

2.1.1. USA er en føderation

USA er en føderation, hvilket rejser spørgsmålet om, hvordan magtdivisionen skal være mellem det føderale, delstatslige og lokale niveau. En *føderation* er et politisk system, hvor en central (national) føderal regering deler magten med forskellige delstatsregeringer, der er en del af den samlede føderation. Som omtalt i kapitel 1 er indholdet i den amerikanske forfatning i høj grad et udtryk for et kompromis mellem røster, der historisk talte for, at de enkelte delstater i USA skulle have mest mulig frihed (politisk autonomi), og andre, der talte for, at det var nødvendigt med et stærkere overstatsligt (føderalt) niveau, som var i stand til at træffe bindende og effektive politiske beslutninger på vegne af delstaterne. Men de kræfter, der talte for en mere centraliseret politisk organisering, var ligeledes opmærksomme på, at en føderal regering kunne vokse sig for stærk og føre til en undertrykkelse af de enkelte delstater og derigennem undertrykke den enkelte amerikaners frihed, hvis ikke

magten blev kontrolleret. Modsætningen er forsøgt løst ved at, forfatningen har lagt vægt på de føderalistiske principper, men med udvidet grad af selvbestemmelsesret til delstaterne. USA er en republik, hvor statsoverhovedet er præsidenten.

Den føderale republik består af 50 delstater og et distrikt (Washington, D.C.), med én centralt valgt føderal regering (en overstatslig politisk myndighed), der har politisk kompetence (magt) til at træffe visse beslutninger på visse af forfatningen udmålte områder, som har gyldighed for hele USA. Samtidig har de enkelte delstater en lang række rettigheder og politisk suverænitæt til at træffe politiske beslutninger inden for deres egen delstat, uden at den føderale regering må blande sig.

I figur 2.3. ser vi, hvordan nogle politiske anliggender er forbeholdt den føderale regering, mens andre opgaver specifikt er henlagt til de amerikanske delstater. En konkret og synlig konsekvens af det føderale system er endvidere, at alle delstater også har en

FIGUR 2.3 Eksempler på, hvordan magten fordeler sig lodret i det amerikanske politiske system



Note: Figur inspireret af Duncan Watts: *Understanding American Government and Politics*, Manchester 2006, s. 42.

lovgivende, en udøvende og en dømmende instans. Man kan for eksempel være senator i en delstat – men man kan også være *US senator* i Kongressen i Washington, D.C. Tidligere præsident Barack Obama sad i staten Illinois' senat, før han blev valgt til "US Senator" i Kongressens senat. Derudover betyder den føderale struktur, at der foruden den nationale forfatning er udarbejdet særlige forfatninger i de enkelte delstater, ligesom de enkelte delstater har særlig lovgivning inden for en række områder, for eksempel om hvor høj delstatsskatten skal være. Denne deling af magten er ikke uproblematisk, og der opstår tit uoverensstemmelser mellem delstatslovgivningen og den nationale lovgivning, som den føderale regering vedtager.

Nogle eksempler herpå: I Nevada er prostitution lovlig i byer med færre end 400.000 indbyggere, mens salg af hash som rusmiddel er lovligt i flere stater, for eksempel Colorado, der var den første stat, som tillod *recreational marijuana* (hash til andet end medicinsk brug) i november 2012. I Massachusetts har man et statsstøttet sundhedsvæsen, der ligner en europæisk model. I Texas kan man ikke købe stærk alkohol i supermarkederne. I Utah og New Hampshire har man et alkoholsystem, der minder om det svenske og norske, hvor al stærk alkohol sælges i statskontrollerede butikker à la det svenske *Systembolaget*. Mange færdselslove er også forskellige. I de fleste stater opkræver man en lokal skat (*state tax*) oven i den føderale indkomstskat, og derfor har den lokale administration (*state legislature*) betydelig indflydelse på den almindelige amerikaners hverdag. Hvis man som turist vil garde sig mod ubehagelige overraskelser, kan det med andre ord være en rigtig god idé at orientere sig lidt i de enkelte delstater, før man foretager en rejse på tværs af USA.

Men det er ikke kun turisten, der kan efterlades i en forvirret tilstand. Amerikanerne diskuterer også konstant med sig selv om, hvor de forskellige politiske beføjelser skal placeres inden for de forskellige politiske niveauer. Både den føderale regering og delstaterne griber til fortolkninger af forfatningen, når de for eksempel vil udvide deres respektive beføjelser. Oftest er det delstaterne, som føler, at den føderale regering krænker delstaternes suverænitet. Det er dog ikke kun det føderale og det lokale niveau, der henviser til forfatningen; institutioner, foreninger og borgere gør også flittigt brug af forfatningsteksten, når de ønsker at sikre sig deres konstitutionelle (forfatningsmæssige) rettigheder.

Debatten om, hvordan forfatningsteksten skal forstås, deler sig i USA, som vi også tidligere beskrev i kapitel 1, i to grupper, som kaldes henholdsvis *federalister* og *konføderalister* eller *sektionalistister*. Disse to grupper står fortsat stejlt over for hinanden i evige diskussioner om, hvilke politiske magtbeføjelser der skal ligge hvor. Debatten handler kort sagt om, hvorvidt den føderale regering i Washington, D.C. skal have mere magt til at træffe beslutninger, der gælder for alle delstater i USA, eller om den politiske magt i højere grad burde decentraliseres og flyttes væk fra det føderale niveau og ud til de enkelte delstater.

2.1.2 USA er et præsidentielt system med et liberalt demokrati

Ud over at være en føderation er der to yderligere overordnede politiske karakteristika ved USA, som man skal kende. Det drejer sig om følgende:

- USA er et præsidentielt system
- USA er et liberalt (konstitutionelt) demokrati

FIGUR 2.4 USA er på en gang en føderation, et præsidentielt system og et liberalt konstitutionelt demokrati

Den amerikanske forfatning og tilføjelserne opstiller bl.a. rammerne for:

- Stram adskillelse af magten
- Universelle menneskerettigheder
- Troen på og sikringen af et retssamfund.

Rettigheder og beskyttelse af disse igennem retssystemet giver rum for det enkelte individs demokratiske indflydelse

Liberalt konstitutionelt demokrati

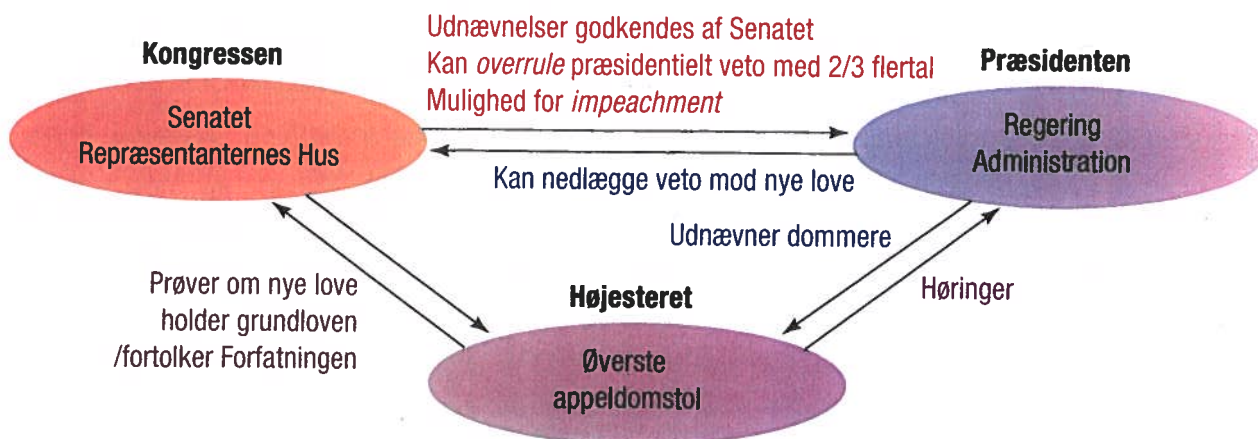
Et **præsidentielt system** (eller præsidentstyre) er en styreform, hvor den udøvende magt vælges direkte af vælgerne modsat et parlamentarisk system, hvor den udøvende magt udspringer af parlamentet. I USA udgøres den lovgivende forsamling af Kongressen (parlamentet). Præsidenten i USA vælges af såkaldte valgmænd, der repræsenterer hver stat, hvorfor der principielt er tale om et indirekte valg. Præsidenten er regeringsleder. I USA udgør præsidenten (og hans regering) således den *udøvende magt*. Den *lovgivende* forsamling, Kongressen, og den udøvende magt, præsidenten, har begge et demokratisk mandat i ryggen og er begge hermed udpeget af det suveræne folk efter frie valg. De to folkevalgte statsmagter kontrolleres samtidig af den *dømmende* statsmagt (Højesteret). Det præsidentielle system i USA bygger på det føderale politiske system, hvor der er en klar adskillelse af magten mellem det føderale niveau og de enkelte delstater. Vi vender senere i kapitlet tilbage til de tre statsmagter i USA, men nævner det kort nu for at tydeliggøre, hvordan magten i et føderalt, præsidentielt system er adskilt. USA er desuden et **liberalt konstitutionelt demokrati**. Det vil sige en demokratisk styreform, som bygger på de regler, værdier og rettigheder, som er nedfældet i forfatningen (der svarer til grundloven i Danmark), og som organiserer rammerne omkring det politiske system, i USA blandt

andet magtens tredeling mellem præsidenten, Kongressen og Højesteret (domstolene).

Et liberalt demokrati bygger ifølge de to anerkendte amerikanske demokratiforskere Francis Fukuyama og Larry Diamond på, at den enkelte borger gennem forfatningen (der også kaldes for konstitutionen) og retssystemet er sikret universel anerkendelse. Det vil sige, at det enkelte menneske ses som betydningsfuldt med en række naturgivne rettigheder, såsom retten til at leve, ytre sig, forsamle sig, deltage i eller stille op til frie og åbne politiske valg uden at frygte for statens overgreb, og hvor befolkningen kan vælge og afsætte de politiske ledere, samt endelig at magten mellem de forskellige institutioner, som udgør den centrale akse i staten (præsidenten og regeringen, Kongressen og domstolene) er struktureret på en måde, så de gensidigt begrænser hinandens magtudfoldelse, således at ingen bliver for magtfulde. I amerikansk politik træder tre kendetegn frem, som afspejler, at USA på papiret er, hvad man kalder et liberalt (i betydningen frit) demokrati. Hvor godt systemet fungerer i praksis, er en anden diskussion, som vi vender tilbage til senere i kapitlet. De tre centrale faktorer er:

- **Checks and balances.** Organiseringen og delingen af den politiske magt er beskrevet i den amerikanske forfatning, specielt i de tre første forfatningsartikler, hvor de

FIGUR 2.5 Checks and balances



tre statsmagter – den dømmende, den lovgivende og den udøvende magt – beskrives. De tre forfatningsartikler er udtryk for det fundamentale princip om "checks and balances", dvs. den gensidige kontrol mellem de tre statsmagter gengivet i figur 2.5.

- **Troen på retssamfundet**, der ses i forfatningens beskrivelse af den dømmende magts ansvarsområde. Generelt er der i det amerikanske politiske system en særlig betoning af *the rule of law*, herunder grundprincippet om, at alle er lige for loven, og at ingen står over loven.
- **Universelle (menneske)rettigheder**. I forfatningens artikel ét og i de efterfølgende forfatningstilføjelser er der et tydeligt fokus på de universelle menneskerettigheder, som det enkelte individ skal sikres (det kalder amerikanerne for *universal recognition*). Det kan for eksempel være principper for valg, pligter og rettigheder.

Magtdelingen er inspireret af den franske oplysningsfilosof Montesquieus magtdelelingslære om en lovgivende, udøvende og dømmende magt, hvilket i øvrigt ikke kun gælder for USA. Praktisk talt alle vestlige demokratier er inspireret af denne magtdelelingslære. Interessant ved USA er dog, hvor bogstaveligt man tager magtens tredeling

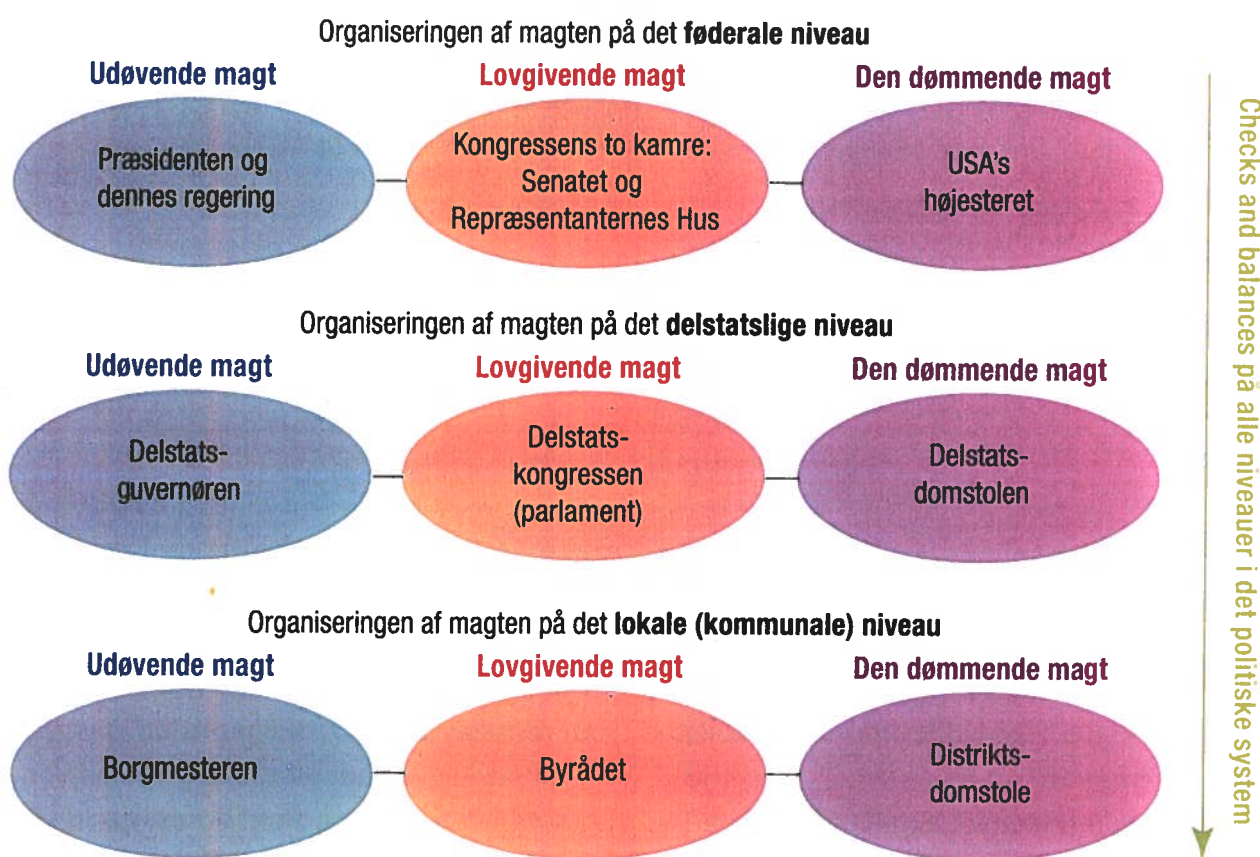
sammenlignet med for eksempel Danmark.

I Danmark kan en minister både være en del af den udøvende magt, i sin funktion af minister, og sidde med i Folketinget og dermed være en del af den lovgivende magt. Det vil være helt utænkeligt i det amerikanske politiske system. Den stramme adskillelse af magten er dog ikke alene afspejlet på det føderale niveau, men er implementeret hele vejen igennem det amerikanske politiske system (se figur 2.5). Hvert enkelt delstats politiske system er opbygget på samme måde med en folkevalgt guvernør (udøvende), en folkevalgt delstatskongres (lovgivende og ligeledes opdelt i to kamre med et kammer til repræsentanterne og et kammer til senatorerne) samt en delstatsdomstol (dømmende). Én delstat er anderledes: Staten Nebraska har valgt kun at have ét lovgivningskammer.

2.1.3 Demokratiopfattelser i amerikansk politik

Fordi borgerne vælger de politiske repræsentanter, kaldes USA for **et repræsentativt demokrati**, et demokratisk styre, hvor politikerne vælges i frie og lige valg i en bestemt periode. David Eastons klassiske model (se figur 2.7) over et politisk system kan anvendes på det amerikanske politiske system. Modellen illustrerer, hvordan systemet modtager

FIGUR 2.6 Streng magtadskillelse på alle niveauer i det amerikanske politiske system



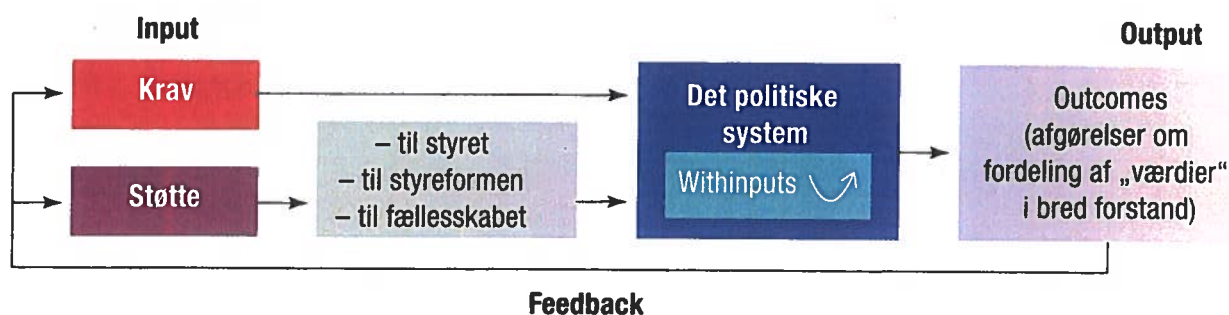
krav og støtte fra vælgerne, og så er det op til de politiske aktører at forhandle om, hvad der skal besluttes. Når man er nået frem til en beslutning om lovgivning, er det efterfølgende regeringen og dens centraladministration (ministerier, agenturer og styrelser), som skal sørge for, at lovgivningen implementeres i samfundet og "virker" for borgerne.

Som i andre repræsentative demokratier er der en *feedback-mekanisme*, som er essentiel i et repræsentativt demokrati. Den betyder, at de folkevalgte politikere skal stå til regnskab for de love, som de vedtager. Det sker ved, at både politikerne, der primært befinder sig inde i det politiske maskinrum, hvor lovgivningen bliver til, og de, der står uden for maskinrummet, eksempelvis borgerne, domstolene, virksomheder, interessegrupper og medier, åbent kan kritisere eller bakke op om den lovgivning, som de politiske repræsentanter vedtager.

I de fleste repræsentative politiske systemer – herunder USA – er det i praksis noget mere komplekst, end Eastons model viser. Blot et enkelt eksempel: Den amerikanske præsident har ikke ret til selv at lægge et lovforslag frem til behandling i den amerikanske kongres. I stedet skal præsidenten have en repræsentant fra Senatet eller fra Repræsentanternes Hus til at sponsorere forslaget, hvilket blot betyder, at politikeren lægger sit navn til præsidentens lovforslag. Inden for debatten om, hvilket formål demokratiet som politisk styreform skal have, finder vi to forskellige opfattelser af demokratiet: konkurrencedemokratiet og deltagelsesdemokratiet. Begge demokratiopfattelser er afspejlet i det amerikanske politiske system.

Konkurrencedemokratiet kan karakteriseres som en metode eller et middel til at træffe effektive politiske beslutninger på

FIGUR 2.7 Eastons model over det repræsentative politiske system



Kilde: Jakob Glenstrup Jensby, Anders E. Petersen og Peter Brøndum: Politikbogen, Forlaget Columbus, 2018, baseret på Easton, David: A Systems Analysis of Political Life, s. 32.

gennem politiske elitors konkurrence om at blive valgt af vælgerne. I den konkurrencedemokratiske opfattelse er borgerens deltagelse i demokratiet primært knyttet til valghandlingen (det kaldes for et *snævert deltagelsesbegreb*).

Den anden demokratiopfattelse, deltagelsesdemokratiet, er snarere et ideal eller en livsform, der sigter mod, at flest muligt borgere tager aktivt del i samfundets politiske diskussioner og beslutninger. Dvs. at borgerne både deltager, når der skal stemmes, og tager del i for eksempel debatarrangementer, melder sig som frivillige i grupper og bestyrelser på skolen, i daginstitutionen osv. Her er tale om et *bredt deltagelsesbe-*

greb, hvor borgerne med andre ord deltager i flere politiske aktiviteter end blot i selve valghandlingen.

Begge de to demokratiopfattelser præger som sagt det amerikanske politiske system, og det skyldes blandt andet James Madison, USA's 4. præsident og en af Amerikas såkaldte *Founding Fathers*. Madison var en central skikkelse i udarbejdelsen af forfatningen og *the Bill of Rights*. Han havde visse reservationer over for demokratiet. Blandt andet frygtede han, at et ukontrolleret demokratisk styre ville føre til flertallets diktatur (majoritetsvælde) og dermed udgøre en alvorlig fare for det enkelte individs rettigheder og den private ejendomsret. Madison

FIGUR 2.8 Konkurrence- og deltagelsesdemokratiske opfattelser

	Konkurrencedemokrati	Deltagelsesdemokrati
Målet med den demokratiske styreform	Demokratiet skal være en metode, der skaber et effektivt politisk system, som er i stand til at træffe politiske beslutninger, der opfattes som legitime af borgerne (vælgerne) og står til ansvar for dem.	Demokrati skal være en politisk styreform, som giver mulighed for, at det enkelte individ kan udleve en livsform, der er præget af deltagelse og medansvar for samfundets udvikling.
Middel til at opnå en sådan demokratisk styreform	Gennem frie og åbne valg konkurrerer udvalgte partier/eliter om at blive valgt til at repræsentere borgerne.	Alle borgere skal udstyres med lige rettigheder for at kunne deltage i demokratiet, og demokratisk handling begrænses ikke til selve valghandlingen (stemme ved valg), men skal også ske gennem mulighed for aktiv deltagelse i græsrodsarbejde, frivilligt arbejde med videre.

var dog samtidig stærk tilhænger af den frie debat mellem samfundets mange forskellige grupper og interesser, og understregede vigtigheden af, at det unge USA tildelte alle disse grupper og interesser en politisk stemme. Ved at afspejle nationens mangfoldighed i det politiske system ville USA kunne skabe et samfund med en bred deltagelse men også med stabilitet og orden.

Madison var en af drivkræfterne bag udarbejdelsen af det amerikanske politiske systems kendetegn om *divided government*, som tydeligt er afspejlet i adskillelsen af statsmagten i den udøvende, dømmende og lovgivende magt, herunder opdelingen af den lovgivende magt i et tokammersystem, hvor begge kamre skal blive enige, før en lov kan blive vedtaget (se afsnittet om beslutningsprocessen senere i dette kapitel).

Strukturerne i dette politiske system betegnes som tidligere nævnt 'checks and balances'. I en nutidig politisk teoretisk sammenhæng kalder vi denne måde at tænke den demokratiske styreform på for en **pluralistisk demokratiopfattelse**. Det vil sige:

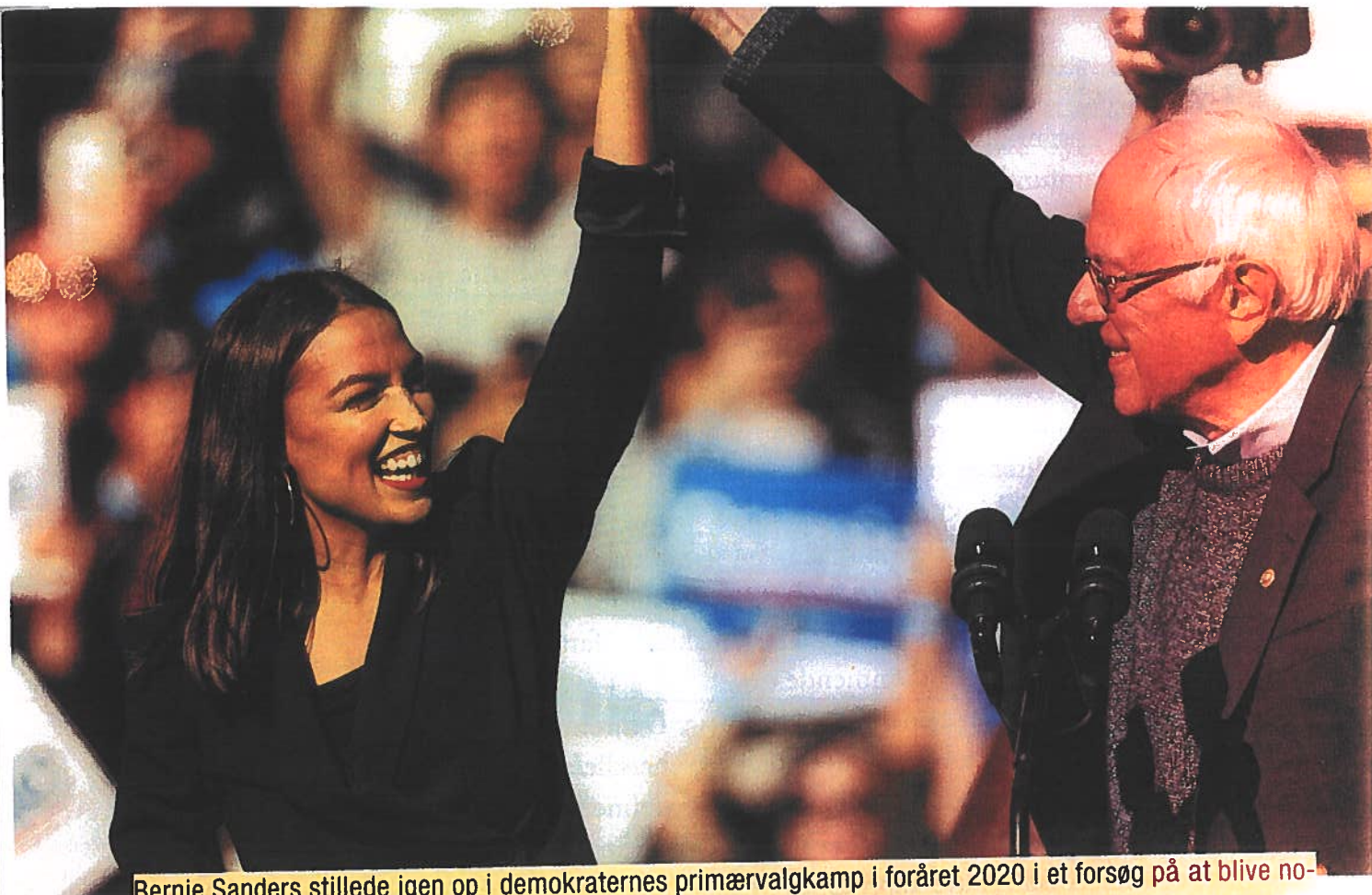
- At man sikrer, at mindretal kan få indflydelse (sikringen af den politiske frihed)
- At man begrænser stærke politiske eliter i at kunne etablere sig og svække statens evne til at møde borgernes behov
- At man gennem en forfatning (grundlov) sikrer universelle borgerrettigheder som ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og religionsfrihed, samt princippet om 'én mand én stemme'
- At man skaber et politisk system af *checks and balances* mellem de tre centrale statsmagter
- At der etableres et valgsystem, hvor to eller flere partier konkurrerer mod hinanden om vælgeres stemmer.

En anden måde at forstå udformningen af den amerikanske konstitutionelle demokratiske styreform på er ved at anvende den **elitære demokratiopfattelse**. Denne opfattelse bygger på en forestilling om, at samfundets bedste og dygtigste folk skal have ansvaret for samfundets udformning. Eliten udvælges gennem demokratiske politiske valg, hvilket giver den øvrige befolkning reel mulighed for at påvirke, *hvem* der bliver den politiske elite – men ikke direkte, *hvad* den beslutter. Det centrale i den elitære demokratiopfattelse er:

- Demokratiet skal være en effektiv og handlekraftig styreform, hvor det klart er defineret, hvilke kompetencer, der er fordelt mellem vælgerne og de eliter, der er udvalgt af vælgerne og centraladministrationen
- I det elitære demokrati bestemmer flertallet
- Der skal være en åben og fair konkurrence om at blive valgt. Konkurrencen vil sikre, at "the best man wins"
- Der skal være en skarp kontrol (igen checks and balances) med den magt, som de valgte eliter (politikere) får stillet til rådighed.

Betragter vi det amerikanske politiske system set ud fra disse to demokratiopfattelser, kan vi anføre nogle eksempler. Den **pluralistiske** opfattelse ses blandt andet i delstaterne, hvor det er muligt for den enkelte amerikaner at gøre sin indflydelse gældende gennem lovgivning, som giver borgerne direkte indflydelsesmuligheder på det politiske system. Et eksempel kan man finde i USA's største delstat Californien, hvor 70-75 procent af delstatens budget bestemmes af borgerne selv gennem folkeafstemninger.

De pluralistiske tendenser i amerikansk politik ses også tydeligt i forbindelse med de



Bernie Sanders stillede igen op i demokraternes primærvalgkamp i foråret 2020 i et forsøg på at blive nomineret til præsidentkandidat. Sanders så længe ud til at kunne vinde nomineringen, men store dele af den demokratiske partielite og flertallet af de tidligere demokratiske deltagere i primærvalget (the Democratic establishment) stillede sig lige før Super Tuesday bag tidligere vicepræsident Joe Biden, hvilket reelt umuliggjorde Sanders' videre valgkamp, især fordi hans egen base først og fremmest er unge vælgere, der nok var meget entusiastiske og energiske, men ikke i tilstrækkeligt omfang mødte frem og stemte. På billedet ses Sanders sammen med en støtte, den populære og kontroversielle demokratiske politiker Alexandria Ocasio-Cortez, valgt i New York til Repræsentanternes Hus. De to er enige om, at de såkaldte Super Pacs samt penge fra store virksomheder og milliardærer har alt for stor indflydelse på amerikansk politik.

mange frivillige, som deltager i politik, og som *campaigner* for den eller de politikere, som de gerne vil have valgt. Hvis vi ser på indflydelsesmuligheder og demokratisk mangfoldighed på det føderale niveau, kan man imidlertid også betragte den amerikanske politiske styreform som et *elitært demokrati*. I det amerikanske samfund, hvor valgmetoden populært sagt er *winner takes all* (se afsnit om valgmetoder senere i kapitlet), er der kun plads til, at to politiske partier kan repræsentere befolkningens synspunkter.

Samtidig har store dele af det amerikanske erhvervsliv via en stærk lobbyvirksomhed og donationer til kampagnerne og kandidaterne samt direkte kontakter i Kongressen

indflydelse på, hvem der bliver valgt. Den indflydelse blev stærkt forøget i 2010, da de såkaldte *Super Pacs* blev gjort lovlige gennem en højesteretsdom. Det er organisationer, der kan støtte politiske kandidater uden grænser for økonomiske donationer, så længe de ikke koordinerer direkte med kandidaterne. Afgørelsen ændrede vilkårene for de politiske kampagner radikalt. Det gjorde den, fordi der før dommen dels var snævre grænser for, hvor mange penge private virksomheder og enkeltpersoner kunne donere til kandidaterne, dels et krav om offentlig kontrol med midlerne, som ikke gælder for Super Pacs.

Med dommen fra 2010 kan man se, at valgsmålstegn ved det liberale demokrati