects (fx Hicken, Baltz og Vasselai, 2022; Andersen, Knutsen og Skaaning, 2025), IV-estimation (fx Hariri, 2012) og forskellige lags (Andersen og Doucette, 2022), er utilstrækkelige, da de mangler blik for kampen på mikroniveauet mellem regering og embedsværk under tilbagegangsprocesser og tilblivelsen af administrationstyper under historisk kontingente forhold. Men selv de mere casebaserede studier anser altovervejende top-down politisering som et kendetegn ved eller konsekvens af demokratisk tilbagegang. Et nyligt review konkluderer fx, at forklaringsmodellerne for demokratisk tilbagegang er mangelfulde: “no coherent explanatory approach has yet emerged and the accumulation of insights collected so far remains therefore somewhat limited” (Bauer, 2024: 1024). Symptomatisk for litteraturen omfatter de forelåede forbedringer i reviewet kun yderligere fokus på selve autokratiseringsprocessen, ikke den forudgående udvikling af politisering (Bauer, 2024: 1025).

Et nyligt temanummer i *Governance* illustrerer problemet tydeligt. Nummeret undersøger, i casestudier af Brasilien, Mexico, Polen, Tjekkiet, Ungarn, Schweiz og USA, hvordan frontlinje- eller markarbejdere reagerer under populistiske eller decideret autokratisk indstillede regeringer. De teoretiserer og analyserer forskellige strategier, som fx skolelærere, sygehuspersonale, politibetjente, bibliotekarer og museumsinspektører kan anvende, når de modtager ordrer, der strider imod deres professionelle normer om lovlighed, proportionalitet og ligebehandling eller deres faglige integritet (Lotta et al., 2024). Her ser vi relevante bud på mekanismer mellem top-down politisering og demokratisk tilbagegang,

og hvordan fx et mere autonomt bureaukrati kan modgå politiseringspres, men spørgsmålet om, hvor de mere eller mindre autonome embedsværker stammer fra, forbliver ubesvaret.

Et lignende ensporet fokus på top-down politisering som effekt af eller reaktion på demokratisk tilbagegang ses i flere singlecase- og regionsstudier, fx af Sydøstasien (Kasuya og Tan, 2024), Ungarn (Meyer-Sahling og Toth, 2020), Venezuela (Latouche, Muno og Gericke, 2023), Israel (Alon-Barkat et al., 2025), Brasilien (Schuster et al., 2022), Ghana (Yeboah-Assiamah, Baidoo og Asamoah, 2025) og Sub-Sahara Afrika (Arriola, Rakner og van de Walle, 2022). Dernæst findes en række studier, som beskæftiger sig med de institutionelle dynamikker og omstændigheder omkring demokratisk tilbagegang uden dog at specificere embedsværkets rolle eller nogen klar kausal sekvens (fx Bunce et al., 2025; Gandhi, 2019; Riedl et al., 2024; Silva and Gomide, 2024). Senest er tilføjet en del normativt orienterede studier, der under antagelse af politisering som et resultat af tilbagegang diskuterer legitime og illegitime måder, hvorpå embedspersoner kan håndtere udemokratiske eller illiberale ordrer (fx Yesilkagit et al., 2024; Peters og Pierre, 2025).

Enkelte specialiserede litteraturer leverer gode argumenter for at forankre top-down politisering i en større historisk analyse. Det gælder fx Staton, Reenock og Holsinger (2022), der sporer variationer i domstoles uafhængighed tilbage til et eksogent chok, der på forskellig vis har transformeret den politiske konkurrence og dermed incitamenterne til at ændre administrationstypen. Hvor dette er en valid forklaring i Staton, Reenock og Holsinger's undersøgelse, mangler vi en samlet og generel teoretisering for top-down politisering. Bauer og en række andre forskere kommer måske tættest på i en række studier af historiske cases som Italien og Tyskland og nutidige som Ungarn, Polen, Venezuela, Mexico, Brasilien og USA. Fokus er imidlertid fortsat på regeringen og dennes strategi som førsteårsagen og administrationens reaktion som andenårsagen (Bauer et al., 2021: 17). Flere af casestudierne inkluderer også historiske analyser, men de præsenteres mere som baggrunde end egentlige årsagsforklaringer (fx Muno og Briceno, 2021: 204-207). Ikke desto mindre efterlader de indtrykket af et noget dybere og mere komplekst billede, end hvad vi får ud af at begynde analysen med regeringens autokratiseringstiltag.

Bauer og Becker (2020) begynder ligeledes analysen ved regeringen. Via casestudier af Ungarn, Peru, USA og Schweiz finder de, at regeringens mål kan variere mellem at erobre, ødelægge, sabotere og reformere embedsværket. Autokrati eller et mere illiberalt regime er meget ofte endemålet i de tre første. Interessant nok præsenterer de en typologi, der forudsiger, at kombinationen af en "robust administrativ orden" og et "positivt populistisk syn på staten" fører til

reform, mens andre kombinationer fører til de andre forandringsprocesser. Det er dog hverken klart, hvor de forskellige administrative ordner stammer fra, eller hvad kausalforholdet er mellem den administrative orden og synet på staten. Det virker urealistisk, at de fungerer helt uafhængigt af hinanden. Snarere må vi forvente en tendens til, at lande med en robust administrativ orden – dvs. en arv fra bureaukrati snarere end top-down politisering – har befolkninger og eliter med gennemgående større tillid til staten og dermed et mere positivt syn på den (se Linde og Dahlberg, 2021).

På baggrund af dette litteraturreview ser vi altså to oplagte indvendinger mod påstanden om en effekt af top-down politisering på demokratisk tilbagegang; for det første at den er udtryk for omvendt kausalitet, fordi et givent lands top-down politisering i virkeligheden kan spores tilbage til den demokratiske tilbagegang, mere specifikt den autokratisk indstillede regerings succesfulde angreb på demokratiet, eller i forlængelse heraf, at den ligefrem er tautologisk, idet politisering og tilbagegang er helt eller delvist overlappende; for det andet at sammenhængen kan beskyldes for en form for *recency bias*, hvor både administrationstypen og den demokratiske tilbagegang skyldes dybereliggende faktorer. Det kræver en teoretisk samtænkning af de adskilte litteraturer om hhv. forskellige administrationstypers historiske rødder og embedsværkets rolle i demokratisk tilbagegang for systematisk at adressere disse indvendinger.

En teoretisk ramme

Tabel 1 præsenterer en teoretisk ramme med trinvis spørgsmål, som opløser antagelserne bag de to indvendinger og i stedet lægger op til åbne empiriske undersøgelser. De følgende afsnit diskuterer de mulige svar på spørgsmålene. Først præsenteres dog rammens konceptuelle udgangspunkt.

Tabel 1: Den teoretiske ramme

Trin	Spørgsmål
1. Regeringens autokratiske tiltag og embedsværkets reaktion	Hvorvidt og hvordan faciliterede, begrænsede eller afbødede embedsværket regeringsangreb på demokratiet?
2. Administrationstypen som betingelse for embedsværkets reaktion	Hvorvidt og hvordan styrkede eller svækkede administrationstypen før valget af den autokratisk indstillede regering top-down politiseringen og gennemførslen af regeringsangreb på demokratiet efter valget?
3. Administrationstypens historiske rødder	Hvordan opstod den gældende administrationstype oprindeligt, og hvorvidt og hvordan reproducerede den sig frem mod valget af den autokratisk indstillede regering?

Top-down politisering og demokratisk tilbagegang som adskilte institutionelle logikker

I litteraturen om demokratisk tilbagegang forstås demokrati ud fra en liberal-demokratisk definition, hvor det kendetegner et regime med frie, fair og inklusive valg til regeringsmagten, ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed samt kontrol med regeringsmagten mellem valgene. Demokratisk tilbagegang i denne sammenhæng angår enhver ændring anført af regeringen, der de facto svækker en af disse politiske institutioner. Autokratiske tiltag er forsøg fra regeringens side på at gennemføre en demokratisk tilbagegang; tiltagene kan være skjulte (bag et legalistisk eller demokratisk argument) eller åbne (med et autokratisk eller illiberal argument), små eller store, og de kan komme gennem lov- og forfatningsændringer eller ved myndighedernes mere repressive eller diskriminerende udmøntning af liberal-demokratiske rettigheder (Bermeo, 2016; Waldner og Lust, 2018: 95). Særligt når tiltagene er skjulte, små eller har administrativ karakter, kan de være svære at opfange og fortolke som autokratisk motiverede. Men eftersom rammen er udviklet til at studere tilfælde, hvor udfaldet (tilbagegang eller stabilitet) er kendt, er det ikke afgørende at kende regeringens reelle intention, men alene det faktiske indhold af tiltagene og deres videre konsekvenser.

Top-down politisering angår normerne for ansættelse i (hyring til og fyring fra) embedsværket, og den grad af autonomi embedsværket nyder i sit daglige arbejde.² Embedsværket omfatter her den civile administration, inkl. ministerier, styrelser og andre statslige myndigheder samt politi og domstole på centralt og decentralt eller delstatsniveau. Politisering af ansættelser og arbejdsgange hører meget ofte sammen og udgør en måde at organisere den offentlige administration på, som står i modsætning til bureaukrati, hvor embedsværket grundlæggende rekrutteres efter merit, dvs. uddannelse, kompetencer og erfaring, og nyder en betydelig mængde diskretion, typisk således at politikerne hverken blander sig i implementering eller konkret sagsbehandling, så længe der ikke er vedtaget ny lovgivning eller nye retningslinjer (Rothstein og Teorell, 2008; Dahlström og Lapuente, 2022). Vi kan altså skelne mellem autonomi i ansættelsen, hvor man hverken er ansat på baggrund af politisk loyalitet eller risikerer en fyring på grund af politisk illoyalitet, og autonomi i arbejdsgangen, som kan opnås ved fx at indsætte administrative mellemlid, tilkende formelle beføjelser og delegationsansvar og anvende armslængdeprincipper.

Top-down politisering er ikke det samme som demokratisk tilbagegang, idet den er en administrativ praksis, der findes både i demokratier og autokratier. Snarere skal vi anse den som et effektivt instrument for regeringen til at angribe liberal-demokratiske institutioner, men et instrument der ikke nødvendigvis

anvendes på denne måde. Med andre ord er top-down politisering ikke i sig selv et autokratisk tiltag, men en mulig årsag til, at de gennemføres. Uanset om demokratisk tilbagegang sker i form af svækkelse af frihedsrettighederne eller kontrollen med regeringsmagten mellem valgene, er der tale om ændringer af reglerne for adgang til magt og altså til at træffe politiske beslutninger. Måden, embedsværket fungerer på – herunder hvorvidt top-down politisering eksisterer – angår de administrativt-organisatoriske grundvilkår for udøvelse af magt, efter en politisk beslutning er truffet (Mazzuca, 2010).

Administrationstypen – top-down politisering eller bureaukrati – varierer på tværs af regimetyper og er ikke nødvendigvis den sikre vej til demokratisk tilbagegang (Peters og Pierre, 2025). Historisk og i dag er top-down politisering en hverdagspraksis i de fleste liberale demokratier eller i det mindste et ønske hos de fleste demokratisk valgte regeringer om at sikre sig kontrol med embedsværket og dermed gennemføre sin politik på vegne af sine vælgere (Andersen og Møller, 2019). Dermed kan top-down politisering under visse omstændigheder ligefrem give demokratiet tiltrængt legitimitet (Christensen og Opstrup, 2018). Men regeringer kan altså også bruge top-down politisering mere eller mindre bevidst som strategi til effektivt at forfølge autokratiske mål (Peters og Pierre, 2025).

Kun fordi top-down politisering er en, i udgangspunktet, regime-neutral ansættelses- og styringspraksis, kan vi meningsfuldt analysere dens eventuelle effekt på demokratisk tilbagegang. Det er meget muligt, at top-down politisering svækker kontrollen med regeringen, men ikke nødvendigvis. For eksempel har Demokraterne og Republikanerne i USA en lang tradition for politisering ved at dele udnævnelser af højesteretsdommere imellem sig. Dommernes livslange ansættelse sikrer en vis grad af bureaukratisk autonomi, men ellers er hensynet politisk kontrol på den ene side og magtdeling på den anden side, og det har i mange år været en demokratisk legitim praksis, der effektivt har forhindret et af partierne i at opnå en afgørende magtfordel. Præsident Trump har til gengæld forsøgt at udnytte systemet i autokratisk øjemed. Lignende mønstre ser vi i lande med en mere enstrenget politisering, hvor fx præsidenten udnævner flere eller alle højesterets- og føderale dommere, som kun sidder indtil den næste præsidentperiode. I Filippinerne og Brasilien har dette eksempelvis været relativt uproblematisk i lange perioder, men blev senest misbrugt til autokratiske tiltag af hhv. præsident Duterte og Bolsonaro. Samme logik kan vi anvende, når vi analyserer konsekvenserne af politisk udnævnte embedspersoner hos valgmyndighederne, i Justitsministeriet, der administrerer reglerne for forfatningsændringer og frihedsrettighederne og politiets udmøntning heraf, eller i besty-

relserne for statsejede medier, der forvalter vigtige aspekter af pressefriheden og dermed ytringsfriheden.

Trin 1: regeringens autokratiske tiltag og embedsværkets reaktion

Eftersom top-down politisering og demokratisk tilbagegang er konceptuelt forskellige, er første spørgsmål, om top-down politisering bidrager til gennemførslen af den autokratisk indstillede regerings autokratiske tiltag. Det har vi gode grunde til at tro. Bureaukratiske embedspersoners mindre tilbøjelighed til at facilitere regeringens autokratiske tiltag skyldes ikke nødvendigvis, at de er mere demokratisk anlagte end deres kolleger i politiserede administrationer. Mere oplagt er der en grundlæggende rationel kalkule på spil. Da politiserede embedspersoner skylder deres ansættelse til regeringen eller overvåges af den, ser de en stor risiko for fyring eller repressalier i tilfælde af modstand. Dette incitament til at føje regeringen er alt andet lige mindre hos meritokratisk rekrutterede og mere uafhængige embedspersoner, der ikke i direkte forstand skylder regeringen deres ansættelse og er mere afsondrede fra dens blik og mulige sanktioner.

Derudover betyder top-down politisering, at embedspersonerne i højere grad vil have internaliseret regeringens politik på forhånd, netop fordi de blev rekrutteret fra regeringens egne partirækker eller efter ideologisk overenskomst (Cornell og Lapuente, 2014; Peters og Pierre, 2025). I bureaukratier er embedspersonerne derimod meritrekrutterede og har videre beføjelser i deres stillinger, hvorfor de typisk agerer mere upartisk på den måde, at de behandler ens cases ens og er mere tilbøjelige til at vægte hensyn til lovlighed, faglighed og sandhed over hensynet til at tjene regeringens interesser. Det nedsætter ikke bare korruption generelt, men betyder også mere specifikt, at bureaukratier i praksis i højere grad end politiserede administrationer vil være systembevarende og altså – i sagens natur – beskytte den gældende demokratiske orden mod overgreb selv fra et flertal af vælgerne eller deres repræsentanter (Rothstein og Teorell, 2008; Dahlström og Lapuente, 2022).

Fordi autokratisk indstillede regeringer ved, at de har brug for embedsværkets opbakning for at gennemføre autokratiske tiltag, forsøger de som oftest først at politisere embedsværket ved at nedbryde eksisterende meritokratiske normer eller erstatte den gamle regerings loyalister med deres egne. Hvad enten der er tale om politiseringsforsøg eller egentlige autokratiske tiltag, er embedsværkets reaktionsmuligheder af den samme slags. Bauer og Becker (2020) oplister fem politiseringsstrategier, regeringer kan anvende. Det drejer sig om centralisering af beslutningskompetence, centralisering af ressourcer, politisering af personale, politisering af normer og reduktion af kontrolmekanismer. Top-down poli-

tisering angår mest direkte politisering af personale og står centralt, fordi den ofte er adgangsbilletten til at gennemføre de fire andre strategier. Har man først personalet på sin side, følger politikken nemmere efter. Her er DOGE (Department of Government Efficiency) i USA et af de seneste eksempler, hvor ministerier og styrelser har fået reduceret deres portefølje kraftigt eller simpelthen er blevet nedlagt og erstattet med færre enheder, der til gengæld er organisatorisk tættere på præsidenten og fyldt med MAGA-ideologer i topstillingerne, som via Trumps impulsive ledelsesstil de facto er underlagt stærkere monitorering og sanktionering end tidligere. En sådan slankning og politisering af embedsværket skal ikke alene tjene Trumps erklærede mål om at bekæmpe statslig korruption, pamperi og ineffektivitet. Den risikerer også at svække instanser og kompetencer, der ellers ville kunne modgå ulovlige dekretter fra præsidenten, og dermed facilitere gennemførslen af autokratiske tiltag (Kalema, 2025).

Tabel 2 præsenterer en oversigt over embedsværkets mulige motivationer og reaktioner under hhv. top-down politisering og bureaukrati samt et miks af de to. Embedsværkets motivationer og reaktioner kan både være medbestemmen- de for effekten af politiseringsforsøg og autokratiske tiltag hver især og for sidst- nævnte via politiseringsforsøgene. I tilfælde, hvor embedsværket er motiveret af politisk loyalitet, implementerer det politiseringsforsøg loyalt ved at acceptere nedskæringer, omorganiseringer, fyringer og begrænsninger i embedsværkets diskretion. Det er ikke altid ensbetydende med accept af autokratiske tiltag, men øger dog sandsynligheden for, at de kan blive virkelighed. I fx Ungarn i 2010 blev topledelsen i stort set alle ministerier afskediget og forlod uden betydelige modforanstaltninger den offentlige administration ganske kort tid

Tabel 2: Administrationstyper og demokratisk tilbagegang

Administrations- typen	Top-down politisering	Blanding af top-down politisering og bureaukrati	Bureaukrati
Embedsværkets motivation	Politisk loyalitet	Politisk loyalitet, autonomi, upartiskhed	Autonomi, upartiskhed
Embedsværkets reaktion	Loyal implementering	Udhuling eller omgåelse	Sabotage
Effekt på gennemførsel af politiseringsforsøg	Øget politisering	Lommer af politisering	Ingen eller lav grad af politisering
Effekt på gennemførsel af autokratiske tiltag	Facilitering	Begrænsning	Afbødning

efter Orbáns magtovertagelse, hvorefter afløserne udførte Orbáns angreb på demokratiet (Hajnal og Boda, 2021: 81).

Hvor embedsværket er motiveret af en blanding af politisk loyalitet, autonomi og upartiskhed, udhuler eller omgår det politiseringen ved at placere de politiske loyalister langt fra kernen i centraladministrationen eller i stillinger med lille beslutningskompetence. Derved begrænser embedsværket politiseringen til enkelte lommer, der nok er mindre betydningsfulde, men fortsat kan hjælpe en autokratisk indstillet regering med fx en delvis implementering af ytringsfrihedsbegrænsninger, manipulation af valg i visse distrikter eller godkendelse af ellers ulovlige regeringstiltag hos nogle laverestående domstole.

Embedsværkets motivation kan også nogle gange være domineret af autonomi og upartiskhed, hvorfor det decideret modsætter sig og saboterer regeringens planer ved at henvende sig til fagforeninger, oppositionspartier eller den bredere offentlighed. Herved bringes regeringens langsigtede legitimitet i fare, og antallet af politisk motiverede hyringer og fyringer begrænses til et ubetydeligt lavt niveau. Det kan også simpelthen i sidste instans forhindre demokratisk tilbagegang ved at nægte gennemførslen af ulovlige autokratiske tiltag. Afbødningen af Trumps og Bolsonaros kupforsøg i USA og Brasilien er gode eksempler. I USA gennemførte de uafhængige valgmyndigheder et frit og fair valg i november 2020 trods enormt pres og forsøg på valgmanipulation fra præsident Trump. I Brasilien var det bl.a. politistyrker, der 8. januar 2023 afsikrede området omkring kongressen og højesteret, anholdt og overgav oprørerne til myndighederne og dermed forhindrede præsident Bolsonaros selvkup.

Embedsværket spiller altså potentielt en nøglerolle under tilbagegangsprocessen. Men det er ikke altid vigtigt og står sjældent alene i kampen mod autokratisk indstillede regeringer. Politiske institutioner, fx reglerne for mandatfordeling, regeringsdannelse, forfatningsændringer og parlamentariske normer, former ligeledes demokratiets samlede kapacitet til at begrænse regeringer, når de forsøger sig med autokratiske tiltag (Waldner og Lust, 2018: 99; Gandhi, 2019), ligesom oppositionspartiernes strategiske valg har betydning for den demokratiske modstands legitimitet og afbødningen af en negativ cyklus med stadigt mere radikale regeringsangreb (Gamboa, 2022). Det særlige ved politiske institutioner er, at de primært påvirker, om autokratiske tiltag kan vedtages politisk. I Ungarn arbejdede flere institutionelle regler i Orbáns favør. En ting var, at det disproportionale valgssystem omsatte Fidesz's 53 pct. af stemmerne ved valget i 2010 til hele 68 pct. af mandaterne. Men da loven kun krævede 2/3 af stemmerne i parlamentet for at ændre forfatningen, havde Fidesz altså eget flertal til at fjerne en afgørende forhindring på vejen mod autokrati (Bánkuti, Halmai og Scheppele, 2012).

Politiske institutioner og oppositionsstrategier kan også, ligesom embedsværket, bestemme, om autokratiske tiltag gennemføres i praksis. Det var således reglen om vicepræsidentens godkendelse af valgresultatet i USA, der gjorde det muligt for Mike Pence at bidrage til redningen af det amerikanske demokrati 7. januar 2021. Er de politiske institutioner og oppositionen vigtige, udelukker det alligevel ikke en selvstændig effekt af top-down politisering af embedsværket. Men det kræver evidens for, at kendetegn ved embedsværkets eller embedspersoners handlinger afgørende beskyttede demokratiet eller gennemførte autokratiseringen, efter en politisk beslutning var sat i søen. Det er især, når parlamentet bakker op om vedtagelsen af love med autokratisk tilsnit eller politiseringsforsøg, at politisering af embedsværket bliver en relevant faktor. Her står embedsværket tydeligere frem som sidste alternative magtcenter, før liberal-demokratiske institutioner knægtes.

Trin 2: administrationstypen som betingelse for embedsværkets reaktion

Eftersom der ofte ses variation mellem politiserede og bureaukratiske embedsværkers evne og vilje til effektivt at bekæmpe regeringers politiserings- og autokratiseringsforsøg, må vi spørge os selv, hvor denne variation stammer fra. Tilbagegangsprocesser forløber ofte som en serie af regeringsangreb og reaktioner fra embedsværket, der bliver gensidigt forstærkende. Med andre ord er der sandsynligvis betydelig feedback, hvor regeringens succesfulde politisering og autokratisering svækker embedsværkets modstandskraft og muliggør yderligere politisering og autokratisering. Vi kan altså ikke udelukke den mest åbenlyse risiko for omvendt kausalitet, hvor det er radikaliteten af den autokratisk indstillede regerings politisering og autokratisering og dermed den demokratiske tilbagegang i sig selv, der bestemmer administrationstypen og følgelig embedsværkets reaktion. Næste trin er derfor at undersøge, om vi kan observere en kontinuitet i administrationstypen fra tidligere, mere demokratisk indstillede regeringer. Er det tilfældet, kan vi logisk udelukke, at politiseringen alene skulle være produktet af regeringens autokratiske tiltag.

Selvom selv politiserede embedsværker har en vis mulighed for at vælge deres reaktion frit, begrænser fortiden embedsværkers reaktionsmuligheder, således at nogle er mere sårbare og villige til loyal implementering, fordi de har en tradition for top-down politisering, mens andre er mindre sårbare, fordi de traditionelt har haft større autonomi (González-Vázquez, Nieto-Morales og Peters, 2024). Konkret kan administrationstypen reproducere sig selv, herunder dens egen (manglende) autonomi og (manglende) evne og vilje til at bekæmpe politiserings- og autokratiseringsforsøg, via en af to mekanismer:

- Legal og normativ sårbarhed
- Kompetenceflugt

Den første mekanisme implicerer, at tidligere top-down politisering befæster en tradition for dårligere formel-legal beskyttelse af embedspersoner i deres ansættelse og beføjelser end bureaukrati. Dette hænger tæt sammen med en dårligere normativ beskyttelse, hvor politikere og embedspersoner samt andre interessenter som medier og vælgerne som sådan er vant til og derfor accepterer et højere niveau af politisering. I Mexico installerede præsident Obrador i 2018 fx nye administrative enheder til levering af sociale og sundhedsrelaterede ydelser på føderalt og lokalt niveau drevet af partiloyale "Servants of the Nation" parallelt med eksisterende administrationsenheder. Det skete forholdsvis hurtigt, bl.a. fordi arven fra etpartistaten indtil 2000 gjorde politisering velkendt og legitim (Dussauge-Laguna, 2021: 186-188; González-Vázquez, Nieto-Morales og Peters, 2024: 47). Som tidligere angivet øger den slags politisering også risikoen for, at autokratiske tiltag nemmere bliver implementeret.

Den anden mekanisme angår, at top-down politisering giver de mest kompetente embedspersoner incitament til at forlade embedsværket, fordi kravet om loyalitet over for regeringens politik og omskiftelige prioriteter svækker embedspersonernes mulighed for at bruge deres uddannelse og analytiske evner. Over tid kan det betyde en egentlig kompetenceflugt fra embedsværket, hvor de bedste og mest erfarne hjerner forsvinder. Uddannelse og erfaring giver indsigt i lovenes funktioner og interne rangorden samt statens og demokratiets virkemåder. Med kompetenceflugten mister embedsværket dermed både ressourcer og viden til at forstå og fortolke omfanget af regeringers angreb og strategisk modvirke dem. Baggrunden for politiseringen af topembedsværket i Ungarn i 2010 var fx en administrationsreform fra 2006 gennemført af den socialistisk-liberale regering under Gyurcsány, der i et forsøg på at indføre et mere politisk fleksibelt og mindre teknokratisk embedsværk afskaffede de permanente statssekretærer (departementschefer) og erstattede dem med politisk udpegede. En stor del af de mest erfarne embedsfolk forlod derfor deres job i protest, ligesom det i øvrigt skabte fornyet præcedens for politisering, og dermed var der mindre modstandskraft i embedsværket, da Orbán kom til magten i 2010. Hajnal og Boda (2021: 81) konkluderer således: "the 2010 transformation targeted a bureaucracy already substantially weakened in terms of expertise and capacity."

Modsat kan bureaukratiske administrationer reproducere sig selv, deres autonomi, kompetence og upartiskhed, fordi de allerede besidder en ekspertise, der gør dem vitale for næsten enhver regering. Også de fleste autokratiske indstillede regeringer ønsker at kunne fortsætte med at levere offentlige goder og bevare

en vis politisk orden i transitionsfasen og videre frem (Charron og Lapuente, 2010). Den informationsasymmetri og diskretion med essentielle funktioner i samfundet, som ethvert embedsværk nyder godt af i et vist omfang, bliver større, når embedsværket har større ekspertise. Konkret kan embedspersoner bruge deres ekspertise i forvaltningsret, ansættelsesmæssige rettigheder, forfatningsgarantier og andre procedurer samt organisatoriske kendskab til at skabe alliancer på tværs i administrationen og med vælgergrupper og interesseorganisationer og på den måde udmanøvrere politikerne. I ekstreme tilfælde kan de ligefrem sætte landets sikkerhed eller leveringen af offentlige goder på spil ved at nægte at gå på arbejde i protest og dermed tvinge regeringen til at makke ret. I Brasilien forsøgte præsident Bolsonaro fx at politisere militæret, men da forsvarsministeren nægtede og derfor blev fyret, valgte samtlige chefer i såvel hæren, flåden og flyvevåbnet kollektivt at sige op. I dette øjeblikkelige kaos var Bolsonaro nødt til at droppe sine planer (Melo og Pereira, 2024: 136).³

Trin 3: administrationstypens historiske rødder

Dybereliggende, fx socioøkonomiske og kulturelreligiøse faktorer, kan påvirke valget af den autokratisk indstillede regering og dermed udgøre et centralt supplement til forklaringen af den demokratiske tilbagegang. Men de kan også gøre top-down politisering til en spuriøs årsag, hvis de samtidig har formet den. Hvis politiseringen skyldes arven fra en dybere autokratisk fortid, har vi dernæst så at sige blot skudt problematikken omkring omvendt kausalitet tilbage i tid. Løsningen på begge udfordringer er at spore administrationstypens historiske rødder. Hvis politiseringen af embedsværket ikke ændrede sig markant hen over det pågældende lands første demokratiske transition og frem til valget af den autokratisk indstillede regering, kan vi udelukke, at regimetypen kan have været førsteårsagen. Hvis ikke den oprindelige top-down politisering kan forklares af andre årsager til demokratisk tilbagegang mere generelt, kan vi tilmed udelukke spuriøsitet.

For især Europa og Nord- og Sydamerika er nutidens ansættelses- og styringsnormer ofte et produkt af politiske beslutninger under det 19. og tidlige 20. århundredes overgang til massepolitik, dog begrænset af en tidlig-moderne statsadministrativ arv. Det politiske regime og andre faktorer stod her sjældent i et klart kausalforhold til ansættelses- og styringsnormerne. I Europa opstod allerede i førmoderne tid protobureaukratier ud af krige, der krævede effektiv beskatning og militæradministration (Ertman, 1997). Hvor bureaukratiet stod stærkest, blev det bevaret også efter de første demokratiseringer i 1800-tallet, mens de svagere bureaukratier blev domineret af de nye massepartier og derfor udviklede sig i retning af mere politisering. Samtidig gjorde økonomisk udvik-

ling det muligt for visse lande at etablere en mere bureaukratisk sti. I det meste af resten af verden forhindrede fraværet af langvarig geopolitisk konkurrence som den europæiske en lignende bureaukratisering, mens koloniseringen med tiden indførte et formelt miks af bureaukrati og top-down politisering, dog i praksis domineret af sidstnævnte (Charron og Lapuente, 2010; Andersen og Cornell, 2023).

Eftersom de fleste lande tidligst oplevede deres første demokratiske transition i starten af det 20. århundrede, havde embedsværkerne altså allerede på dette tidspunkt forholdsvis fasttømrede traditioner for bureaukrati eller top-down politisering. Og stiafhængigheden fortsatte i de fleste tilfælde efter demokratiseringen og på tværs af regimetyper, desuagtet administrationstypen. Administrative traditioner, der enten er i familie med bureaukrati eller top-down politisering, er således generelt stabile over tid. Peters (2021) skelner mellem fire med rod i 1800-tallet – den anglo-amerikanske, den napoleonske med hovedvægten i Sydeuropa, den tyske og den skandinaviske – der kan rangeres på en skala fra mere til mindre politiseret (se også Jugl, 2025).

Stiafhængigheden på tværs af politiske regimer kan også analyseres som en kontinuerlig reproduktion via de to førnævnte mekanismer, legal-normativ sårbarhed samt kompetenceflugt for top-down politisering og legal-normativ beskyttelse samt ekspertise for bureaukrati. Trods incitamentet til korruptionsbekæmpelse i demokratier rummer top-down politisering en selvforstærkende dynamik i såvel demokratier som elektorale autokratier, fordi de politiske partier har incitament til at mobilisere vælgere gennem udlovning af statslige jobs og kan udnytte administrationens inkompetence og organisatoriske sårbarhed (Cornell og Lapuente, 2014).

Bureaukratiske organisationer rummer dog også kilder til deres egen selvopretholdelse, navnlig de ansattes professionelle normer og reglernes systembevarende logik, der slår igennem via embedspersonernes kompetence og legal-normative beskyttelse (se Olsen, 2008: 15-18). Desuagtet de konstante bølger af top-down politisering igennem USA's historie har den føderale administration fx ad flere omgange været i stand til at bevare og udbygge sin autonomi inden for forvaltningen af miljø- og skolevæsen (Levine et al., 2025).

Selv i moderne tid kan reproduktionen imidlertid slå fejl, så det lykkes fundamentalt at ændre ansættelses- og styringsnormerne. Det skete fx i flere østeuropæiske lande som Ungarn, Polen og Tjekkiet i forlængelse af Sovjetunionens sammenbrud, hvor bureaukrati i hvert fald for en længere periode blev etableret som normalen. Tilsvarende skabte kommunistiske revolutioner tidligere i disse landes historie administrative brud frem mod nye former for politisering, ligesom militærdiktaturet i Brasilien fra 1964 til 1985 bureaukratiserede væsentlige

dele af statsadministrationen. Men som disse eksempler illustrerer, er der, ligesom ved reproduktion, ikke noget klart mønster bag de administrative brud, som kan forklares af bestemte regimeforandringer. Det er snarere regimeforandringens styrke end dens demokratiske eller autokratiske tilsnit, der afgør, om reproduktionen fortsætter eller afbrydes. Jo mere revolutionært regimeskiftet er, jo større er potentialet for administrativ forandring.

Illustration: administrationstypen og demokratisk tilbagegang i Venezuela og Colombia

Den teoretiske rammes anvendelse kan kort illustreres ved at sammenligne den gradvise demokratiske tilbagegang i Venezuela orkestreret af præsident Hugo Chávez fra hans første valg i 1998 til demokratiets sammenbrud i 2008 med Colombias samtidige, relativt større demokratiske stabilitet under Álvaro Uribe, fra han vandt i 2002, til han tabte præsidentmagten i 2010.⁴ Venezuela er en paradigmatiske case som det første, dramatiske tilfælde af regeringsanført tilbagegang, der inspirerede både forskere og autokrater in spe (Bermeo, 2016: 17; Bauer et al., 2021: 20). Sammenligningen med Colombia er særligt informativ, fordi Venezuela og Colombia, umiddelbart før Chávez og Uribe blev valgt første gang, lignede hinanden mht. spansk kolonial fortid, geografisk placering i det nordlige Sydamerika, økonomisk ulighed og moderat etnisk heterogenitet og havde samme demokratiske arv siden 1958, ligesom det amerikanske hegemoni som internationalt rammevilkår var og forblev det samme gennem deres præsidentperioder (Levitsky og Ziblatt, 2018: 216; Gamboa, 2022: 12-13). Alene ved caseudvælgelsen kan vi altså kontrollere visse faktorer, der kunne udgøre omvendt kausalitet eller skabe spuriøsitet for top-down politisering som årsag, men den inferensstrategi er netop utilstrækkelig, fordi den ikke følger de tre trin.

Selvom Chávez angreb demokratiet dybere end Uribe ved fx udelukkelse af oppositionskandidater og -medier, var Uribe, ligesom Chávez, en illiberal populist (Dugas, 2003). Ad flere omgange forsøgte Uribe uden held at knægte domstolens uafhængighed og liberale institutioner som begrænsning af præsidentperioder i forfatningen og civile friheder. Politiseringsforsøg som fx de juridiske reformer i 2002 og 2003, der skulle svække forfatningsdomstolens uafhængighed og beføjelser for lovprøvning, fejlede, og det samme gjorde autokratiseringsforsøg såsom at give præsidentembedet nødretsbeføjelser og suspendere civile friheder i 2003 samt at muliggøre en tredje valgperiode for præsidenten i 2009. Eneste succesfulde tiltag var forfatningsændringen i 2005, der muliggjorde en anden valgperiode. Omvendt lykkedes Chávez med samme type angreb, der var essentielle skridt på vejen til at nedbryde Venezuelas de-

mokrati. Det gjaldt fx forfatningsændringen i 1999 og bemyndigelsesloven af 2001, der både svækkede demokratiet direkte ved at mindske parlamentets og domstolenes kontrol med regeringen og give præsidenten lov til at regere per dekret og politiserede ved at skifte alle højesteretsdommere ud med loyalister (Gamboa, 2022: kap. 4-5, 129; Corrales, 2023: kap. 6).

Fokusset i sammenligningen er på domstolene. Selvom domstole blot udgør én aktør i embedsværket, er deres uafhængighed formodentlig særligt vigtig for at forhindre demokratisk tilbagegang, da de i de fleste demokratier på grund af tredelingen af magten har beføjelser til at stoppe regeringers ulovlige og/eller forfatningsstridige tiltag og nogle steder ligefrem aktivt tage sager op ved såkaldt *judicial review*. Derfor er især en forfatningsdomstols og højesterets uafhængighed af politisk pres helt central, da de ofte udgør det sidste bolværk mod regeringsangreb (Ginsburg og Huq, 2018; Staton, Reenock og Holsinger, 2022). På den måde er domstolspolitiseringsens effekt på demokratisk tilbagegang af samme type som for top-down politisering af embedsværket generelt, men formodentlig er effekten større.

Domstolenes uafhængighed nævnes netop af de fleste studier som en hovedårsag til forskellen i demokratisk tilbagegang mellem Venezuela og Colombia under hhv. Chávez og Uribe, men studierne fokuserer på tilbagegangsprocessen og interaktionen mellem regering og domstole og sporer ikke domstolenes historie, herunder udviklingen i (u)afhængighed (se fx Gamboa, 2022: kap. 4-5; Corrales, 2023). Fokus på domstolene i netop disse to cases er derfor særligt illustrativt for anvendeligheden af artiklens teoretiske ramme.

Andre faktorer er vigtige for en samlet forståelse af årsagerne til den demokratiske tilbagegang i Venezuela og demokratiske stabilitet i Colombia. Navnlig kan vi ikke forstå Chávez' og Uribes fremkomst uden at forstå årsagerne til deres første valg til præsident i hhv. 1998 og 2002, hvor særlige nationale kriser – økonomisk krise med rod i naturressourceforbandelsen i Venezuela og sikkerhedskrise med rod i statens manglende voldsmonopol i Colombia – muligjorde en sejr for deres populistiske kampagner. Og forskellene mellem kriserne kan delvist forklare, hvorfor Chávez' angreb på demokratiet, trods forømtalte ligheder, overordnet var mere radikalt end Uribes. Uribes primære valglofte var at afvæbne guerillastyrker som FARC, der generelt var hadet i befolkningen og stod uden for det etablerede politiske system. Chávez, derimod, kom til magten på et løfte om at udradere den traditionelle elite, som han mente havde forårsaget landets dybe økonomiske krise (Coppedge, 2005: 290; Hernandez, 2024). Af den grund var USA tidligt en stærk allieret for Uribe, om end ikke klart betinget af demokratiske konditionaliteter, og oppositionen kunne bedre acceptere Uribes tiltag og brugte mere moderate, institutionelle strategier

(gennem fx valg og domstole) til at modgå dem. Derimod bød oppositionen i Venezuela, den traditionelle elite, Chávez indædt modstand, eftersom dens privilegier var direkte truet, bl.a. ved et kupforsøg og istandsættelse af voldelige demonstrationer. Det styrkede blot Chávez' popularitet i den brede befolkning og radikaliserede hans angreb på demokratiet (Gamboa, 2022: kap. 4-5).

Men dette forklarer ikke forskellene i domstolenes evne og vilje til at modstå politiserings- og autokratiseringsangreb. Ved at følge de tre trin i den teoretiske ramme viser jeg, i første trin, at domstolenes reaktion spillede en essentiel og selvstændig rolle i afbødning eller facilitering af samme type politiserings- og autokratiseringstiltag efter politisk vedtagelse. Det indikerer, at domstolene var vigtige for demokratisk tilbagegang. For disse to cases specifikt bidrager det desuden til at afvise omvendt kausalitet – at forskelle i regeringsangreb fuldstændigt skulle have bestemt domstolsreaktionerne – og oppositionsstrategier eller politiske institutioner som tilstrækkelige forklaringer.

I andet trin viser jeg, at domstolenes forskellige reaktioner har rod i forskellige administrationstyper for domstolsvæsenet, top-down politisering i Venezuela og bureaukrati i Colombia, før valget af Chávez og Uribe. Årtier med både kompetenceflugt og legal-normativ sårbarhed skabte et domstolsvæsen med svag modstandskraft i Venezuela ved indgangen til Chávez' præsidentperiode, mens det stærkere fundament for domstolsuafhængighed gav det modsatte udgangspunkt for Uribes Colombia. Dette indikerer relevansen af domstols(u)afhængighed på demokratisk tilbagegang og en meget stærk afvisning af omvendt kausalitet i de to cases. Kendetegn ved Chávez og Uribe, herunder deres regeringsangreb, kan ikke stå alene som forklaring.

I tredje trin sporer jeg forskellene i domstolsuafhængighed tilbage til historisk kontingente forhold omkring landenes første succesfulde demokratiske transitioner, der igangsatte en vedvarende stiafhængighed. Derved kan jeg også, for de to cases, afvise de dybere versioner af omvendt kausalitet og spuriøsitet – at forskellene kan forklares af hhv. arven fra tidligere politiske regimer eller andre strukturelle årsager til tilbagegang.

Trin 1: domstolenes reaktion og regeringsangrebenes succesrate

Med fokus på faciliteringen eller afbødningen af den type politiserings- og autokratiseringstiltag, som Chávez og Uribe begge forsøgte, kan vi se, at domstolenes ageren gjorde en konkret forskel, også før fx boomet i olieprisen i 2003-2004 gjorde Chávez yderligere populær. Chávez, valgt på en venstrepopulistisk kampagne for at komme ulighed og økonomisk krise til livs ved at ekspropriere den traditionelle elites ejendom og erstatte deres politiske magt med mere magt til folket, satte allerede gang i den demokratiske tilbagegang i foråret 1999, da

det lykkedes ham, via støtte fra en folkeafstemning, at nedsætte en ny forfatningsgivende forsamling primært bestående af loyalister og udskifte højesteret, også med loyalister. En folkeafstemning med retsvirkning om et sådant emne ved præsidentielt dekret, og dermed nedsættelsen af den forfatningsgivende forsamling, var i sig selv forfatningsstridige tiltag. Under den nye forfatning opløste Chávez dernæst højesteret og udnævnte en ny fyldt med loyalister. Chávez opløste også parlamentet, hvor oppositionen ellers havde flertal, og sikrede sig stor opbakning og klart flertal i det nye parlament efter et valg i 2000. Det nye parlament gav i 2001 Chávez beføjelser til at regere per dekret, som han udnyttede til at gennemføre voldsomme reformer uden politiske forhandlinger. Motiveret af et fejlslagent kupforsøg i april 2002 udnyttede Chávez sine beføjelser til udrensninger i militær og politi samt fængslinger af ledende oppositionspolitikere. Dette fortsatte i løbet af 2004-2006, hvor grebet strammedes om oppositionsloyale civilsamfundsorganisationer, Chávez lancerede sin egen regimeloyale kanal, Telesur, og oppositionens medielicenser ikke blev fornyet. Endelig markerede den administrative udelukkelse af en hel række oppositionskandidater ved regional- og lokalvalg i 2008, at Chávez ikke længere kunne afsættes frit, og at demokratiet dermed var brudt sammen (Coppedge, 2005: 292; Gamboa, 2022: kap. 4).

I 1999 undlod højesteret at dømme imod Chávez' ulovlige nedsættelse af den forfatningsgivende forsamling, denne forsamlings ligeledes ulovlige vedtagelse af almindelige love indtil vedtagelsen af en ny forfatning samt opløsningen af det gamle parlament (Brewer-Carias, 2012: 11; Gamboa, 2022: 101). Heller ikke opløsningen af selvsamme højesteret affødte domme eller klare offentlige protester fra dommerstanden (Burns, 2009: 120). Frem mod det demokratiske sammenbrud forblev højesteret dermed et gennemført loyalt instrument for Chávez ved i et klart flertal af retssager at dømme til fordel for Chávez' venner og partifæller, loyale forretningsfolk og virksomheder navnlig i olieindustrien og allierede i militær og politi. Det omfattede bl.a. afvisning af oppositionens beskyldninger om valgsvindel i 2005 og lovligheden af oppositionskandidaters udelukkelse i 2008 (Urribarri, 2023; Muno og Kestler, 2023: 55).

I Colombia forsøgte præsident Uribe også at koncentrere magten med henblik på – i hvert fald officielt – én gang for alle at eliminere FARC og andre revolutionære kræfter og genetablere statens kontrol med hele territoriet. Selvom han fik støtte af USA til netop dette projekt, var støtten ikke entydigt behæftet med betingelser om overholdelse af menneskerettigheder og demokratiske garantier. Foruden menneskerettighedsforbrydelser såsom manglende rettergang, vilkårlige fængslinger og unødvendige drab foranstaltet af militære og paramilitære styrer (Hristov, 2009: kap. 3, 5; Mayka, 2016: 141) forsøgte Uribe imellem

2002 og 2010 navnlig at mindske forfatningsdomstolens adgang til prøvning af lovforslag, omstrukturere og ændre ansættelsesprocedurerne for dommere i højesteret, svække højesterets adgang til at retsforfølge præsidenten og regeringsmedlemmer og ændre ansættelsesproceduren til statsrevisor og ombudsmand fra nomineringer af domstolene til nomineringer af den politisk kontrollerede valgadministration (Gamboa, 2022: Kap. 5). Dette affødte ikke protester fra USA og blev første gang omtalt af den nytiltrådte præsident Obama så sent som i 2009 (Arnson og Tickner, 2010: 185).

Højesteret fastholdt imidlertid sin autonomi trods flere forsøg på intimidering og aflytning af dommere. Dernæst istandsatte og gennemførte højesteret retssager mod de illiberale tiltag, fx i den højtprofilerede og skelsættende Parapolitica-skandale, der endte med domme til 37 kongresmedlemmer og fem guvernører for forbindelser til den store paramilitære organisation, AUC (Mayka, 2016: 140-141). Domstolene dømte generelt strengt efter lovmæssige menneskerettighedsgarantier i sager om forfulgte venstre- og højreorienterede i forbindelse med konflikten med FARC, ligesom forfatningsdomstolen allerede tidligt under Uribe underkendte præsidentielle dekretter om at begrænse journalisters adgang til konfliktområder og oprettelsen af særlige militærzoner med begrænset rettergang (Dugas, 2003: 1133; Mayka, 2016: 142). Sidst men ikke mindst spillede forfatningsdomstolen den afgørende rolle i, som sidste instans, at afvise Uribes anmodning om at stille op til en tredje valgperiode i 2010, selvom Uribe havde parlamentets opbakning hertil. Af mange forskere og journalister markerede det øjeblikket, hvor Uribes autokratiske ambitioner led det endelige knæk (Ginsburg og Huq, 2018: 24-29; Gamboa, 2022: 171).

Trin 2: domstolenes uafhængighed umiddelbart før Chávez og Uribe

Denne variation i demokratisk stabilitet skyldtes bl.a., at Chávez og Uribe før deres valg til præsident i hhv. 1998 og 2002 stod over for domstole med forskellig evne og vilje til at beskytte egen autonomi og modgå autokratiseringsforsøg. På tærsklen til Chávez' valgsejr i 1998 var de venezuelanske domstoles beføjelser og autonomi i ansættelsesspørgsmål formelt set reguleret i den eksisterende forfatning fra 1961. Heri eksisterede ikke en egentlig forfatningsdomstol, men en højesteret med visse begrænsede muligheder for forfatningsprøvning af lovforslag. Dommerne blev valgt af parlamentet efter forslag fra regeringen og præsidenten, hvilket skabte et juridisk system stærkt domineret af den udøvende magt og med relativt få og svage beføjelser til politisk indblanding. Over tid skabte det såkaldte Punto Fijo-system, hvorefter de to regerende partier, COPEI og AD, skiftedes til at sidde på præsidentsædet, men deltes om magten ved at besætte offentlige embeder med hver deres partiloyalister, tilmed et gennem-

korrupt retssystem uden kapacitet til eller interesse i autonom handlen (Ungar, 2002). Selvom dette partisystem brød sammen i starten af 1990'erne, og en proces mod en mere politisk fremtrædende og autonom højesteret blev påbegyndt, var højesterets legal-normative sårbarhed og inkompetence stor i 1998. Venezuelas højesteret i 1990'erne blev således beskrevet som en vildfaren institution på jagt efter en ny håndfast politisk principal (Burns, 2009: 108-114).

Trods Colombias og Venezuelas ligheder skilte Columbias domstole i 1990'erne sig ud ved deres relativt høje grad af autonomi og stærke politiske rolle. Under den kolde krig med et klientelistisk topartisystem meget lig det i Venezuela forblev højesteret en stærkt stabiliserende kraft, der nød store beføjelser til politisk indblanding og forfatningsprøvning baseret på forfatningen af 1958. Dommerne blev valgt på livstid af den eksisterende dommerstand, hvilket isolerede dem fra partipolitisk og præsidentiel indblanding og øgede standens kompetencer. Da partisystemet brød sammen i 1990'erne parallelt med udviklingen i Venezuela, blev retssystemet også reformeret. Den nye forfatning af 1991 oprettede en egentlig og ekstremt magtfuld forfatningsdomstol, hvis dommere til gengæld skulle vælges af parlamentet i en reduceret periode på fem år. Det kunne ligne en succesfuld politisering, men forfatningsdomstolen viste sig hurtigt at agere særdeles selvstændigt og aktivistisk ved flere gange at dømme imod regeringen og parlamentets flertal i løbet af 1990'erne (Rodriguez, García-Villegas og Uprimny 2003; Landau, 2015: kap. 3). Idéen om politiske udnævnelser strandede også i lovgivningsprocessen, og forfatningsdomstolen udnyttede i stedet sine øgede politiske beføjelser til maksimal juridisk indblanding i den førte politik (Nunes, 2010: 95-97). På den måde bevarede de colombianske domstole et højere niveau af ekspertise og legal-normativ beskyttelse end de venezuelanske.

Trin 3: etablering af domstolenes (u)afhængighed

Var der faktorer på spil, før de første succesfulde demokratiske transitioner i Venezuela og Colombia i 1958, der forklarer udviklingen af svagere domstole og en stærkere autokratisering i Venezuela end i Colombia? Svaret er nej, eftersom forklaringen findes i historisk kontingente og landespecifikke forhold. Siden forfatningen i 1864 havde højesteret i Venezuela fungeret med stærke prøvningsbeføjelser og meritrekruttering, indtil den globale demokratiseringsbølge og et politisk magtvakuum skabte en tumultarisk transitionsfase under AD-lederskab 1945-1948, hvor højesteret blev fyldt med partiloyalister. Denne modus udgjorde den dominerende norm blandt de politiske eliter under skrivningen af 1958-forfatningen. Her stod partiernes legitimitet stærkere end mi-

litærets og embedsværkets, og derfor blev modellen med deling af dommere mellem partierne skrevet ind i forfatningen (Ungar, 2002).

Før overgangen til demokrati i 1958 blev Venezuela og Colombia kaldt tvillingenationer, fordi de var som skåret ud af samme stykke geografisk, demografisk og kulturelt (Gamboa, 2022: 11-13). Olieforekomsterne i Venezuela korrumpere allerede fra 1920'erne embedsværket, men da klientelisme i embedsværket overordnet var mindst lige så dominerende i Colombia efter 1958, forklarer dette ikke forskellene i domstolenes uafhængighed. Med andre ord kunne politisering af domstolene lige såvel have været resultatet af transitionsfasen i Colombia, som den blev det i Venezuela. Men den ekstreme vold og usikkerhed, der prægede de ti års borgerkrig (La Violencia) 1948-1958 i Colombia satte afgørende spor i landets politiske system. De ledende politikere opfattede det som essentielt, desuagtet ideologisk standpunkt, at genetablere en statsmagt og politisk stabilitet. Her blev en autonom og politisk aktiv højesteret anset som en nøglespiller, fordi dens upartiskhed kunne forhindre de mest ekstreme og polariserende lovforslag – som ofte også ville være forfatningsstridige – i at blive til virkelighed (Rodriguez, García-Villegas og Uprimny 2003; Nunes, 2010: kap. 2). Det er altså paradoksalt nok i Colombias berygtede borgerkrigshistorie snarere end de sociokulturelle strukturer eller landets feterede årtier med demokrati under den kolde krig, at vi skal finde det dybeste svar på demokratiets overlevelse under Uribe. Det betyder ikke, at borgerkrig i alle tilfælde vil føre til stærke domstole, men under de specifikke historiske forhold i 1950'ernes Colombia blev det netop udfaldet.

Konklusion og perspektiver

Denne artikel har præsenteret en teoretisk ramme til at undersøge, hvorvidt top-down politisering af embedsværket kan forklare de seneste årtiers tilfælde af demokratisk tilbagegang, hvor den siddende regering har orkestreret autokratiseringer i alle verdens regioner i en ofte implicit og gradvis proces. Teorien og de caseeksempler som fx Colombia og Venezuela, der er anvendt, demonstrerer på den ene side, at demokratisk tilbagegang ikke bare kan reduceres til et ønske blandt vælgerne om en mere autokratisk eller illiberal styreform. Anser vi demokratisk tilbagegang som en grundlæggende kamp mellem demokrater og autokrater, foregår en vigtig del af afgørelsen så at sige efter valget af autokraten, når vedkommende konfronteres med institutionelle kontrolinstanser. På den anden side viser teorien og eksemplerne også, at denne institutionelle kamp ikke bare handler om konstruktionsfejl i selve de liberal-demokratiske institutioner, men også om dybereliggende forskelle i måden, embedsværket har været og er indrettet på. Forfatninger, parlamentariske kontrolmekanismer

og kloge oppositionspartier er ikke altid nok til at beskytte demokratiet, hvis embedsværket er i regeringens sold. I stedet peger teorien på, at demokratisk tilbagegang ofte afgøres i den daglige kamp mellem vælgerne repræsentanter i regeringen og ikkevalgte embedspersoner og dommere, og at resultatet har dybe rødder i det enkelte lands administrative historie.

Det ændrer ikke ved, at top-down politisering i andre tilfælde end fx Venezuela og Colombia kan være et produkt af andre strukturelle forhold eller en særligt stærk autokratisk eller demokratisk arv. Artiklens pointe er netop at levere en ramme, som forskere kan bruge til at udvikle specifikke teorier om top-down politisering som årsag og undersøge dem i konkrete singlecase eller komparative casestudier. Rammen kan således, ved at levere forskellige mekanismer for top-down politiseringens effekt og forskellige begrænsninger på denne effekt, bruges til at formulere konkrete hypoteser i cases, hvor vi kender udfaldet – enten demokratisk tilbagegang eller stabilitet. Den kan så at sige strukturere vores forhåndsviden og vise, hvor vi har behov for at indhente nye data. Når undersøgelsen skal foretages, sætter rammen dernæst fingeren på de mulige kritikker af teorier om top-down politisering og anviser en række måder at undersøge både spuriøsitet og omvendt kausalitet på. Samtidig leverer rammen den historiske dybde og det fokus på mikroniveauet, der kræves af en valid kausalslutning. Sidst men ikke mindst vil sådanne undersøgelser vise, hvor stor opbakning top-down politisering har som årsag, og i hvilke kontekster den (ikke) virker. Dette vil bidrage til at give et mere retvisende og nuanceret billede af top-down politisering som årsag, så den kan tages alvorligt på linje med andre førende teorier om demokratisk tilbagegang.

Artiklens fokus har altså været at undersøge en bestemt teori om demokratisk tilbagegang. Men den historisk-institutionelle logik bag artiklens teoretiske ramme kan også anvendes mere generelt til at udforske og undersøge andre institutionelle teorier. På samme måde som top-down politisering kan forklaringer centreret omkring politiske institutioner som partiorganisation og elitenormer angribes for potentiel endogenitet, når det påstås, at de kan forklare demokratisk tilbagegang (Waldner og Lust, 2018: 100). Ved at spore institutioners oprindelse og deres udvikling hen over regimeudviklinger frem til og under en periode med regeringsangreb på demokratiet udgør artiklens teoretiske ramme en mere generel model for teoriudvikling om et af tidens varmeste emner.

Noter

1. De statistiske undersøgelser anvender mål for "administrativ kapacitet" eller "bureaukratisk kvalitet", hvoraf top-down politisering kun udgør én komponent. Til gengæld spiller den en afgørende rolle i de teoretiserede mekanismer.

2. Modsat beskriver bottom-up politisering en øget politisk aktivitet i embedsværket, der her anses som en effekt af top-down politisering (se Peters og Pierre, 2025).
3. Top-down politiseringens ofte svagere evne til at levere offentlige goder og tendens til at øge korruptionen giver også populistiske eller decideret autokratiske valgkampagner bedre vind i sejlene og øger dermed sandsynligheden for valget af en autokratisk indstillet regering i første omgang. Denne type effekt kan uden betydelige ændringer håndteres inden for rammen ved at undersøge dens historiske rødder i trin 3, men af hensyn til enkeltheden i fremstillingen her ser jeg bort fra den.
4. Den illustrative casesammenligning er baseret på kilde- og analysearbejde i samarbejde med postdoc Ida Braad Albek. Alle eventuelle fejl er mine.

Litteratur

- Alon-Barkat, Saar, Sharon Gilad, Nir Kosti og Ilana Shpaizman (2025). [Career civil servants' socially embedded responses to democratic backsliding](#). *Perspectives on Politics* online first.
- Andersen, David og Agnes Cornell (2023). [Voting for bureaucracy? Contestation, suffrage and meritocracy](#). *European Journal of Political Research* 62 (4): 1122-1145.
- Andersen, David og Jonathan Doucette (2022). [State first? A disaggregation and empirical interrogation](#). *British Journal of Political Science* 52 (1): 408-415.
- Andersen, David og Jørgen Møller (2019). [The transhistorical tension between bureaucratic autonomy and political control](#). *Political Studies Review* 17 (3): 284-295.
- Andersen, David, Carl Henrik Knutsen og Svend-Erik Skaaning (2025). [Dimensions of state capacity and modes of democratic breakdown](#). *Political Studies* online first.
- Andersen, David, Jørgen Møller, Lasse Rørbæk og Svend-Erik Skaaning (2014). [State capacity and political regime stability](#). *Democratization* 21 (7): 1305-1325.
- Arnson, Cynthia J. og Arlene B. Tickner (2010). Colombia and the United States: Strategic partners or uncertain allies, pp. 164-197 i Jorge I. Domínguez og Rafael Fernández de Castro (red.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations*. Routledge.
- Arriola, Leonardo R., Lise Rakner og Nicolas van de Walle (red.) (2022). *Democratic Backsliding in Africa?* Oxford University Press.
- Bánkuti, Miklós, Gábor Halmai og Kim L. Scheppele (2012). [Hungary's illiberal turn: Disabling the constitution](#). *Journal of Democracy* 23 (3): 138-146.
- Bauer, Michael W. (2024). [Public administration under populist rule: Standing up against democratic backsliding](#). *International Journal of Public Administration* 47 (15): 1019-1031.
- Bauer, Michael W. og Stefan Becker (2020). [Democratic backsliding, populism, and public administration](#). *Perspectives on Public Management and Governance* 3 (1): 19-31.

- Bauer, Michael W., B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit og Stefan Becker (red.) (2021). *Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge University Press.
- Berman, Sheri (2021). *The causes of populism in the West*. *Annual Review of Political Science* 24: 71-88.
- Bermeo, Nancy (2016). *On democratic backsliding*. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.
- Boese, Vanessa A., Amanda B. Edgell, Sebastian Hellmeier, Seraphine F. Maerz og Staffan I. Lindberg (2021). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization* 28 (5): 885-907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Brewer-Carias, Allan R. (2012). *Dismantling Democracy in Venezuela*. Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie J., Thomas B. Pepinsky, Rachel B. Riedl og Kenneth M. Roberts (red.) (2025). *Global Challenges to Democracy*. Cambridge University Press.
- Burns, Lesley M. (2009). *Bringing the Judiciary Back In: An Analysis of the Impact of Executive-Judicial Relations on Democratic Institutional Stability in Venezuela*. Doctoral dissertation. University of British Columbia.
- Charron, Nicholas og Victor Lapuente (2010). *Does democracy produce quality of government?* *European Journal of Political Research* 49: 443-470.
- Christensen, Jørgen G. og Niels Opstrup (2018). *Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints*. *Governance* 31: 481-498.
- Coppedge, Michael (2005). Explaining democratic deterioration in Venezuela, pp. 289-316 i Frances Hagopian og Scott P. Mainwaring (red.), *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge University Press.
- Cornell, Agnes og Victor Lapuente (2014). *Meritocratic administration and democratic stability*. *Democratization* 21 (7): 1286-1304.
- Corrales, Javier (2023). *Autocracy Rising: How Venezuela Transitioned to Authoritarianism*. Brookings Institution Press.
- Dahlström, Carl og Victor Lapuente (2022). *Comparative bureaucratic politics*. *Annual Review of Political Science* 25: 43-63.
- Dugas, John C. (2003). *The emergence of Neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe*. *Third World Quarterly* 24 (6): 1117-1136.
- Dussauge-Laguna, Mauricio I. (2021). "Doublespeak populism" and public administration: The case of Mexico, pp. 178-199 i Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit og Stefan Becker (red.), *Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge University Press.
- Ertman, Thomas (1997). *The Birth of the Leviathan*. Cambridge University Press.

- Gamboa, Laura (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies Against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer (2019). [The institutional roots of democratic backsliding](#). *Journal of Politics* 81 (1): 11-16.
- Ginsburg, Tom og Aziz Huq (2018). [Democracy's near misses](#). *Journal of Democracy* 29 (4): 16-30.
- González-Vázquez, Alejandro, Fernando Nieto-Morales og Rik Peeters (2024). [Parabureaucracy: The case of Mexico's "Servants of the Nation"](#). *Governance* 37 (S1): 41-60.
- Hajnal, György og Zsolt Boda (2021). Illiberal transformation of government bureaucracy in a fragile democracy: The case of Hungary, pp. 76-99 i Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit og Stefan Becker (red.), *Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge University Press.
- Hanson, Stephen E. og Jeffrey S. Kopstein (2022). [Understanding the global patrimonial wave](#). *Perspectives on Politics* 20 (1): 237-249.
- Hariri, Jacob G. (2012). [The autocratic legacy of early statehood](#). *American Political Science Review* 106 (3): 471-494.
- Hernandez, Saul M.R. (2024). *Civilian Militarism, Democracy, and State Capacity in Venezuela and Colombia, 1998-2016*. Ph.d.-afhandling. University of Ottawa.
- Hicken, Allen, Samuel Baltz og Fabricio Vassalai (2022). Political institutions and democracy, pp. 161-185 i Michael Coppedge, Amanda B. Edgell, Carl Henrik Knutsen og Staffan I. Lindberg (red.), *Why Democracies Develop and Decline*. Cambridge University Press.
- Hristov, Jasmin (2009). *Blood and Capital: The Paramilitarization of Colombia*. Ohio University Press.
- Jacobs, Lawrence R. og Judd Choate (2022). [Democratic capacity: Election administration as bulwark and target](#). *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 699 (1): 22-35.
- Jee, Haemin, Hans Lueders og Rachel Myrick (2022). [Towards a unified approach to research on backsliding](#). *Democratization* 29 (4): 754-767.
- Jugl, Marlene (2025). [Patterns of bureaucracy: conceptualizing administrative traditions](#). *Journal of Public Administration Research and Theory* online first.
- Kalema, Nai L. (2025). [What DOGE could mean for the future of democracy](#). Carr-Ryan Center for Human Rights Blog Series, Harvard Kennedy School.
- Kasuya, Yuko og Netina Tan (2024). [Introduction: Democratic backsliding in Southeast Asia](#). *Asian Journal of Comparative Politics* 9 (1): 3-8.
- Krishnarajan, Suthan (2026). Hvorfor stemmer vi på udemokratiske politikere? En ny litteratur i hastig udvikling. *Politica* 58 (3): 25-40.
- Landau, D.E. (2015). *Beyond Judicial Independence: The Construction of Judicial Power in Colombia*. Ph.d.-afhandling. Harvard University.

- Latouche, Miguel A., Wolfgang Muno og Alexandra Gericke (red.) (2023). *Venezuela – Dimensions of the Crisis*. Springer.
- Levine, Marc V., Carol MacLennan, John J. Kushma, Charles Noble, Jeff Faux og Marcus G. Raskin (red.) (2025). *The State and Democracy: Revitalizing America's Government*. Routledge.
- Levitsky, Steven og Daniel Ziblatt (2018). *How Democracies Die*. Crown.
- Linde, Jonas og Stefan Dahlberg (2021). Quality of government and political support, pp. 228-248 i Andreas Bågenholm et al. (red.), *Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford University Press.
- Lotta, Gabriela, Eva Thomann, Michelle Fernandez, Jan Vogler, Arthur Leandro og Marcela Garcia Correa (2024). [Populist government support and frontline workers' self-efficacy during crisis](#). *Governance* 37 (S1): 101-125.
- Mayka, Lindsay R. (2016). [Delegative democracy revisited: Colombia's surprising resilience](#). *Journal of Democracy* 27 (3): 139-147.
- Mazucca, Sebastian L. (2010). [Access to power versus exercise of power: Reconceptualizing the quality of democracy in Latin America](#). *Studies in Comparative International Development* 45: 334-357.
- Melo, Marcus A. og Carlos Pereira (2024). [Why didn't Brazilian democracy die?](#) *Latin American Politics and Society* 66: 133-152.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik og Fanni Toth (2020-2021). [Governing illiberal democracies: Democratic backsliding and the political appointment of top officials in Hungary](#). *Journal of Public Administration and Policy* 13 (2): 93-113.
- Muno, Wolfgang og Héctor Briceno (2021). Venezuela: Sidelining public administration under a revolutionary-populist regime, pp. 200-221 i Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit og Stefan Becker (red.), *Democratic Backsliding and Public Administration*. Cambridge University Press.
- Muno, Wolfgang og Thomas Kestler (2023). The quest for democracy: Venezuela in the twentieth and twentyfirst centuries, pp. 37-61 i Miguel A. Latouche, Wolfgang Muno og Alexandra Gericke (red.), *Venezuela – Dimensions of the Crisis*. Springer.
- Møller, Jørgen og Svend-Erik Skaaning (2024). *Democratization and Autocratization in Comparative Perspective*. Routledge.
- Nunes, R. M. (2010). *Ideal Justice in Latin America: Interests, Ideas, and the Political Origins of Judicial Activism in Brazil and Colombia*. Ph.d.-afhandling. University of Texas.
- Olsen, Johan P. (2008). [The ups and downs of bureaucratic organization](#). *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.
- Peters, Guy B. (2021). *Administrative Traditions*. Oxford University Press.

- Peters, B. Guy og Jon Pierre (2025). "You're gonna need a bigger boat": Understanding politicization in the populist era. *International Review of Administrative Sciences* 91 (2): 202-219.
- Riedl, Rachel B., Jennifer McCoy, Kenneth Roberts og Murat Somer (2024). Pathways of democratic backsliding, resistance, and (partial) recoveries. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 712 (1): 8-31.
- Rodríguez, César A., Mauricio García-Villegas og Rodrigo Uprimny (2003). Justice and society in Colombia: A sociolegal analysis of Colombian courts, pp. 134-184 i Lawrence M. Friedman og Rogelio Pérez Perdomo (red.), *Legal Culture in the Age of Globalization: Latin America and Latin Europe*. Stanford University Press.
- Rothstein, Bo og Jan Teorell (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 21 (2): 165-190.
- Schuster, Christian, Kim Sass Mikkelsen, Izabela Correa og Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2022). Exit, voice, and sabotage: Public service motivation and guerilla bureaucracy in times of unprincipled political principles. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (2): 416-435.
- Silva, Michelle M. S. og Alexandre A. Gomide (red.) (2024). *Public Policy in Democratic Backsliding*. Palgrave Macmillan.
- Staton, Jeffrey K., Christopher Reenock og Jordan Holsinger (2022). *Can Courts be Bulwarks of Democracy? Judges and the Politics of Prudence*. Cambridge University Press.
- Ungar, Mark (2002). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Lynne Rienner Publishers.
- Urribarri, Raul S. (2023). The politicization of the Venezuelan Supreme Tribunal during the Bolivarian revolution: An empirical analysis (2000-2009). *SSRN*.
- Waldner, David og Ellen C. Lust (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science* 21: 93-113.
- Yeboah-Assiamah, Emmanuel, Philip A. Baidoo og Kwame Asamoah (2025). Democratic backsliding and public administration: the experience of Ghana. *Policy Studies* online first.
- Yesilkagit, Kutsal, Michael Bauer, B. Guy Peters og Jon Pierre (2024). The guardian state: Strengthening the public service against democratic backsliding. *Public Administration Review* 84: 414-425.

Om forfatteren

David Andersen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i demokratisering, demokratisk tilbagegang, populisme, bureaukratisk kvalitet og statsdannelse. E-mail: dandersen@ps.au.dk