politica, 58. årg., under udgivelse

Tore Vincents Olsen

Embedsmænds rolle under demokratisk tilbageglidning

Artiklen diskuterer embedsmænds rolle under demokratisk tilbageglidning, en proces hvor demokratiske institutioner og rettigheder gradvist bliver undermineret. Den udforsker dilemmaet, embedsmænd står over for, når en regering, der oprindeligt er demokratisk valgt, begynder at gennemføre politikker, der truer demokratiet. Artiklen trækker på litteraturen om demokratisk tilbageglidning og diskuterer to konkurrerende tilgange til embedsmandsrollen, den instrumentelle og den værdibaserede. Den argumenterer for, at embedsmænd har en særlig forpligtelse til at modstå demokratisk tilbageglidning, da deres eksistens er afhængig af gyldig lovgivning, som kun kan skabes gennem demokratiske processer. Den gennemgår forskellige strategier, som embedsmænd kan anvende i denne forbindelse og argumenterer for, at embedsmænd kan have en pligt til at organisere sig mod antidemokratiske regeringer, der vil fjerne demokratiet. Demokratisk tilbageglidning kræver en proaktiv og kritisk embedsstand, der både forsvarer demokratiet og sikrer sin egen overlevelse som en legitim og nødvendig del af det politiske system.

Nøgleord: demokratisk tilbageglidning, embedsmandroller, demokrati, retsstat, politisk legitimitet

Efter naziregimets forbrydelser er opfattelsen af embedsmænds[1] roller under totalitære og kriminelle regimer klar. De bør afstå fra at arbejde med regimet og for regimet. Det betyder, at de enten bør forlade deres stilling i den offentlige forvaltning og/eller aktivt forsøge at modarbejde regimet (Arendt, 2009). På et mere hverdagsagtigt plan sætter embedsmandsetikken ind i forhold til ulovligheder, hvor man fx ikke administrerer loven eller administrerer den i åben konflikt med hensigten og gældende retsprincipper, og hvor administrationen bliver medspiller i en (politisk) manipulation af oppositionen og offentligheden. Skandaler med udgangspunkt i sådanne tilfælde har bidraget til formulering af administrative kodekser om professionalisme, faglighed, sandhed og offentlighed mv. (Smith og Christensen, 2016).

Men hvordan skal embedsmænd forholde sig til demokratisk tilbageglidning? Demokratisk tilbageglidning er en inkrementel proces, hvor demokratiske rettigheder og institutioner bliver undermineret og afviklet til fordel for et regime, hvor medlemmerne af den siddende regering konsoliderer deres magt. Var regeringen kommet til magten ved hjælp af et kup, ville sagen være forholdsvis

klar. Men når den ikke er kommet til magten ved hjælp af ulovlige midler og er valgt pba. en procedure, som ikke er klart udemokratisk, er det ikke oplagt, hvordan embedsmænd skal forholde sig. Artiklen baserer sig på den voksende litteratur på området (Bauer, 2023a; Kucinskas og Zylan, 2023; Lee og Park, 2021; Moynihan, 2020; O'Leary, 2017; Piotrowska, 2024; Schuster et al., 2022; Bauer, 2023b; Bauer og Becker, 2020; Bauer, Peters og Pierre, 2021; Yesilkagit et al., 2024). Den lægger ud med at diskutere, hvad der ligger i demokratisk tilbageglidning. Herefter adresserer den, hvilken betydning demokratisk tilbageglidning har for en regerings autoritet og legitimitet, og ser på forholdet mellem politisk legitimitet og embedsmandens og borgerens forpligtelse til at forberede, følge og udføre regeringens politik. Det tredje og fjerde afsnit ser på to forskellige forståelser af embedsmandens rolle og deres betydning i diskussionen af, hvordan embedsmanden skal forholde sig, før artiklen vender sig mod spørgsmålet om, hvilke handlemuligheder embedsmænd har under demokratisk tilbageglidning. Det sidste afsnit før konklusionen vender kort, hvorvidt embedsmænd har en pligt til at modsætte sig demokratisk tilbageglidning. Artiklens ærinde er at introducere til de grundlæggende argumenter i den nylige litteratur på området samt understrege et specifikt demokratisk argument om embedsmandens rolle og pligter under demokratisk tilbageglidning. Mens en del bidrag til debatten understreger en værdibaseret rolle for embedsmanden, som er defineret ved, at embedsmændene skal forsvare de offentlige værdier og forfatningen og dermed det liberale demokrati som en del af deres grundlæggende mission, skærper denne artikel argumentet ved at vise, at demokratiets bevarelse er en afgørende betingelse for, at embedsmanden kan eksistere og agere som embedsmand. Det fundamentale argument i artiklen er, at embedsmænd kun eksisterer i kraft af, at der er gyldige love, som kan specificere deres embeder, og at gyldige love kun kan opstå gennem demokratiske processer. Dermed er embedsmænds forsvar for demokratiet et forsvar for betingelserne for deres eksistens som embedsmænd.

Demokratisk tilbageglidning, politisk legitimitet og politisk forpligtelse

Der er en kæmpe litteratur om demokratisk tilbageglidning, og pladsen tillader ikke at gennemgå alle positioner og bidrag (Bermeo, 2016; Grillo et al., 2023; Wolkenstein, 2022). Selve ordet tilbageglidning (*backsliding* på engelsk) har en kristen oprindelse og handler om, hvordan folk glider tilbage til et liv i synd efter en periode, hvor de har levet et retskaffent og kristent liv konformt med de religiøse forskrifter. Politologer og demokratiteoretikere ser demokratisk tilbageglidning som en forringelse af de demokratiske rettigheder og institutioner

i forhold til at sikre lige indflydelse og medbestemmelse for alle borgere i samfundet.

Eksempler kan være ændringer af forfatningen eller vedtagelse af love, som kræver store kvalificerede flertal for at ændre og dermed begrænser fremtidige demokratiske flertals mulighed for at ændre politik. Fidesz-regeringen i Ungarn har i forbindelse med forfatningsændringer i 2010 indført 26 såkaldte kardinallove, som kræver 2/3 flertal at ændre, og som angår substantielle politikker. Det er en indskrænkning af fremtidige alternative flertals politiske rettigheder. Det kan være regulering og kontrol af medier. I både Ungarn og i Polen (frem til 2023) har regeringerne sikret kontrol med de offentlige medier via kontrol over bestyrelse, ledelse og derigennem ansættelsespolitik mv. Det har omdannet de offentlige medier til talerør for regeringen, hvilket igen er med til at stille forskellige politiske grupperinger ulige i den offentlige debat. Det kan være kontrol med lovgivningsprocessen, så der bruges særlige hasteprocedurer eller regeringsførelse vha. eksekutive dekreter, som især ses i Ungarn. Det har praktisk talt udelukket muligheden for oppositionen for at gøre indsigelser mod nye love og regler, herunder forfatningsændringer, og rejse en offentlig debat, der kunne kvalificere ændringerne og måske bremse eller ændre dem, hvor de forekommer urimelige. Det kan være underminering af domstoles uafhængighed via nye regler for udpegning og disciplinering af dommere, som vi har set i både Ungarn og Polen, og som er med til at gøre borgernes, og især den demokratiske oppositions rettigheder usikre. Og mere teknisk kan det være nye regler for valg, fx afgrænsning af valgkredse, regler for valgforbund, betaling for politiske annoncer mv., som skævvrider betingelserne for retfærdige valg og dermed værdien af oppositionens politiske rettigheder; udviklinger vi har set i Ungarn.

En udfordring ved begrebet om demokratisk tilbageglidning er dets potentielle konservative implikation (Wolkenstein, 2022). Det kan medføre en forestilling om, at enhver forandring af eksisterende demokratiske institutioner og rettigheder repræsenterer en demokratisk tilbageglidning og ikke en yderligere demokratisering af samme. Dermed overses det, at det næsten altid er muligt at forbedre tingenes tilstand i forhold til indfrielse af demokratiidealet. En anden nært beslægtet problematik er, at man definerer demokrati ved helt bestemte institutioner og rettigheder og bruger disse til at identificere demokratisk tilbageglidning (og demokratisering). Det er i grove træk tilgangen i undersøgelser, der klassificerer demokratier på baggrund af demokrati-indeks. Problemet er igen, at der kan være mange måder at institutionalisere demokratiske principper på, og igen at nye varianter kan repræsentere en progression snarere end en regression. Wolkenstein (2022) argumenterer på denne baggrund for, at demokratisk tilbageglidning finder sted, hvor rettigheder, som borgerne har til rådig-

hed i en bestemt kontekst, enten bliver gjort upraktisable eller bliver frataget dem fremfor styrket og ekspanderet. I eksemplerne fra Ungarn og Polen ser vi overvejende tiltag, som gør borgernes – især oppositionens – rettigheder delvist upraktisable. I et vist omfang, fx gennem premierministerens ret til at regere i "faretilstande" via dekret, kan der også være tale om en direkte fratagelse af politiske rettigheder. Det er svært at se, hvordan alle borgere kan opfatte sig selv som demokratiske medlovgivere i en proces, hvor de ikke inddrages.

Problematikkerne med at identificere demokratisk tilbageglidning under betingelser, hvor mulige forbedringer ikke per definition kan udelukkes, ændrer ikke på, at demokratisk tilbageglidning begrebsmæssigt indebærer en demokratisk regression, der i sidste instans kan resultere i, at borgerne ikke har tilstrækkelige demokratiske rettigheder, og at et givent regime ikke kan karakteriseres som et demokrati. Det sker, når en bestemt tærskel er passeret. En tærskel som man kan placere forskellige steder, men som har stor betydning for, hvordan embedsmænd og borgere kan forventes at forholde sig til de politiske autoriteter (regeringen og det demokratiske flertal[2]), deres instrukser og lovgivning.

For mange er kriteriet for en legitim magtudøvelse forstået som retten til at regere ved hjælp af tvangsmæssige sanktioner, at magten er demokratisk organiseret (Peter, 2023). Hvor det ikke er tilfældet, er magthaverne ikke legitime udøvere af magt, men blot en organiseret gruppe af mennesker, som udøver tvang – evt. fysisk tvang – mod andre grupper i samfundet. I denne artikel følger jeg en demokratisk forståelse af politisk legitimitet. Nogle ville måske hævde, at det er tilstrækkeligt, at en styreform er retfærdig eller blot står for *good governance*, fx defineret ved at regeringsudøvelsen er upartisk, og at det ikke er nødvendigt, at den også er demokratisk. Eller at det ikke er tilstrækkeligt, at den er demokratisk, men nødvendigt, at den også er upartisk (se evt. Rothstein, 2011). Som det vil fremgå nedenfor, trækker jeg ikke på en ren procedural forståelse af demokrati. Der følger mere med, end at lovgivningen er baseret på en demokratisk procedure. Men problemet med en ikkedemokratisk forståelse af legitimitet, fx i form af good governance er, at der mangler plads til at diskutere, hvad der ligger i good governance-idealet. Hvad betyder fx upartiskhed: Betyder det, at alle tilfælde skal behandles ens, eller at lige tilfælde skal behandles lige, og ulige tilfælde forskelligt; og hvornår er tilfælde relevant forskellige?

Ofte kædes begrundelsen af borgernes politiske forpligtelse sammen med begrundelsen af politisk legitimitet. Det vil sige, at så længe den politiske magt er legitim, har borgerne og embedsmændene en moralsk pligt til at følge de love og de kommandoer, som de politiske autoriteter udsteder (Dagger, 2021). Der er dog undtagelser til denne position. De hævder, at den politiske magt godt kan have retten til at regere, uden at det modsvares af en moralsk pligt til at adlyde.

Det åbner muligheden for, at folk kan nægte at adlyde af fx moralske grunde, samtidig med at de og andre anerkender, at de fx kan idømmes bøder for ikke at gøre det (Applbaum, 2010).

Andre teorier understreger modsat, at man godt ville kunne begrunde en ret til at regere og en pligt til at adlyde også under ikkedemokratiske forhold (Szűcs, 2020). En central overvejelse er, at andre borgere har en stærk interesse i at leve i en retsorden fremfor i en tilstand af lovløshed. En retsorden er af stor værdi ift. at kunne garantere individer en overskuelig hverdag og bidrager til at afgøre tvistigheder mellem individer mv. (jf. Kant, 2017). Fra et hobbesiansk perspektiv kunne man argumentere for, at politisk orden – eller statens eksistens – er en betingelse for at etablere en demokratisk styreform overhovedet (Hobbes, 1985). Det betyder, at det er problematisk at modsætte sig statens autoritet enten som borgere eller som embedsmænd. Empirisk hævder nogle analyser i sammenlignende statskundskab, at eksistens af en stabil og relativt velintegreret stat med et anerkendt voldsmonopol er en forudsætning for demokratisering, og det sætter selvfølgelig bestemte former for ulydighed over for staten og den politiske ledelse i et kritisk lys (Andersen, 2017).

Det er dog ikke overbevisende at hævde, at hensyn til lov og orden alene kan være med til at begrunde en ret til at regere gennem tvang endsige en generel moralsk pligt til adlyde dem, der (uden demokratiske procedurer) påberåber sig retten til at regere. Empirisk er der også stillet spørgsmål ved, om statens stabilitet nødvendigvis kommer før demokratiet, eller om demokratiet under gunstige forhold faktisk bidrager til statens stabilitet og sammenhængskraft; dette ikke mindst i en tidsalder, hvor det ikke er klart, at der er andre kilder til politisk autoritet end demokratiet, fx gud eller traditionen (Mazzuca, 2017).

Spørgsmålene om legitimitet og politisk forpligtelse er vigtige. Udfordringen i forbindelse med processer af demokratisk tilbageglidning er, at før vi befinder os *under* tærsklen for demokratisk legitimitet, er der ikke noget klart svar på – fra nogen side – om embedsmænd er forpligtet til at følge regeringens instrukser og loyalt forberede, følge og implementere den lovgivning, som den ønsker. For det første ligger der et problem i entydigt at konstatere, at der er tale om en demokratisk tilbageglidning. Ofte er det en trinvis proces, som kan bestå af enkeltinitiativer, som ikke alle i sig selv er demokratisk problematiske (jf. Scheppele, 2016). Nogle kan endda fremstilles som demokratiske fremskridt, innovationer eller legitime variationer. Det er først, når man ser den sammenlagte effekt af initiativerne, at man ser, at der er foregået en systemisk forandring. For det andet er det ikke oplagt, at den siddende regering ikke er legitim og dermed ikke har den autoritet, der skal til for at foretage de ændringer, som den vil have embedsmændene til at forberede og udføre. For det tredje ville

man kunne argumentere for, at embedsmænd ved netop at påtage sig rollen som embedsmænd har en særlig forpligtelse til at beskytte de demokratiske institutioner og med dem borgernes demokratiske rettigheder. Det vil sige, at den mulighed, der ligger i at forlade tjenesten og dermed ikke blive medskyldig i afviklingen af demokratiet, ikke altid er til rådighed, hvis man tager de forpligtelser, der knytter sig til embedsmandsrollen, alvorligt. Næste afsnit ser på to konkurrerende forståelser af embedsmandens forpligtelse, der er med til at øge kompleksiteten i diskussionen.

To konkurrerende forståelser af embedsmandens forpligtelser

Den første er den instrumentelle tilgang, som siger, at embedsfolk skal følge de instruktioner, de får af deres foresatte, og loyalt forberede, følge og gennemføre den lovgivning, som den politiske autoritet ønsker at gennemføre (Bauer, 2023a, b). Tilgangen kræver, at embedsmanden forholder sig neutralt til forskellige og skiftende politisk foresatte og loyalt udfører det, som de politisk foresatte ønsker af embedsmanden uafhængigt af de politisk foresattes politiske ståsted.

Den anden tilgang understreger embedsmandens primære forpligtelse over for statens grundlæggende identitet og værdier (Bauer, 2023a, b; Yesilkagit et al., 2024). Det vil sige, at embedsmandens fornemmeste rolle er at forsvare den grundlæggende konstitutionelle orden og identitet over for alle forsøg på at underminere den. Det rejser dog spørgsmålet, om det også gælder ændringer af den forfatningsmæssige orden. Her er det vigtigt at være opmærksom på, at en del demokratisk tilbageglidning også har omfattet forfatningsændringer og ændringer i de grundlæggende politiske og juridiske institutioner.

De to forståelser af embedsmandens rolle står i spænding til hinanden. Spændingen skyldes, at embedsmanden i den instrumentelle forståelse skal være loyal over for politisk foresatte næsten uanset deres politiske dagsorden, mens embedsmanden i den alternative forståelse skal være loyal over for statens grundlæggende identitet og værdier og kun over for politisk foresatte for så vidt, at de udviser den samme loyalitet.

De to opstillede forståelser af embedsmanden er idealtyper, og det er usandsynligt, at der alene abonneres på den ene eller den anden forståelse i konkrete statsforvaltninger. I en dansk sammenhæng kunne man med en vis ret hævde, at den instrumentelle forståelse er den mest fremtrædende. Kodeks VII, som specificerer indholdet af syv pligter for embedsmænd i den danske centraladministration, lægger meget vægt på embedsmandens neutralitet og loyalitet over for de politisk foresatte og på pligten til at bidrage med at udvikle og gennemføre politikken, dog altid inden for lovgivningens rammer. Der nævnes sjældent

etiske eller værdimæssige begrænsninger på, hvilke lovændringer embedsmanden kan bistå sin minister med. Det skal dog ses i lyset af, at formodningen i Kodeks VII er, at embedsmandens arbejde foregår inden for rammerne af et parlamentarisk demokrati, hvor ministrene har autoritet, fordi de ikke har et flertal imod sig i Folketinget, der på sin side (må) antages at være demokratisk valgt. Ministrene er "folkestyrets repræsentanter i ministerierne" (Kodeks VII: 8). Kodekset stipulerer således også, at "[e]mbedsmænd skal leve op til værdierne i vores folkestyre og skal med høj integritet udføre deres pligter" (Kodeks VII: 9).

I moderne tid er embedsmandens rolle defineret ved lov. Der er formelle krav til at blive embedsmænd, herunder faglige krav. Embedet og opgaverne er defineret ved lov, og embedsmanden skal følge loven i udøvelsen af sine pligter. Det gælder lov- og beslutningsforberedende funktioner, i myndighedsfunktioner, hvor embedsmanden skal træffe afgørelser, og i servicefunktioner, hvor embedsmanden skal tilvejebringe forskellige services. Det forhold, at embedsmandens embede og arbejde er defineret ved lov, betyder også, at hvor der ingen lov er, er der ingen embedsmænd. Og det rejser igen spørgsmålet om, hvad der kræves for, at man kan tale om, at der eksisterer love, der kan fungere som grundlag for embedsmandens eksistens og arbejde. Ikke ethvert sæt af (systematisk nedskrevne) regler er love.

Fra et retspositivistisk perspektiv kunne udgangspunktet være, at regler får karakter af love, når de er faktisk anerkendt som sådanne. Ofte vil der være nogle bestemte regler for, hvilke regler der kan anerkendes som lov (Hart og Green, 2012). Det kan fx være, at loven har oprindelse i en bestemt instans og/eller er produceret i overensstemmelse med bestemte procedurer specificeret i mere grundlæggende regler. I moderne stater vil det ofte være forfatningen, der er udgangspunkt for anerkendelsen af den almindelige lovgivning som lov, mens anerkendelsen af forfatningen som grundlæggende lov afhænger af reglerne for forfatningsændringer (jf. Kelsen, 1991).

Det retspositivistiske paradigme stemmer godt overens med et instrumentelt syn på embedsmanden. Embedsmanden skal følge loven og forberede lovgivning mv. efter sine politisk foresattes ønsker. Der er ingen kritiske standarder for, hvornår noget kan være gyldig lov, eller for, hvornår nogen har politisk autoritet (udover de de facto anerkendte). Embedsmanden bliver instrument for allehånde politikker, der skal udarbejdes forslag til eller gennemføres via den lovgivning, der bliver anerkendt som sådan.

Den retspositivistiske tilgang garanterer således i sig selv ingen specifikt demokratiforsvarende eller -forstærkende rolle for embedsmanden. Set fra denne

tilgangs perspektiv er der også lov og lovgivning under autokratiske regimer i det omfang, at regimets regler generelt anses eller anerkendes som lov.

Det vil sige, at vi fra et deskriptivt retspositivistisk og et retssociologisk perspektiv godt kan erkende, at der i ikkedemokratiske samfund eksisterer regler, som borgerne anser for love, og som administreres af instanser som politi, anklagere og dommere mv. I den forstand eksisterer lov og retsvæsen også i lande, som ikke har demokrati. Historisk har lov stået centralt i magtudøvelsen og reguleringen af forhold mellem samfundets medlemmer, også selvom loven ikke har haft et demokratisk ophav. Blandt kilder til lovens autoritet har været "Gud", religion, naturret og sædvane. Men ser vi kritisk på, hvilke kriterier der i dag må gælde, for at noget kan være lov, er det uafviseligt, at love er nødt til at have et demokratisk ophav for at være gyldige i den forstand, at man med rette kan bruge tvang til at få borgerne til at følge dem (og evt. for at man kan argumentere for, at borgerne har en forpligtelse til at følge dem, en såkaldt politisk forpligtelse) (Habermas, 1996). Kravet om demokrati for eksistensen af gyldig lov peger på, hvorfor embedsmænd har en vigtig rolle i forsvaret af demokratiet. Demokratiet er udgangspunkt for produktion af gyldig lov overhovedet.

Problemet med den retspositivistiske tilgang bliver dermed selvfølgelig, at den ikke stiller spørgsmålet, hvad der bør betragtes som gyldig lov; hvad kriterierne nødvendigvis må være for, at loven er en lov. Diskussion af politisk legitimitet omhandler netop, hvilke kriterier der skal være indfriet, før en lov er gyldig, før den har autoritet og kan håndhæves med brug af tvang. Som antydet kan hensynet til at sikre en stabil retstilstand tale for, at ikkedemokratiske regimer også kan have en vis legitimitet, og loven dermed autoritet. Samtidig er en stabil retstilstand ikke tilstrækkelig for legitimitet og politisk forpligtelse. Hvis det var, ville man ikke kunne afvise legitimiteten af en ikkearbitrær totalitær stat, som gennemfører sin undertrykkelse gennem en konsistent og konsekvent administreret retsorden. Mange vil som nævnt argumentere for, at demokratiet er afgørende for den politiske legitimitet, og det indebærer umiddelbart, at demokratiets eksistens er en forudsætning for embedsmænds eksistens overhovedet.

Den instrumentelle forståelse af embedsmandens rolle giver også mening inden for rammerne af et demokratisk perspektiv. Her bliver embedsmandens rolle at udføre de demokratisk valgte foresattes politiske vilje. Dermed sikrer man især, at den udøvende magt ikke bliver en selvkørende og selvprogrammerende maskine, der agerer uden demokratiske input og kontrol (Habermas, 1996: 168ff). Der opstår dog umiddelbart et problem, når de politisk foresatte forlanger embedsmænds medvirken til reformer og politikker, som afvikler demokratiet snarere end at udvikle det. For at det giver mening fra et demo-

kratisk perspektiv, må den instrumentelle forståelse af embedsmandens rolle knyttes til en procedural forståelse af demokratiet. Sidstnævnte hævder, at det eneste kriterium for, hvad der er demokratiske beslutninger, er, at de er truffet via en demokratisk procedure, som igen oftest forstås som en flertalsprocedure (Brettschneider, 2009). Det vil sige, at når noget er besluttet af flertallet, er det demokratisk. Her er der en forpligtelse for embedsmanden til at hjælpe til udformningen og gennemførelsen af den lovgivning, som den politiske lovgiver baseret på fællesskabets flertal ønsker. I forbindelse med den demokratiske tilbageglidning vil den instrumentelle rolle for embedsmanden blive defineret ved, at embedsmanden loyalt medvirker til at udforme og implementere de tiltag, som samlet leder til en demokratisk tilbageglidning. Det rejser dog spørgsmålet, om der ikke er grænser for, hvad det demokratiske flertal kan beslutte, her ikke mindst i relation til de nødvendige kriterier for, at noget er demokratisk legitimt.

Modstykket til den instrumentelle forståelse af embedsmandens rolle er at se embedsmanden som forsvarer af statens grundlæggende identitet og værdier, fx ekspliciteret ved forfatningen (Bauer, 2023a: 6-7; Yesilkagit, 2021; Yesilkagit et al., 2024). Embedsmanden skal forsvare disse værdier, også eventuelt mod politisk foresatte, som krænker dem eller forsøger at ændre dem. Denne ikkeinstrumentelle forståelse af embedsmandens rolle er ikke nødvendigvis bundet til demokratiet. Man kan også forestille sig, at statens grundlæggende identitet er defineret ved en nationalitet (etnicitet) eller en religion, og at embedsmændenes rolle bliver at forsvare identiteten og de værdier, der knytter sig til den, også over for eventuelle demokratiske reformatorer. Men det er nok mere nærliggende at knytte den værdibundne forståelse af embedsmanden sammen med en substantiel demokratiforståelse, der hviler på idéen om, at demokratiet inkarnerer og forsvarer et ideal om lige frihed og indflydelse til alle borgere; en idé som indebærer, at alle må have lige civile og politiske rettigheder, og at flertallet dermed ikke legitimt kan fjerne nogles eller alles demokratiske rettigheder, inklusiv de nøgleinstitutioner og centrale institutionelle træk, som garanterer dem (Christiano, 2008; Vinx, 2020; Rostbøll, 2015). Forfatningens binding af den politiske magt mod afviklingen af visse essentielle træk ved den grundlæggende politiske og juridiske orden kan ses som et forsvar for demokratiet, snarere end dets begrænsning. Demokratiets forsvar kræver, at visse grænser ikke overskrides af den lovgivende magt. En komplikation er selvfølgelig, at selvom man anerkender, at der er sådanne grænser, vil den mest oplagte måde at fastlægge deres præcise placering på være gennem en demokratisk proces (Habermas, 1996: kap. 6). At overlade det til domstole eller til embedsmænd at fortolke disse grænser fremfor borgerne og deres valgte repræsentanter, kan derfor virke problematisk. Det har

været diskuteret længe i forhold til (forfatnings-)domstole, om de legitimt besidder en sådan magt mod flertallet (*counter-majoritarian power*), og det er selvfølgelig et helt essentielt træk ved en demokratisk stat, at den udøvende magt, der med "sværdet" i hånden er den mest farlige af de tre "magter" i magtdelingen, er underlagt demokratisk beslutningstagning og kontrol. Den store frygt er, at den udøvende magt løsriver sig og bliver selvstyrende. Og det kan netop ske ved, at den udøvende magt selv begynder at fortolke sine grænser og dermed sine opgaver. Til disse bekymringer er svaret, at det også kun er under visse ikkeideale forhold, hvor valgte politikere som nævnt ikke længere bekymrer sig om disse grænser, at argumentet for, at domstole og/eller embedsmænd bør optræde som deres beskyttere, får vægt (Waldron, 2006). Men det rejser spørgsmålet, hvordan embedsmænd kan og skal forholde sig til ændringer af forfatningen og i de grundlæggende politiske institutioner. Det ser næste afsnit på.

Problemet med at identificere demokratisk tilbageglidning

Som skitseret ovenfor er det ikke klart, at alle institutionelle reformer, herunder af demokratiske institutioner og rettigheder, nødvendigvis repræsenterer en demokratisk regression. De kan og vil ofte blive begrundet med, at de skal gøre politikken mere demokratisk. Eksempler fra Ungarn og Polen peger netop på, at regeringerne der – under hvad der generelt er blevet kendetegnet som demokratisk tilbageglidning – har begrundet ændringer af de grundlæggende strukturer med, at de grundlæggende politiske institutioner skulle gøres mere demokratiske. Og som nævnt er det heller ikke entydigt nemt at identificere, om noget er en demokratisk progression eller regression. Det skyldes, at det ofte kun er på det aggregerede niveau, at man er i stand til at fastslå, om en given ændring føjer noget til en demokratisk tilbageglidning. Er det fx klart, at en tidligere pensionsalder for højesteretsdommere eller en ny udpegningsprocedure for dommere er et demokratisk tilbageskridt? Er det klart, at det underminerer demokratiet, hvis landets højeste domstol ikke har som rolle at kunne underkaste ny lovgivning en judiciel prøvelse i forhold til, om den er konform med forfatningen (fx Waldron, 2006; Bellamy, 2007)? I en dansk sammenhæng ville vi så kunne vide, om en reform af Danmarks Radios ledelsesstruktur, Domstolsstyrelsen eller Institut for Menneskerettigheder repræsenterer en demokratisk tilbageglidning?

En vanskelighed er selvfølgelig, at demokratiet er den procedure, hvorigennem uenigheder afgøres, herunder også en række uenigheder om hvordan demokratiets principper og normer skal fortolkes og praktiseres. Skepsissen mod politisering af embedsstanden hviler blandt andet på dette. Det bør være via den demokratiske procedure, hvor det er borgerne og de valgte politikere og

ikke embedsmændene, der er de afgørende aktører,[3] at uenigheder om demokratiet afgøres. Samtidig må vi være åbne for, at det ikke er alle uenigheder, der udspringer af konkurrerende forståelser af demokratiske principper og normer, og som fremsættes i god tro. Der er positioner, som ikke er demokratiske uanset, hvad der bliver påstået om dem. Og problemet med demokratisk tilbageglidning er, at det er en bevægelse mod et punkt, hvor den demokratiske procedure ophører med at være demokratisk, fordi den ikke engang tilnærmelsesvist kan siges at være en fair procedure, som garanterer lige magt og indflydelse til alle. Selvom grænsen ikke altid er lige klar i forhold til, hvad der er demokratisk og ikkedemokratisk, må vi insistere på, at det i sidste instans er muligt at kende forskel.

Det betyder sammenlagt, at vi som udgangspunkt kan lægge til grund, at der vil være situationer, hvor embedsmænd umiddelbart er i stand til at identificere eksempler på demokratisk tilbageglidning. Det kræver dog en kultiveret demokratisk dømmekraft. Hvis embedsmandens primære loyalitet skal være over for loven og det grundlag, loven bliver til lov på, så må embedsmanden oparbejde en god analytisk sans for, hvilken sammenhæng fx ændringer af ovennævnte karakter skal ses i. Det kræver et begreb om de betingelser, under hvilke der i et demokrati kan produceres gyldig lov, altså en lov som har eller bør betragtes som havende en moralsk bindende karakter på embedsmænd såvel som på borgerne generelt.

I udgangspunktet går grænserne for demokratisk legitime beslutninger ved, at de ikke skader integriteten af den demokratiske procedure selv. I den forbindelse skal det fremhæves, at de fleste liberale rettigheder har en vigtig funktion i sikringen af baggrundsbetingelserne for demokratiet (Habermas, 1996). Hertil kommer en række vigtige institutionelle, sociale og økonomiske forhold. Blandt disse er garantien for en offentlig sfære, der skaber betingelserne for adgang til relevant information, kritik af magthaverne og kritiske udvekslinger af synspunkter mellem alle borgere og politiske aktører. Denne gestaltes af forskellige medier, herunder typisk offentlige medier, der igen baserer sig på relativ uafhængighed (armslængdeprincip) fra politisk ledelse, publicistiske normer, objektivitet og upartiskhed i formidlingen. Det forudsætter offentlighed og transparens i det parlamentariske arbejde og i administrationen. Andre forudsætninger er sikkerhed for ens rettigheder, hvilket skabes gennem forudsigelighed, ikkediskrimination og upartiskhed i appliceringen af lovgivningen samt uafhængigt politi, anklagemyndighed og ikke mindst domstole. Hertil kommer, at borgere har ressourcer nok til kunne deltage i politikken, herunder uddannelse og tilstrækkelig personlig økonomi.

Denne forståelse af embedsmandens rolle giver baggrund for, at embedsmanden må yde modstand mod forsøg på at underminere eller afvikle demokratiet. Ikke alene fordi embedsmandens fornemmeste rolle – fra et demokratisk perspektiv – er at forsvare borgernes demokratiske rettigheder, men også fordi demokratiet bliver embedsmandens egen eksistensbetingelse. Næste afsnit ser på forskellige måder, hvorpå embedsmænd kan yde modstand.

Embedsmænds mulige reaktioner i forsvaret af demokratiet og sig selv

Udgangspunktet for diskussion af, hvordan embedsmænd kan reagere under demokratisk tilbageglidning, er, at embedsmændene befinder sig en politisk og juridisk situation eller tilstand, hvor det ikke er entydigt klart, at tærsklen mellem demokrati og ikkedemokrati er overskredet. Der er ikke tale om, at den siddende regering er kommet til magten på en klart ulovlig eller udemokratisk måde. En anden usikkerhed drejer sig om forholdet mellem enkelttiltag og systematiske ændringer i de grundlæggende politiske og juridiske institutioner. Det er isoleret betragtet ikke altid klart, at en ændring vil lede til en forværring af demokratiet og en forringelse af borgernes demokratiske rettigheder.

Udgangspunkter kan også variere inden for spektret af demokratisk tilbageglidning. Hvis vi forstår demokratisk tilbageglidning som et forløb, hvor man bevæger sig længere og længere væk fra det fuldgyldige demokrati (hvordan det end er defineret), indtil man passerer den kritiske grænse mellem demokrati og ikkedemokrati, så vil man kunne være placeret på forskellige steder i dette forløb. Jo værre tilbageglidningen er, jo mere handling og modstand vil det kræve fra embedsmænd. Der er forskel på, om embedsmænd befinder sig i en situation, hvor der er en svag tilbageglidning, hvor fx regeringen gennemfører stramninger i offentlighedslovgivning på måder, som giver medier og opposition dårligere muligheder for at gennemskue regeringsførelsen, og så situationer med stærk tilbageglidning, fx med reformer af domstolene, som giver regeringen en stærk kontrol over retsvæsenet. Særlig problematiske er politiske initiativer, som ville rykke de politiske og juridiske institutioner forbi den kritiske tærskel mellem demokrati og ikkedemokrati. Her ville man kunne argumentere for, at embedsmænd med rette kan handle i nødværge for at bevare demokratiet og deres egne rettigheder. Det kunne være, hvor regeringen forsøger at skaffe sig fuld kontrol over, hvem der hhv. kan og ikke kan stille op til politiske valg, og dermed hvem der kan udfordre den politisk.

Fortolkningen af enkelte tiltag i forbindelse med hinanden kan evt. reduceres i kompleksitet, hvor de passer ind i et mønster. Analyser viser, at demokratisk tilbageglidning ofte finder sted under forhold, hvor der er en stærk polarisering

i politikken (Haggard og Kaufman, 2021), og/eller hvor politiske aktører abonnerer på en politisk ideologi, som er ikkedemokratisk eller som har en kontroversiel opfattelse af, hvad demokrati er. Pirro og Stanley (2022) foreslår således, at den populistiske forståelse af demokratisk legitimitet kan forklare mønstret i en række institutionelle reformer i Polen og Ungarn. Populismen, især højrepopulismen, hviler på en forståelse af, at "det sande folks" valgte repræsentanter ikke kan eller bør møde modstand i form af *checks and balances*, når de skal gennemføre folkets "generelle vilje". Det indebærer, at de

> skal erobre, afvikle eller udhule instrumenter til granskning og kontrol såsom lovgivende forsamlinger, domstole, valgkommissioner, centralbanker og ombudsmænd; etablere kontrol over de medier, de kan underlægge sig; og ændre valgreglerne til deres egen fordel (Pirro og Stanley, 2022: 90 oversat fra engelsk).

Det vil sige, at hvis den politiske ledelse er drevet af polarisering og/eller af ideologiske overbevisninger, som i forvejen synes at konflikte med det liberale demokrati, er der gode grunde til at være ekstra på vagt over for enkelttiltag, der på et aggregeret plan kunne blive problematiske. Og det kan danne baggrund for at skelne mellem disse og andre problematiske tiltag, som er mere bundet til enkeltsager, eller isolerede emneområder og deres håndtering, end til en ambition om at underminere demokratiet til egen fordel.

Det danske Kodeks VII, til dels en arv fra tamilsagen (1993-1995), indskærper embedsmandens pligt til at gøre indsigelser over for potentielle og faktiske lovbrud i administration af loven. Noget der også blev gjort i forbindelse med den senere instrukssag, der ligeledes endte med en rigsretssag (2021). Lovlighedspligten tilsiger, at embedsmænd skal sikre, at ny lovgivning ikke strider mod grundloven eller mod Danmarks internationale forpligtelser (Kodeks VII: 20-21), men åbner for, at der godt kan fremsættes lovforslag, som strider mod sidstnævnte, blot der gøres opmærksom på konflikten (Kodeks VII: 21). Samtidig kan en regering godt lovligt tage initiativ til grundlovsændringer uden, at det strider mod grundloven, og grundloven sætter ikke her umiddelbart nogle indholdsmæssige begrænsninger (jf. grundloven § 88). Det vil sige, at der som nævnt ikke synes at være deciderede indholdsmæssige begrænsninger i forhold til, hvilke ændringer danske embedsmænd kan medvirke til. Men som nævnt er grundantagelsen i Kodeks VII, at Danmark *er* et demokratisk folkestyre, og det forholder sig ikke til bevidste systematiske forsøg på at ændre på dette. Sentenserne om, at "embedsmænd skal leve op til værdierne i vores folkestyre" og "med høj integritet udføre deres pligter", kan evt. fortolkes som etisk for-

pligtelse til at forsvare værdierne i folkestyret mod underminering, men der er umiddelbart ikke meget tekstmæssig støtte til en sådan udlægning. Under alle omstændigheder ville danske embedsmænd være nødt til at tage stilling og appellere til andre evt. udenforstående parter i forbindelse med problematiske initiativer, især da den politiske ledelse næppe som sådan ville være lydhør over for indsigelser alene baseret på værdier. Det er ikke klart, at vi i Danmark har været i nærheden af systematiske forsøg på at underminere demokratiet, hvor det har været aktuelt for embedsmænd at udøve modstand. Vi har haft tilfælde, som har mindet lidt om det, hvor der har manglet en systematik. Det kunne inkludere Anders Fogh Rasmussen regeringen I's (2001-2005) opgør med "smagsdommeriet", der skulle fjerne "overflødige råd og nævn og institutioner", som understøttede et "eksperttyranni som risikerer at undertrykke den frie folkelige debat" (Rasmussen, 2002), og som blandt andet førte til lukning af Nævnet for Etnisk Ligestilling og omstrukturering af Institut for Menneskerettigheder, der begge hyppigt var kritiske over for udlændingepolitiske stramninger. Det kan ikke udelukkes, at initiativet havde en vis *chilling effect* også på andre uafhængige (men statsfinansierede) instansers kritik af regeringens politik. Nyere eksempler kunne være stramningen af offentlighedsloven (2013), etableringen af en praksis hos rigsadvokaten (2018), der efter rigsadvokatens eget udsagn sigter til at gennemføre regeringens demokratisk legitimerede politik fremfor metodisk og upartisk at sikre lovgivningens opretholdelse,[4] og senest et forslag om en statslig medieombudsmand (2025), der ex officio kan lægge straffesager an mod danske medier (Mainz, 2025). Nedlæggelsen af uafhængige ekspertnævn mv. er selvfølgelig ikke i sig selv demokratisk problematisk så længe, det ikke er et led i at få al kritik af regeringen til at forstumme. Stramningen af offentlighedsloven, medieombudsmand og en partisk praksis hos rigsadvokaten kunne være problematisk i sammenhæng, men de synes end ikke retrospektivt at kunne fortolkes som led i en samlet regeringsstrategi for at konsolidere magten mod den politiske opposition.

Også uden for en dansk sammenhæng er det almindeligt antaget, at embedsmanden er forpligtet til at følge og implementere lovgivningen. Det er en del af deres politiske (moralske) forpligtelse. Det betyder umiddelbart, at embedsmandens modstand aldrig må være direkte ulovlig. Det vil sige, at de generelt ikke vil kunne basere sig på aktionsformer, som anses som problematiske, fordi de indebærer deciderede lovbrud eller åben lydighedsnægtelse, som det er tilfældet med civil ulydighed og nægtelse pba. samvittighed.

På den anden side vil embedsmænds forsøg på at forsvare demokratiet indebære, at den almindeligvis tavse og loyale embedsmand vil bryde tavsheden og loyaliteten. Man kan forestille sig anvendelsen af et proportionalitetsprincip,

hvor embedsmændenes reaktion afstemmes efter, hvor problematiske de tiltag, som regeringen ønsker at gennemføre, er set fra et demokratisk perspektiv, og dermed også hvor vigtige de er at afværge. Det afspejler også et gensidighedsprincip, hvor regeringens varierende forsøg på at begrænse embedsmænds og borgeres rettigheder bliver besvaret i forhold til, hvor grove eller hvor indgribende de er (Schedler, 2021).

M.W. Bauer (2023a) opstiller i sin forholdsvis nylige diskussion af emnet fire mulige typer af reaktioner, nemlig *exit*, *neglect*, *sabotage* og *counteracting* (se også Yesilkagit, 2021; Schuster et al., 2022; O'Leary, 2017). Som Bauer gør opmærksom på, er det uklart, hvordan en stille opsigelse (jf. exit) fra individuelle embedsmænd vil gøre nogen forskel. Det er først, hvor der sker en kollektivt koordineret opsigelse af store grupper af embedsmænd, at det er sandsynligt at det vil have nogen virkning, fx på linje med strejker. Hertil kommer, at man som embedsmand kan siges at have et særligt ansvar – set fra et demokratisk perspektiv – til at blive og forsvare demokratiet og borgernes demokratiske rettigheder.

Afhængig af hvor vi befinder os i forløbet i demokratisk tilbageglidning, er det heller ikke oplagt, at en koordineret opsigelse er den første politiske aktionsform, som embedsmænd kan benytte sig af i et forsøg på at bremse og vende processen. Et oplagt første skridt vil snarere udgøres af en form for counteracting, hvor embedsmænd gør maksimal brug af deres demokratiske rettigheder til at gøre opmærksom på problematiske regeringstiltag. Man kan forestille sig, at embedsmænd henvender sig til medier med deres bekymringer, offentliggør følsomt materiale og dokumentation og optræder som whistleblowers.

Et næste skridt i forhold til at handle imod regeringen, som stadig ligger inden for de demokratiske rettigheder og dermed loven, er at kontakte uafhængige instanser såsom parlamentariske ombudsmænd. Det videre skridt er at gå til den politiske opposition for at få denne til at gå ind i sagerne og skabe offentlig opmærksomhed omkring problemerne.

Under yderligt skærpede omstændigheder vil embedsmænd kunne agere mere strategisk og fx bringe deres politisk foresatte i problemer ved at eksponere deres evt. tvivlsomme brug af offentlige midler ifm. rejser og repræsentation mv.

Mere aktivt kan embedsmænd via deres faglige organisationer være med til at danne alliancer med forskellige aktører i samfundet med henblik på at initiere offentlige kampagner og protester mod regeringers forsøg på at underminere demokratiet. Her kan embedsmænd også være med til at forsyne civilsamfundsaktører med ressourcer i form af ekspertise og konkret viden om bestemte forhold angående institutioner og politikkers implementering. En skabelse af alliancer mellem embedsmænd, politiske oppositionspartier og civilsamfund kan

være en måde at skabe koordination mellem demokratiske aktører, som gør, at omkostningerne ved at modsætte sig regeringen mindskes, og effekten øges (se fx Moroska-Bonkiewicz og Domagała, 2023).

En væsentlig mindre offentlig strategi fra embedsmænd kan ligge i en form for *obstruction*, hvor embedsmænd fx arbejder efter reglerne for at sænke tempoet i regeringens ønskede reformer. Man kan også forestille sig, at man bevidst arbejder langsomt, negligerer arbejdet med reformerne, producerer dårligt eller utilstrækkeligt arbejde, som kan være med til at forsinke eller umuliggøre reformer af politikker og institutioner. På samme måde kan man sinke eller negligere implementering af nye politiske tiltag og i al hemmelighed undlade at føre dem ud i livet. Sidstnævnte er dog i sig selv ulovligt og bliver først aktuelt i forbindelse med, at vi nærmer os den kritiske tærskel mellem demokrati og ikkedemokrati og dermed den tilstand, hvor en form for nødværge ville være på plads. I denne situation ville det også synes proportionalt, at embedsmænd agerer med (civil) ulydighed og eventuelt offentligt nægter at overholde eller gennemføre lovgivningen.[5]

I sidste instans ville det være berettiget og muligvis pligtigt for embedsmænd at organisere sig for at tvinge den antidemokratiske regering fra magten. Dette dog først når det er klart, at sidstnævnte ikke har tænkt sig på nogen måde at beskytte demokratiet. Næste opsamlende afsnit diskuterer embedsmandens pligt i lyset af rollen som forsvarer af demokratiet samt de omkostninger, der kan være forbundet med at gå mod ens politisk foresatte og den mulige (udeblivende) effekt heraf.

Embedsmænds pligt til modstand

Har embedsmænd pligt til at gøre modstand mod demokratisk tilbageglidning? Hvad nu hvis omkostningerne både for en selv og for andre er meget høje? Og hvad nu hvis det alligevel ikke gør nogen forskel at gøre modstand? Som nævnt indledningsvis har vi den historiske kritik af embedsmænd, som er involverede i klart umoralske og kriminelle regimers forbrydelser. I disse situationer ville man i første omgang kunne argumentere for, at første skridt er, at man ikke medvirker til de umoralske og kriminelle handlinger. Det virker umiddelbart overbevisende, selvom der selvfølgelig kan være store omkostninger ved at træde ud af en tjeneste, hvis det bliver opfattet som manglende tilslutning til de ideologier, som sådanne regimer baserer sig på, især hvor afstandtagen ikke accepteres. Noget andet er aktivt at gå til modstand. Her eksponerer man sig meget mere, og under totalitære amoralske regimer kan det være særdeles farligt. Hertil kommer, at sådanne individuelle handlinger kan være nyttesløse,

dvs. at selvom man gør det, man burde gøre, har det ikke nødvendigvis nogen effekt. Og det taler imod, at man har en pligt til at gøre modstand.

Imidlertid er forholdene anderledes under demokratisk tilbageglidning, som vi diskuterer det i denne artikel, eftersom vi ikke umiddelbart beskæftiger os med forhold, hvor man risikerer liv og frihed.

Der er fire argumenter for, at embedsmænd har en pligt til at gøre modstand mod demokratisk tilbageglidning. Helt grundlæggende ville man pege på den naturlige pligt, som vi alle har til at bidrage til udbygningen og reproduktionen af retfærdige institutioner, som kan virkeliggøre lige frihed for alle (Rawls, 1971). Retfærdige institutioner danner baggrund for politiske og demokratiske processer som nødvendige forudsætninger for produktionen af gyldig lov og dermed også, som skitseret oven for, forudsætning for eksistensen af embedsmænd.

Mere specifikt kan man ud fra et demokratisk perspektiv argumentere for, at det primære ansvar for sikringen af borgernes (demokratiske) rettigheder ligger hos staten og dermed hos embedsmændene, fordi de konkret giver staten liv. Selvom borgerne typisk også tilskrives et ansvar for realiseringen af hinandens lige frihed og politiske indflydelse, fx gennem aktiv politisk deltagelse og ved at agere ikkediskriminatorisk som arbejdsgiver, serviceleverandør eller kunde (Kymlicka og Norman, 1994), hviler det primære ansvar under normale omstændigheder på staten og embedsmændene. Dette ansvar udøves gennem implementering af forskellige (velfærds-)politikker og gennem politiets, anklagernes og domstolenes beskyttelse af borgernes rettigheder. Sammenlignet med "almindelige borgere" har embedsmænd således et særligt rollespecifikt ansvar for beskyttelsen af borgernes demokratiske rettigheder. Og nogle embedsmænd kan måske tilskrives et større ansvar end andre i denne henseende. Det kunne være embedsmænd, der arbejder i statslige organisationer, og som netop har til opgave at holde øje med, at staten som system indfrier sin opgave med at beskytte borgernes rettigheder. Det kunne være embedsmænd i centraladministrationen, parlamentet og i retsvæsenet. Dermed kunne man argumentere for, at (især visse) embedsmænd har et forstærket rollespecifikt ansvar for borgernes demokratiske rettigheder, som accentueres under demokratisk tilbageglidning (Valentini, 2021). Et ansvar som de har taget på sig, da de påtog sig rollen som embedsmænd, og som stadig påhviler dem under ikkeideale forhold, hvor deres foresatte ønsker at underminere de demokratiske rettigheder.

Andre argumenter for embedsmænds forstærkede ansvar for forsvaret af demokratiet kunne tage udgangspunkt i teorier om udbedrende ansvar (jf. Miller, 2007). De kunne pege på, at embedsmænd ofte vil være bedre egnet til at yde modstand, fx fordi de har bedre viden og flere ressourcer, og mere kontrover-

sielt, at det også i væsentlig grad er embedsmændene, der ville drage fordel af et forsvar for de demokratiske rettigheder, da de er grundlaget for, at de kan fortsætte med at være embedsmænd overhovedet.

Et argument mod en pligt til at gøre modstand mod demokratisk tilbageglidning kan være, at omkostningerne er for høje (Valentini, 2021). Selvom diskussion her forudsætter, at vi ikke befinder os under forhold, hvor nogen risikerer liv og frihed ved at modarbejde regeringen, kan omkostningerne ved modstand selvsagt være store. Det kan fx inkludere risikoen for at blive fyret, miste evnen til at forsørge familien eller muligheden for at drage fordel af ens "investeringer" (uddannelse og arbejdsindsats) i en bestemt karriere.

Et andet argument mod en pligt til modstand er, at man ikke kan være sikker på, at det gør nogen forskel i forhold til at dæmme op for udviklingen, da man ikke nødvendigvis befinder sig under forhold, hvor man kan sikre sig, at andre gør deres del for at modsætte sig den demokratiske tilbageglidning (Valentini, 2021). Koordination af forskellige aktørers indsatser for at stå imod den demokratiske tilbageglidning vil ofte være afgørende for, om den enkeltes indsats betyder noget, og uden denne er der en høj risiko for, at modstand bliver en nytteløs øvelse. Dette er et argument, som peger på, at det kun er under visse omstændigheder, at man vil kunne afkræve embedsmænd en pligt til at gøre modstand mod demokratisk tilbageglidning, men også positivt at hvor sådanne koordinationsmekanismer er fraværende, kunne der være en forpligtelse på at forsøge at etablere dem.

Mod pligten til at gøre modstand kan også anføres argumenter af en lidt anden karakter. Som nævnt knytter der sig nogle epistemiske udfordringer til en sådan modstand. De angår pålideligheden i faktisk at identificere demokratisk tilbageglidning. For så vidt at embedsmænd tager fejl, vil de bryde med den forventning, der er til embedsmænd i demokratier, at de skal forholde sig neutralt til politikere og politiske positioner, der er sikkert placeret inden for demokratiets principielle rammer. Der ville helt åbenlyst være tale om en politisering af embedsværket. Det er problematisk i forhold til demokratiet selv, hvor magtens udøvelse skal ske på baggrund af demokratiske input og demokratisk kontrol, og hvor det ikke er meningen, at den udøvende magt skal være selvstyrende, eller at den dømmende magt skal overtage den lovgivende magts opgaver. Når det er sagt, så er det dog vigtigt i denne sammenhæng at understrege, at det katalog af aktionsformer, som artiklen ovenfor lagde op til, generelt er bygget op, så det i første omgang er andre, der kommer til at agere politisk på baggrund af de informationer, som embedsmænd kommer med, og kun i anden omgang er noget, som embedsmændene selv foretager sig. De primære initiativer henvender sig til offentligheden, og det kan give mulighed for at teste, om der er hold

i embedsmænds vurdering af, at der er tale om en demokratisk tilbageglidning eller en overhængende fare for samme.[6]

Diskussionen af argumenter for og imod embedsmænds pligt til at modsætte sig demokratisk tilbageglidning kan måske give det indtryk, at embedsmænd er en slags helte, der altid er parate til at forsvare demokratiet mod tilbageglidning. Man kan måske forestille sig, at de grundet engagement i samfundet og deres uddannelsesmæssige baggrund er stolte forsvarere af demokratiet. Imidlertid er der ikke noget voldsomt stærkt bevis for, at det store flertal af embedsmænd i fx lande regeret af populistiske partier, som presser demokratiet tilbage, er i opposition til regeringen (Piotrowska, 2024; Gofen, 2024; Kucinskas og Zylan, 2023; Lee og Park, 2021). Det forhold, at der ikke de facto er en solid støtte til at modsætte sig tilbageglidning, ændrer ikke grundlæggende på, hvad embedsmænd burde gøre, men det understreger, at visse typer af aktionsformer kan være svære at praktisere og gøre til succeser, fordi der mangler den grundlæggende motivation for at indgå i kollektive modstandsaktioner.

Argumenterne for og imod embedsmænds pligt til at modsætte sig demokratisk tilbageglidning peger på udfordringer i forbindelse med at specificere, hvad det er for en type af pligt, som embedsmænd kan have, og hvad dens konkrete indhold er. I forhold til typen af pligt ville man i første omgang kunne argumentere for, at pligten til modstand ikke kan afkræves som en "fuldstændig" retfærdighedsbaseret pligt, men snarere er en ufuldstændig pligt til at gøre det rette, hvis man befinder sig i en sammenhæng, hvor de personlige omkostninger ikke er for store, og hvor der er en god chance for, at det kan gøre en positiv forskel, ikke mindst fordi man er nogenlunde sikker på, at andre samtidig vil bidrage med at gøre deres. I forhold til indholdet af pligten kunne argumentet også være, at det i første omgang indebærer at gøre relevante andre aktører opmærksom på, at der er problematiske udviklinger under opsejling og dermed give dem et bedre afsæt for at handle. I anden omgang kan der være tale om at medvirke til opbygningen af koordinationsmekanismer, som kan sikre, at enkeltaktørers handlinger koordineres og opnår effektivitet, og i tredje omgang, under tilspidsede forhold hvor borgerne umiddelbart står til endeligt at miste deres demokratiske rettigheder, kan det indebære en pligt for embedsmænd til selv at handle.

Langtidsindsatser mod demokratisk tilbageglidning og for at forbedre embedsmænds evner til at opdage og modsætte sig den i tide, kan være at styrke den demokratiske dømmekraft i form af uddannelse og fremhæve lederes ansvar for at skabe en prodemokratisk kultur blandt embedsmænd, der understreger sidstnævntes rolle som demokratiets forsvarere. Det er ikke nok blot at uddanne og promovere dygtige og loyale teknikere (jf. Rothstein, 2005). Det

kan også indbefatte en større grad af autonomi for forskellige administrative enheder, så de ikke umiddelbart er underlagt en politisk ledelse, herunder heller ikke ledelsens rekrutterings- og forfremmelsespolitikker. Endelig foreslås det, at administrationen og staten i det hele taget indlejres i internationalt samarbejde, så ikkedemokratiske politikere får sværere ved at underminere demokratiet i det enkelte land (Bauer, Peters og Pierre, 2021; Yesilkagit et al., 2024).

Konklusion

Artiklen har diskuteret embedsmænds rolle under demokratisk tilbageglidning i lyset af den nyeste litteratur på området. Demokratisk tilbageglidning er ofte en trinvis proces, hvor det ikke er klart, at den regering, der driver den, er uden demokratisk legitimitet, og hvor det ikke altid er tydeligt, at foreslåede ændringer og reformer isoleret set udgør en demokratisk tilbageglidning. Denne uklare tilstand gør det vanskeligt at komme med præcise handlingsanvisninger til embedsmænd under demokratisk tilbageglidning. Samtidig har artiklen argumenteret for, at embedsmænd har et særligt ansvar for at modsætte sig demokratisk tilbageglidning, både fordi demokratiske rettigheder og institutioner skal ses som altafgørende for moderne samfund, der baserer sig på alles lige frihed og indflydelse, og fordi de udgør selve eksistensbetingelserne for embedsmænd overhovedet. Moderne embedsmænds embeder er defineret ved lov, og eksistensen af gyldig lov forudsætter eksistensen af demokratiske processer, hvorigennem den kan genereres. Ingen embedsmænd uden lov og ingen lov uden demokrati, så ingen embedsmænd uden demokrati.

Noter

1. ”Embedsmænd” forekommer meget kønnet. ”Embedsfolk” kunne være et alternativ, men virker på den anden side lidt upræcist. Idéen er at diskutere offentligt ansatte, som forbereder, applicerer og implementerer lovgivning med udgangspunkt i et i sidste instans juridisk beskrevet embede uanset, hvordan de identificeres kønsmæssigt.
2. Som netop ophører med at være et demokratisk flertal, når tærsklen er passeret.
3. Embedsmænd er selvfølgelig også borgere i denne sammenhæng.
4. En praksis som på problematisk vis synes at have øget antallet af frikendelser ved domstolene (Smith, 2025). Det problematiske består i, at rigsadvokaten ikke bør rejse sager, hvor der ikke er en høj chance for domfældelse. En lavere domfældelsesgrad kan indikere, at statslige anklager bliver brugt til andet end at søge at få personer dømt for lovovertrædelser, fx til at være forsigtige med bestemte former for ytringer mv.

5. En alternativ udlægning af embedsmænds forpligtelser kunne være, at man på linje med Applbaum (2010) argumenterer for, at politisk legitimitet indebærer, at den politiske autoritet er berettiget til at anvende tvang til at få folk til at overholde loven, men at det ikke nødvendigvis modsvares af en (politisk) forpligtelse på borgeres og embedsmænds side til at overholde eller følge den politiske autoritet og de love, som de udsteder. En sådan forståelse af forholdet mellem politisk legitimitet og politisk forpligtelse giver mere plads til, at embedsmænd kan forlade sig på deres egen dømmekraft i forhold til forsvaret af demokratiet, uden at de forbryder sig på en grundlæggende (moralsk og) politisk forpligtelse. Teorien har dog en række problematiske og delvist kontraintuitive implikationer, hvoraf en er, at embedsmænd, der er ansat til at forberede, anvende og implementere lovgivning, ikke i udgangspunktet er forpligtet til at gøre det.
6. En udfordring her er selvfølgelig, hvis regeringen har opnået en meget høj grad af kontrol over medierne, og det dermed ikke er muligt for protesterende embedsmænd at nå igennem til offentligheden.

Litteratur

Andersen, David (2017). The multiple influences of the state on democratic breakdowns. *Comparative Democratization* 15 (1): 2, 19-22.

Applbaum, Arthur Isak (2010). Legitimacy without the duty to obey. *Philosophy & Public Affairs* 38 (3): 215-239.

Arendt, Hannah (2009). *Responsibility and Judgment*. Schocken.

Bauer, Michael W. (2023a). Administrative responses to democratic backsliding: When is bureaucratic resistance justified? *Regulation & Governance* 18 (4): 1104-1117.

Bauer, Michael W. (2023b). Public administration under populist rule: Standing up against democratic backsliding. *International Journal of Public Administration* 47 (15): 1019-1031.

Bauer, Michael W. (2024). Administrative backsliding, pp. 362-376 i *The Routledge Handbook of Autocratization*. Routledge.

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 og Jon Pierre (2021). *Pathways to Administrative Resilience: Public Bureaucracies Ruled by Democratic Backsliders as a Transnational Challenge*. European University Institute.

Bellamy, Richard (2007). *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press.

Bermeo, Nancy (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19.

Brettschneider, Corey (2009). *Democratic Rights: The Substance of Self-Government*. Princeton University Press.

Christiano, Thomas (2008). *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits*. Oxford University Press.

Dagger, Richard (2021). Political obligation, i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford University.

Gofen, Anat (2024). In the eye of the storm: street-level organizations in circumstances of democratic backsliding. *Governance* 37 (S1): 153-169.

Grillo, Edoardo, Zhaotian Luo, Monika Nalepa og Carlo Prato (2023). Theories of democratic backsliding. *Annual Review of Political Science* 27.

Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.

Haggard, Stephan og Robert Kaufman (2021). The anatomy of democratic backsliding. *Journal of Democracy* 32 (4): 27-41.

Hart, Herbert Lionel Adolphus og Leslie Green (2012). *The Concept of Law*. Oxford University Press.

Hobbes, Thomas (1985/1651). *Leviathan or, the Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*. Penguin Books.

Kant, Immanuel (2017). *The Metaphysics of Morals*. Cambridge University Press.

Kelsen, Hans (1991). *General Theory of Norms*. Oxford University Press.

Kodeks VII. Syv centrale pligter. For embedsmænd i centraladministrationen (2015).

Kucinskas, Jaime og Yvonne Zylan (2023). Walking the moral tightrope: federal civil servants' loyalties, caution, and resistance under the Trump administration. *American Journal of Sociology* 128 (6): 1761-1808.

Kymlicka, Will og Wayne Norman (1994). Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory. *Ethics* 104 (2): 352-381. h

Lee, Don S og Soonae Park (2021). Bureaucratic responsiveness in times of political crisis: the case of presidential impeachment. *Public Administration* 99 (3): 563-580.

Mainz, Pernille (2025). "Det her er et farligt signal, der lyder som noget, man vil hilse velkommen i autoritære stater". *Politiken*, 29. september.

Mazzuca, Sebastián (2017). States, regimes and other structures of rule. *Comparative Democratization* 15 (1): 3, 27-30.

Miller, David (2007). *National Responsibility and Global Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Moroska-Bonkiewicz, Aleksandra og Katarzyna Domagała (2023). Opposing populists in power: how and why Polish civil society Europeanised their opposition to the rule of law crisis in Poland. *Comparative European Politics* 21: 817-833.

Moynihan, Donald P. (2020). Populism and the deep state: the attack on public service under Trump.

O'Leary, Rosemary (2017). The ethics of dissent: Can President Trump survive guerrilla government? *Administrative Theory & Praxis* 39 (2): 63-79.

Peter, Fabienne (2023). Political legitimacy, i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford University.

Piotrowska, Barbara Maria (2024). Street-level bureaucracy and democratic backsliding. Evidence from Poland. *Governance* 37 (S1): 127-151.

Pirro, Andrea L.P. og Ben Stanley (2022). Forging, bending, and breaking: Enacting the "illiberal playbook" in Hungary and Poland. *Perspectives on Politics* 20 (1): 86-101.

Rasmussen, Anders Fogh (2002). Statsminister Anders Fogh Rasmussens (V) nytårstale, 1. januar 2002. *Danmarkshistorien*. lex.dk.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press.

Rostbøll, Christian F. (2015). The non-instrumental value of democracy: the freedom argument. *Constellations: An International Journal of Critical & Democratic Theory* 22 (2): 267-278.

Rothstein, Bo (2005). Is political science producing technically competent barbarians? *European Political Science* 4 (1): 3-13.

Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government : Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.

Schedler, Andreas (2021). Democratic reciprocity. *Journal of Political Philosophy* 29 (2): 252-278.

Scheppele, Kim Lane (2016). Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement procedures, pp. 105-132 i Carlos Closa og Dimitry Kochenov (red.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press.

Schuster, Christian, Kim Sass Mikkelsen, Izabela Correa og Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2022). Exit, voice, and sabotage: public service motivation and guerrilla bureaucracy in times of unprincipled political principals. *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (2): 416-435.

Smith, Bo og Jørgen Grønnegård Christensen (2016). Embedsmænd som dydens vogtere eller demokratiets tjenere. *Politica* 48 (4): 373-391.

Smith, Eva (2025). Eva Smith reagerer på Rigsadvokatens indlæg: Han burde tage at gribe i egen barm. *Politiken*, 18. september.

Szűcs, Zoltán Gábor (2020). Political obligations in illiberal regimes. *Res Publica* 26 (4): 541-558.

Valentini, Laura (2021). The natural duty of justice in non-ideal circumstances: on the moral demands of institution building and reform. *European Journal of Political Theory* 20 (1): 45-66.

Vinx, Lars (2020). Democratic equality and militant democracy. *Constellations* 27 (4): 685-701.
Waldron, Jeremy (2006). The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal* 115 (6): 1346-1406.
Wolkenstein, Fabio (2022). What is democratic backsliding? *Constellations* 30 (3): 261-275.
Yesilkagit, Kutsal (2021). Can bureaucracy save liberal democracy? How public administration can react to populism. *TPQ* 20 (3): 31-38.
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 (3): 414-425.

Om forfatteren

Tore Vincents Olsen, cand.scient.pol., ph.d., lektor i politisk teori, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i politisk teori i emner som indvandring, kulturel forskellighed, populisme, demokrati, politisk tolerance og Den Europæiske Union. E-mail: tvo@ps.au.dk