

Det annorlunda USA

Axel Hadenius

Varför bör vi studera USA? Svaret kan tyckas givet. USA är en världsledande stat, och det är därför viktigt att förstå hur dess politiska liv fungerar. Men USA är dessutom ett politiskt mycket speciellt land. Den amerikanska staten var redan vid sin tillkomst påfallande olik andra stater. Och ännu idag utmärker sig USA som ett på många sätt annorlunda land. I denna uppsats vill jag kort illustrera denna historiska – och samtida – olikhet. Jag kommer att visa att USA har utvecklat en unik blandning av olika, och till sin principiella grundval motstridiga, institutionella mönster. Jag avslutar med att ställa frågan om det är sannolikt att USA kommer att tjäna som modell för Europa – eller om det omvända är troligt.

HUR DET BÖRjade

Att landet var annorlunda var uppenbart redan vid dess tillkomst. I en värld som var dominerad av kungastyre skapade de upproriska amerikanerna en republik i slutet på 1700-talet. Den nya republikan var dessutom märklig till sin form. Republiker som funnits tidigare i vår kända historia var till ytan i regel mycket små. De typiska exemplen var antikens och medeltidens stadsstäder, som många var av närmast mikroskopisk art. Denna litenhet, hade det sagts av lärda på området, var själva orsaken till att denna styrelseform alls kunde fungera. Men det nya United States of America var en mycket vidsträckt enhet. Det var till ytan större än England, Frankrike och Tyskland tillsammans.

Den antika Romerska republiken – som varade i flera hundra år – hade förvisso varit mycket stor. Den sträckte sig i slutänden runt Medelhavet, och i Europa upp till Rhen. Skillnaden – och det speciella – med USA var att det stora territoriet inte var frukten av en imperial statsbildning, där en del var överordnad och kontrollerade de övriga. Här skulle alla delar vara i princip likvärdiga och styra tillsammans. Det var 13 forna brittiska kolonier, som brutit sig loss och gått ihop och bildat en förbundsstat.

Förbund mellan stater var nu inte något nytt under solen. Greklands statsstater hade under antiken gått samman i försvarssyfte. Det var lösa

enheter, både till form och innehåll, och de var i regel kortvariga. Från medeltiden och framåt bildades i Europa flera statsförbund. Mest betydande var Unionen i Utrecht (förlagan till dagens Nederländerna) och det Schweiziska Edsförbundet. Liksom det första USA, som bildades 1781, skapades dessa enheter i syfte att motverka en kolonial underordning. Och som i USA var det frågan om en mycket lös sammanhållning, av konfederativ art (Spruyt 1994). Men i USA ändrades snart förhållandena. I den konstitution som skrevs 1787 stärktes banden och den federala prägnen. Likafullt skilde sig USA markant från andra stater, som vid denna tid i regel var starkt centraliserade.

En annan skillnad var den nya statens speciella legalistiska karaktär. Styrelsen grundades på en konstitution, som angav de olika maktorgans uppgifter och ställning. En särpräglad form av maktindelning – mellan lagstiftande, exekutiva och juridiska organ – lades fast. Vidare fastlades ett brett spektrum av politiska och civila fri- och rättigheter för medborgarnas del. Även detta var något nytt (Lutz 1988). Ett annat speciellt förhållande med den amerikanska konstitutionen var hur den tillkom: den diskuterades fram i en process där olika ståndpunkter öppet bröt mot varandra, och där de överväganden som gjordes på den vinnande sidan (bland de så kallade grundlagsfäderna) blivit på ett unikt sätt dokumenterade (Hamilton, Madison & Jay 1961).

Ytterligare ett speciellt drag var den amerikanska styrelsens ovanligt folkliga prägel. Den var en ordning som hade grundlagts redan under kolonialtiden, då de brittiska rösträttsreglerna (som byggde på tillgång till egendom) fick en helt annan innebörd för befolkningen i Amerika. Denna särprägel förstärktes ytterligare under befrielsekriget mot britterna. Naturligtvis var de demokratiska inslagen ännu begränsade. Den politiska styrelsen sköttes av vita män. Bland dessa hade på 1780-talet cirka 80 % rätt att delta i valen. Det betydde att USA vid denna tid var världens mest demokratiska land (Morone 1990; Hadenius 2001).

DAGENS USA

Den amerikanska författningen har, med vissa tillägg, bibehållits fram till idag. USA har därför världens äldsta gällande konstitution. Landet har sedan sin tillblivelse upplevt en obruten tradition av civilt – och i ökande grad demokratiskt – styre. Inte några försök, av allvarlig art, att bryta den gällande politiska ordningen, genom kupp eller liknande, har förekommit.

USA uppvisar sålunda en unik politisk stabilitet. Landet drabbades dock av ett omfattande inbördeskrig vid 1800-talets mitt. Det gällde rätten att bryta sig ur unionen – och bakom det sydstaternas rätt att behålla slaveriet.

Även i vår tid utmärker sig landet genom sina speciella politiska institutioner: (1) I USA tillämpas en form av maktdelning, som inte har någon motsvarighet i den övriga världen. De berörda organens relativa vikt har skiftat över tid. Men den ursprungligen avsedda balansen finns till stor del kvar. (2) Därtill har en bred arsenal av populistiska, direkt-demokratiska former kommit att introduceras. Till detta finns det få, om ens några, motsvarigheter på andra håll i världen Dessa särpräglade förhållanden ska nu helt kort belysas.

MAKTDELNING

Här skiljer vi i vanlig ordning mellan vertikal och horisontell maktdelning. När konstitutionen antogs var frågan om de vertikala relationerna inom unionen den mest kontroversiella. Den sida som önskade en förstärkning av den federala nivån segrade med mycket knapp marginal. Dock var den federala verksamheten länge obetydlig. Storparten av de offentliga uppgifterna sköttes på lokal- eller delstatlig nivå. Under mer än hundra år, har det sagts, hade USA en stat som inte syntes (Balogh 2009). På 1920-talet låg den federala budgeten på 3 % av BNP. Den största delen därav gick till det militära. Verksamheten på sociala områden (pensioner, sjukvård, utbildning m.m.) var däremot närmast obefintlig. USA hade en liten stat – med militär tonvikt. Det medförde att staten växte i krigstid. Men när striderna var över, åtgick det till den normala, minimala ordningen.

Men på 1930-talet skedde en markant förändring. De svåra ekonomiska och sociala förhållandena föranledde stora insatser i federal regi. Senare sociala satsningar på 60-talet medförde nya omfattande federala åtaganden. Vid 40-talets början hade den samlade sociala sidan expanderat till att omfatta 10 % av statsutgifterna, och trettio år senare hade siffran stigit till 30 %. Landets framträdande som en ledande internationell stormakt efter andra världskriget kom också att ställa nya krav på det federala USA. Det medförde stora militära satsningar. I början av 60-talet svarade militärkostnaderna för 55 % av statsutgifterna. Men därefter har de gradvis minskat. Idag ligger de på 24 %. På det sociala området har

trenden varit den motsatta. Vid 80-talets ingång tog denna sektor 44 % av statsutgifterna i anspråk. 2010 är dess andel hela 62 %. Från att ha varit en liten, militärt inriktad stat, har USA blivit en betydligt större och primärt socialt inriktad stat.

Med detta har det federala USA blivit betydligt mera synligt. Vid 1900-talets ingång tog den samlade offentliga sektorn 7 % av BNP i anspråk, varav delstaterna svarade för större delen. Och så var länge nivån – och proportionerna. Men så kom trettioalet. Nu skedde en tydlig offentlig expansion och en tyngdpunktsförskjutning. Från och med nu har den federala sidan vuxit mest. Framme en bit in på 2000-talet har den totala offentliga volymen ökat till 35 % av BNP, varav delstaterna svarar för 15 % (Usgovernmentspending 1792–2010, Landy & Milkis 2008).

Likafullt har USA av idag kvar mycket av sin ursprungliga, speciella prägel. Jämfört med andra samtida federala stater – som Australien, Indien, Kanada, Ryssland, Tyskland och Schweiz – har USA en påfallande decentraliserad kompetens- och beslutsstruktur. Till skillnad från flertalet av de andra staterna är det federala kompetensområdet strikt begränsat, och federala myndigheter har mycket små möjligheter att intervensera i val och i beslutsfattande på lägre nivåer. En annan faktor är beskattningsrätten. Här finns det inga begränsningar för delstaternas del – vilket är vanligt i andra federativa stater. Vidare är formerna för delstaternas representation på federal nivå belysande. I USA har alla stater samma antal ledamöter i den federala kammaren (senaten); och denna kammare är på intet vis underlägsen den andra. I andra federativa stater är det däremot vanligt att den federativa kammaren har en begränsad beslutsroll. På flera håll tillämpas också en mera proportionell sammansättning. Båda dessa tecken signalerar en mer centraliserad federal struktur. Av de nämnda, federativa staterna är det faktiskt Schweiz som mest liknar USA i sin relativt decentraliserade uppbyggnad (Menon & Scharin 2006; Fabbrini 2007).

Vad gäller den horisontella maktindelningen handlar det om balansen mellan de tre primära federala organ, som utpekats i konstitutionen: kongressen, presidenten och högsta domstolen. Utan tvekan var kongressen avsedd att bli det ledande organet, och så var också länge fallet. USA styrdes av kongressen, vars arbete tidigt fått en ordnad struktur genom ett utvecklat kommittéväsande och en tydlig ledarroll, utövad av talmannen i representanthuset. Framväxten av ett med tiden allt mer stabilt tvåpartisystem stärkte den folkliga förankringen.

Presidenten var under lång tid mest en galjonsfigur. Först på 1900-talet skedde en påtaglig förändring. Den var en följd dels av den federala expansionen, dels av USAs nya roll som internationell stormakt (presidenten har särskilda befogenheter på det utrikespolitiska området och är dessutom ÖB). Från 30-talet och framåt har presidenten allt mer självklart setts som den nationelle politiske ledaren. Men kongressen har för den skull inte drabbats av en tilltagande marginalisering. Genom ett flertal åtgärder sedan 70-talet har den kunnat försvara och åter stärka sin ställning. Det har handlat om att begränsa presidentens rätt att föra landet i krig (de omstridda, presidentdrivna krigen i Korea och Vietnam var i färskt minne) och om att förbättra kongressens utredningsmässiga och administrativa kapacitet. Samtidigt har de interna arbetsformerna förändrats. Tidigare, under lång tid tillbaka, hade beslutsfattandet i kongressen varit delegerat till kommittéerna, vars ordföranden i hög grad kunde styra och ställa. På samma gång var partisammanhållningen låg. Men successivt sedan slutet av 1900-talet har partiledningarna stärkt sin roll på kommittéernas bekostnad. Arbetet i kongressen har därmed blivit avsevärt mera samordnat och mera styrt efter partimässiga premisser (Smith et al 2007; Brewer & Stonecash 2009).

Tidigare hade partierna präglats av en påfallande intern splittring. Det demokratiska partiet var dominerat av liberaler, men det fanns en stark, mycket konservativ, falang i södern, som ofta samarbetade med sina ideologiska gelikar i det republikanska partiet. Bland republikaner lutade flertalet, mer eller mindre, åt det konservativa hållet. Men det fanns också en påfallande liberal falang med förankring framförallt i landets nordöstra region; även här fanns en kontaktyta med likasinnade i det andra partiet.

Under senare decennier har det skett en påfallande ideologisk likriktning av partierna, och med det har följt en över tiden allt mer tydlig polarisering. Inne på 2000-talet finns det inget kvar av partiernas forna heterogenitet. Republikanerna har blivit det alltigenom konservativa partiet och demokraterna det liberala. I olika mätningar av kongressledamöternas politiska positioner visar det sig numera att samtliga republikaner intar en position mer till höger än alla demokrater, och det är stort avstånd mellan partiernas interna medelpositioner. Detta har också manifesterats i röstningsmönstren. Barack Obama uttalade i valrörelsen en ambition att skapa enande lösningar över partigränserna (som väljarna som en slags overrideologi tycks gilla att höra – även om de röstar

allt mer profilerat). Men denna ambition har inte under hans hittillsvarande presidenttid kommit att sätta några märkbara spår. Slående är snarast hur skarpa partimotsättningarna har varit i viktiga frågor (Page & Hall 2010). Ideologiseringen och polariseringen har flera orsaker. En har att göra med pariledningarnas stärkta grepp i kongressen. En annan har att göra med att valmanskåren blivit politiskt mera uppdelad – av demografiska anledningar (man bor i ökad grad med sina likar) och på grund av justeringar i valkretsindelningen. Vidare spelar primärvalen en roll (Theriault 2008).

Givet denna polarisering har det stor betydelse för maktbalansen om presidentens parti har majoritet i kongressen eller inte. Sedan slutet av 60-talet och upp till sekelskiftet har delat styre varit regeln: under den mesta tiden hade ett oppositionsparti, demokrater eller republikaner, majoritet i en eller i båda kamrarna. De fyra åren mellan 2002 och 2006 innebar härvidlag en stor förändring, eftersom presidenten, George W. Bush, kunde åtnjuta majoritetsstöd, med bred marginal, från sina republikanska partivänner i både representanthuset och i senaten. Under denna tid utvecklades ett mycket starkt presidentsyre. Det byggde på tre förutsättningar. (1) USA drev under denna tid krig på flera fronter. Det stärker presidentens ställning – i synnerhet om kriget, så som var fallet i flera år, har ett starkt stöd i allmänna opinionen. (2) Presidentens parti hade säker majoritet i kongressen. (3) Det republikanska partiet var bättre organiserat som en nationell rörelse, och det var mera ideologiskt sammanhållet, än någonsin tidigare. Det gjorde det till en stor tillgång för presidenten. Efter valet 2008 är president Obama på många sätt i samma position. Hans parti har betydande majoritet i båda husen, han är krigspresident, och han har ett vitaliserat och samlat parti bakom sig. Därigenom finns det underlag återigen för ett starkt presidentstyre – åtminstone så länge som han samtidigt åtnjuter ett betydande stöd för sin ämbetsutövning bland allmänheten.

I sammanfattning, när det gäller kongressen och presidenten, är det uppenbart att relationen har förändrats fram och tillbaka över tiden. Som regeringschef för världens ledande stormakt har förstås presidenten en unik ställning. Men presidentens makt är omgiven av restriktioner (Rozell 2010). Jämfört med presidenter i Latinamerika – där många stater har tillämpat en liknande konstitutionell struktur – är den amerikanske presidentens beslutskapacitet tydligt begränsad. Utan tvekan kan dessutom den engelske premiärministern – liksom dennes motsvarighet i

andra parlamentariska länder – agera med betydligt större självständighet (Shugart & Carey 1992).

Den amerikanska kongressen har inte kunnat upprätthålla sin ursprungliga eminens, som det ledande politiska organet. Men i internationell jämförelse står den sig ännu idag mycket väl. Om vi ser till faktiskt inflytande måste den amerikanska kongressen anses vara en av världens starkaste legislativa organ, kanske rent av det starkaste (jfr Fish & Kroenig 2009). Den har vidsträckt kompetens på det lagstiftande området, och den har tillgång till egna administrativa resurser (utan motsvarighet i andra länder), vilket stärker dess politiska potential. Kongressen har därtill en närmast unik ställning därigenom att den kan intervensera även på förvaltningssidan, genom kontroll av hur olika myndigheter sköter sin verksamhet. Regeringen kan sällan räkna med att få sina förslag enkelt godkända i kongressen (så som är fallet i Storbritannien och många andra parlamentariska demokratier). Även vid tidpunkter då presidentens parti har majoritet kan utgången vara allt annat än säker. Flera sentida presidenter har – under sådana omständigheter – drabbats av remarkabla nederlag i kongressen. Och även om regeringsförslag inte direkt avvisas, är det vanligt att de förändras rejält under processen; ibland blir de enbart liggande, utan åtgärd. För att driva arbetet framåt krävs en hög grad av samarbetsvilja i umgänget mellan presidenten och kongressen, och en ömsesidig förmåga att kunna ta och ge (Peterson 2007).

Konstitutionsfädernas ambition att göra kongressen till det ledande statsorganet har således inte blivit helt förfelad. Kongressen har lyckats hålla ställningarna rätt bra – med tanke på att det politiska livet av idag är komplett annorlunda än det var 1787.

Så till domstolen – som också den innebar en nyhet. I varje system som präglas av maktindelning behövs det ett organ som fäller utslag i kompetensvister. Tidigare i republiker hade ett av de berörda organen brukat ha denna funktion (i Rom var det senaten). Här kom USA således med en innovation genom att det inrättades en fristående myndighetsstruktur – domstolsväsendet, med högsta domstolen i spetsen – för att handha sådana uppgifter.

Samtidigt skulle domstolen vara garant för upprätthållandet av de politiska och juridiska rättigheter, som införts i konstitutionen. Många av konstitutionsfäderna hade också tanken att domstolen skulle fungera som ett värn mot folkliga demagoger, som kunde komma att utöva ett utpräglat majoritetsstyre och därmed hota konstitutionens grundvalar.

Därför skulle domstolen åtnjuta en hög grad av oberoende; den skulle i sin verksamhet inte kunna påverkas av vare sig den lagstiftande eller den exekutiva makten. Denna modell för juridisk autonomi har kopierats i många andra länder. Dock har graden av oberoende i USA (med bl.a. ämbeten på livstid) ingen motsvarighet på annat håll.

Än mer unik blev den faktiska makt som domstolen kom att utöva. Genom praxis som utvecklades på det tidiga 1800-talet har högsta domstolen, liksom underordnade domstolar, rätt att utöva lagprövning. På så vis kan domarkåren förklara varje åtgärd av kongressen eller av exekutiva organ (och så även på den delstatliga och lokala nivån) som lagstridiga och därmed ogiltiga. Hundratals sådan utslag görs varje år, med påföljd att lagar och myndighetsbeslut upphävs.

Hur har denna ordning kommit till stånd? Från begynnelsen har folk med starka demokratiska värderingar varit starkt kritiska till domstolens speciella ställning. Men attacker mot domstolen har haft liten framgång. Presidentkandidater med krav på en reducering av domstolens ställning har i regel förlorat med bred marginal. Det som utgör basen för domstolens extraordinära ställning är det höga förtroende, för kompetens och integritet, som den åtnjuter bland allmänheten. I sentida opinionsmätningar ges den ett stöd (för trovärdighet, för att göra ett gott jobb, etc.) på 70- till 80-procentsnivån. Motsvarande siffror för presidenten brukar ligga runt 50 % (och ibland har den varit nere runt 30 %). Kongressen har i regel den sämsta noteringen; ofta runt 30 %.

Under de senaste femtio åren har domstolen fällt utslag på många kontroversiella områden: om rätten till abort, så kallad affirmative action, homosexuellas rättigheter och politisk kampanjfinansiering. Det var domstolen som i praktiken avgjorde Watergateaffären. Dess enhälliga dom slog fast att de omstridda ljudbanden måste lämnas ut. Därmed var president Richard Nixons ställning förlorad. Och i högsta grad avgörande var förstås domstolen efter det oklara utslaget i presidentvalet 2000. Turerna var många, men när det slutliga (internt oeniga) utslaget kom var kontroversen över. Förloraren, Al Gore, lade ner vapnen. Att utmana domstolen var uppenbarligen inte aktuellt (McGuire 2007; Wittington 2007).

Länge var den amerikanska domstolens ställning helt unik. I Latinamerika, där en konstitutionell ordning liknande USAs tidigt infördes, har domstolar (liksom legislativa organ) som regel haft en nedtryckt ställning. Ett utpräglat presidentstyre har varit mönstret. I Europa, präg-

lat av parlamentarism och monistiskt styre, ansågs det länge inte finnas behov av domstolsinblandning av amerikansk typ. Men med införande av federalism och semi-presidentialism kom konstitutionsdomstolar att inrättas i flera länder, t.ex. i Österrike och Frankrike. Dessa har dock som regel haft starkt begränsad kompetens. Undantaget är Tyskland, vars konstitutionsdomstol kommit att fungera som juridisk granskare på ett brett plan. En liknande utveckling har på senare år skett även i Kanada (Sieder et al 2005; Hirschl & Eisgruber 2006).

POPULISTISK DEMOKRATI

USA utmärker sig också genom den populistiska form av demokrati som tillämpas. Jag syftar på det omfattande inslaget av direktdemokratiska instrument, som primärval och folkomröstningar. Så var det emellertid inte tänkt, när unionen skapades. Bland grundlagsfäderna fanns det förvisso ett stöd för folkstyrets princip, men de var samtidigt starka anhängare av den representativa formen av demokrati. Folkstyret krävde ett filter – för att förhindra olika urartningstendenser. För det syftet skulle presidenten väljas indirekt, liksom senaten. Det senare organet skulle dessutom ha långa mandatperioder och förnyas stegvis.

När vi förflyttar oss till 1800-talet finner vi att en livlig demokrati utvecklades relativt tidigt. Från 30-talet utvecklades partier med bred folklig förankring, och deltagandet i valen var mycket högt. Alexis de Tocqueville blev som bekant mycket imponerad när han besökte landet. Århundradets senare del präglades av hög politisk aktivitet och hård konkurrens, med många skiften, i valen till kongressen. Också presidentvalen var i regel mycket jämna. Dock växte det fram en s.k. progressiv, populistisk rörelse, som krävde demokratiska reformer. Det man vände sig mot var dels, det bossvälde som kommit att floras inom partierna, särskilt i de stora städerna, dels det ökade politiska inflytandet, som de nu framväxande industriella och finansiella storföretagen kunde utöva. Reformivrarnas förslagslista var lång. Man krävde nominering genom primärval, folkomröstningar, folkinitiativ, ”recall” (rätt att dra tillbaka mandat), direktval till senaten, kvinnlig rösträtt och administrativa reformer (för att få rekrytering på meriter, inte partianknytning). De progressiva skapade först ett eget parti, i början på 1890-talet, men snart övergick de till att verka som falanger inom det demokratiska och det republikanska partiet (Wilentz 2005; Goodwyn 1976).

De progressivas offensiv hade på det hela taget mycket stor framgång. Fram till 1920 hade alla deras krav blivit realiserade i betydande grad. Och dessa har blivit bestående. Idag tillämpar 20–30 delstater folkomröstningar, initiativ och recall, ofta med hög intensitet, särskilt på lokal nivå. Dessa institut är inte unika för USA. De har tillämpats tidigare i andra länder, och gör så även idag. Men frekvensen är i regel betydligt större i USA. Den enda motsvarigheten skulle, återigen, vara Schweiz, där folkomröstningar och initiativ utnyttjas flitigt (Fabbrini 2007).

Det som dock är en renodlad amerikansk produkt är primärvalen. Dessa började praktiseras på lokal och delstatlig nivå under perioden 1890 till 1910. År 1912 tillämpades de för första gången i anslutning till ett presidentval. I valen fram till 1920-talets början blev de allt mer vanligt förekommande. Men därefter svängde trenden. Under en lång period blev primärval en relativt marginell företeelse. Nomineringen av kandidater inför partiernas konvent, där urvalet sker, sköttes oftast av det inre partifolket i de olika delstaterna. De primärval som här och där ändå hölls var mest till för att ge utrymme för nykomlingar, men de hade i regel ingen betydelse för valet av kandidat. Allt ändrades dock under protestens år 1968. Det demokratiska konvent som då hölls blev en kolossal olycka för partiet. Vietnamkriget – för eller emot – var den stora, skiljande frågan. Partiapparaten, som var väl företrädd, utsåg vice presidenten Hubert Humphery (en krigsanhängare), trots att en person med motsatt hållning vunnit i de primärval som hållits. Protesterna blev vilda – och tillställningen mycket kaotisk och blodig. Det följande valet förlorades dessutom (Nixon vann). För att ändra på förhållandena och läka såren beslöt demokraterna några år senare att övergå helt till primärval, och republikanerna tog snart samma beslut. Sedan sjuttiotallets början, sålunda, har alla kandidater som nominerats till presidentposten ställt upp och gått segrande ur sitt partis primärval.

Idag hålls det primärval (eller ett s.k. open caucus) i alla stater inför presidentvalen. Samma metod gäller i kongressvalen och i alla val av betydelse inom delstaterna, även på lokal nivå. Reglerna är fastställda i delstatlig lagstiftning och valen sköts under offentlig övervakning. Möjligheterna att medverka – både som kandidat och som röstande – är i regel mycket liberala. Något krav på formellt medlemskap i partiet ifråga finns inte i någotdera fallet. Det mesta som (ibland) krävs för röstande är ett angivande av partisympati, och för kandidater ett (modest) antal underskrifter från stödjande medborgare eller betalning av en låg avgift (Polsby 1983; Ware 2002).

Utanför USA tillämpas något likartade system för kandidatnominering i vissa fall, bl.a. i Kanada och i en del länder i Latinamerika (tämligen regelbundet i Uruguay men i övrigt mer ad hoc). I Europa förekommer öppna val av kandidater inom partierna då och då i länder som Italien, Spanien, Belgien och Island. Mer institutionaliserad är metoden i Storbritannien. Här har båda de stora partierna omröstningar ute i valkretsarna inför parlamentsvalen. Dock gör partiledningarna först en sortering av valbara personer. Dessutom är, för Labours del, utfallet i omröstningen inte utslagsgivande; partiledningen har sista ordet (Rahat 2007, Hopkin 2001).

Genomgående i dessa fall utanför USA är att det enbart är partimedlemmar som får rösta, och formerna fastställs helt av partierna själva. I jämförelse är de amerikanska primärvalen avsevärt mera öppna, för både väljare och kandidater. De är dessutom mer reglerade och mer decentraliserade i karaktären. De centrala partiledningarna kan inte mycket påverka processen. Vilka är då konsekvenserna? Jag vill peka på några viktiga effekter:

1. Nomineringsfasen kan med detta system ge stort svängrum för "outsiders". Barack Obama är ett lysande exempel. Som senatens ende afro-amerikan, nybörjare i Washington och med flera starka namn emot sig, var han från början osannolik som slutlig kandidat för demokraterna – och senare som president. Nämnas kan även Bill Clinton, en tämligen okänd guvernör från det obetydliga Arkansas, som tog sig till Vita huset genom överraskande framgångar i primärvalen.
2. Metoden bidrar till politisk polarisering, eftersom de som röstar i regel har ideologiskt mer profilerade åsikter än medelväljaren. Övergången till primärval är en del av förklaringen till att partierna blivit idémässigt betydligt mer åtskilda och sammanhållna internt.
3. Valen har blivit avsevärt mer personcentrerade. I primärvalen måste kandidaterna till största delen lita på egna krafter, för att rekrytera valarbetare och få in ekonomiska resurser. När man väl nominerats kan partierna ofta bidra väsentligt, men även då måste kandidaten förlita sig främst på egen förmåga. Men partierna är samtidigt inte oviktiga. De flesta väljarna röstar primärt efter partipreferens, och i kongressarbetet (om man blir vald) har partierna numera ett betydande grepp över verksamheten.

4. Primärvalen har bidragit till att svindlande summor numera spenderas i valrörelserna. Försök har gjorts att begränsa det hela genom lagstiftning. Men det har inte varit lätt. I valet 2008 slogs nya spenderingsrekord – med Obama i täten, i en klass för sig själv.
5. Har det då lett till en vitalisering av valprocessen, så som de progressiva tänkte sig? Klart är att bossväldet har brutits. Nomineringsprocessen är nu avsevärt mer öppen för medverkan och insyn. Men därmed är inte sagt att det har blivit ett större utbyte av representanter. Innehavare av olika valda ämbeten får som regel förnyat förtroende i primärvalen, och vinner sedan lika regelmässigt i de följande valen. Det är egentligen endast i de fall där innehavaren inte ställer upp för omval, som det kan bli riktigt intressant. Då kan det med denna metod bli en mycket oviss utgång (Ware 2002; Ansolabehere, et al 2006).

EN UNIK INSTITUTIONELL BLANDNING

Den amerikanska republiken skapades av män som eftersträvade institutionell maktindelning och ett kontrollerat och filtrerat folkligt styre. Maktindelningen har till stor del blivit bestående. Den exekutiva makten har inte kommit att ta överhand, så som annars varit det vanliga – både i presidentiella och parlamentariska system. Kongressen och domstolen har kunnat behålla sin integritet och ställning som väsentliga organ för motmakt. Vad gäller de vertikala relationerna har den federala nivån förvisso kunnat ta för sig över åren, men trots allt (stormaktsställning och annat) framstår USA av idag som en jämförelsevis decentraliserad förbundsstat.

Däremot har de demokratiska formerna blivit radikalt förändrade. Det är till stor del en följd av den populistiska, progressiva rörelse som svepte fram över landet vid tiden kring det förra sekelskiftet – och som fick ett slags förnyelse under 60- och 70-talet. Den uttalade avsikten har varit att föra styrelsen tillbaka till det vanliga folket – vilket alltid har varit populismens centrala appell (Paquino 2008). Och till stor del, som vi sett, har de progressiva kraven blivit materialiserade. USA har på så sätt kommit att återinföra, fast på nya sätt, en direkt form av demokrati som tillämpades på många håll under kolonialtiden – men som inte understöddes, utan snarare motverkades, av konstitutionsfäderna.

På så vis har en ny, och mycket speciell, institutionell blandning kommit till stånd. Den består i ena delen av en långtgående maktindelning – som

grundar sig på anti-populistiska och anti-majoritära principer – och i andra delen av ett antal direktdemokratiska institutioner, som har en tydligt populistisk och majoritär grundval.

USA EN MODELL FÖR EUROPA – ELLER OMVÄNT?

Vad gäller maktdelning så har federalism onekligen spritts en del över Europa under senare decennier. Men inte mycket talar för att den ifråga om decentralisering rätt långtgående variant som tillämpas i USA ska få spridning. Mer troligt är att det är ”federalism light” i form av så kallad regionalism som kommer att breda ut sig. Enhetsstaten har historiskt en fast förankring på många håll i Europa. Inte heller torde den amerikanska formen av presidentialismen – och den separation mellan exekutiv och lagstiftande makt som därmed följer – vara ett recept för vår kontinent. På några håll har ett semi-presidentiellt system kommit att tillämpas. Det systemet är dock, för det första, i grunden parlamentariskt. Och det har, för det andra, inte fått någon spridning; snarare verkar trenden vara den motsatta (Finland är exempel på det). Det område där det däremot skulle kunna tänkas ske ett slags diffusion öster ut över Atlanten gäller domstolarnas roll i politiken. Här har det skett en gradvis utveckling under senare år i en i ökande grad lagprövande riktning. Tyskland och även EU-domstolen fungerar som förelöpare. Den bakomliggande grunden kan man fundera över. En förklaring skulle kunna finnas i de demokratiska institutionernas och partiernas försvagade förtroende bland allmänheten.

Vad gäller den demokratiska processen kan vi först notera att de amerikanska partierna under senare decennierna har blivit mer ”europeiska”, så till vida att de numera har större fasthet och ideologisk sammanhållning. Röstandet, både på väljarnivå och i kongressen, har blivit mer enhetligt och polariserat. Men som vi sett har detta speciella inhemska orsaker; det beror inte på att interaktionen mellan regeringen och kongressen fått en parlamentarisk prägel.

Kan de populistiska, demokratiska inslag, som blivit allt mer markerade i USA tänkas få spridning i Europa? Folkomröstningar och initiativ finns på många håll men tillämpas på det hela taget i en mycket begränsad omfattning. Detsamma kan sägas om inslaget av öppna val inom partierna. Till det amerikanska, tämligen okontrollerade, bottom-up-systemet är det långt. Partiledningarna i Europa har ännu till stor

del greppet, både internt och i den politiska beslutsprocessen. För att få uppleva en amerikansk utveckling skulle de behövas en bred folklig ("progressiv") reaktion mot demokratiskt vanstyre. Det ser vi idag knappast tecken på.

Slutligen EU: är troligt att det skapas ett Europas Förenta Stater? Inte inom överskådlig tid. EU är i sin utveckling, skulle man kunna säga, på det första, till stor del konfederativa, stadium där USA befann sig 1781. Fram till 1787 års USA är det ännu en lång sträcka. Och med ett fastställt budgettak för EU:s del på 1,3 % av ländernas samlade BNI är det svindlande långt till det stadium som kan liknas vid dagens USA.

Referenser

ANSOLABEHERE, STEPHEN, HANSEN, JOHN, HIRANO, SHIGEO & SNYDER, JAMES, 2006. "The Decline of Competition in US Primary Elections", i McDonald, Michael & Samples, John (red), *The Marketplace Democracy*. Washington D.C.: Brookings.

BALOGH, BRIAN, 2009. *A Government out of Sight. The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America*. New York: Cambridge University Press.

BREWER, MARK & STONECASH, JEFFERY, 2009. *Dynamics of American Political Parties*. New York: Cambridge University Press.

FABBRINI, SERGIO, 2007. *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*. Oxford: Oxford University Press.

FISH, STEVEN & KROENIG, MATTEW, 2009. *Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.

GOODWYN, LAWRENCE, 1976. *The Democratic Promise. The Populist Moment in America*. Oxford: Oxford University Press.

HADENIUS, AXEL, 2001. *Institutions and Democratic Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.

HAMILTON, ALEXANDER, MADISON, JAMES & JAY, JOHN, 1961. *The Federalist Papers*. New York: New American Library.

HIRSCHL, RAN & EISGRUBER, CHRISTOPHER, 2006. "Prologue: North American Constitutionalism?", *International Journal of Constitutional Law* 4, s 203-12.

HOPKIN, JONATHAN, 2001. "Bringing the Members Back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain", *Party Politics* 7, s 346-61.

- LANDY, MARC & MILKIS, SIDNEY, 2008. *American Democracy. Balancing Democracy and Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LUTZ, DONALD, 1988. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- MCGUIRE, JOEL, 2007. "The Judicial Branch: Judging American Judges", i *The Annenberg Democracy Project: A Republic Divided*. New York: Oxford University Press.
- MENON, ANAND & SCHARIN, MARTIN (red), 2006. *Comparative Federalism. The European Union and United States in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- MORONE, JAMES, 1990. *The Democratic Wish. Popular Participation and the Limits of Government*. New York: Basic Books.
- PAGE, SUSAN & HALL, MIMI, 2010. "Big Problems. Big Achievements. Big Costs". *USA Today*, 2010-05-12.
- PASQUINO, GIANFANCO, 2008. "Populism and Democracy", i Albertazzi, Daniele & McDonnell, Duncan (red), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. Basingstoke: Palgrave.
- PETERSON MARK, 2007. "The Three Branches of Government: Comparative Trust and Performance", i *The Annenberg Democracy Project: A Republic Divided*. New York: Oxford University Press.
- POLSBY, NELSON, 1983. *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- RAHAT, GIDEON, 2007. "Candidate Selection: The Choice before the Choice", *Journal of Democracy* 18, s 157-70.
- ROZELL, MARK, 2010. *Executive Privilege. Presidential Power, Security, and Accountability*. Lawrence: University of Kansas Press.
- SHUGART, MATTHEW & CAREY, JOHN, 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIEDER, RACHEL, SCHJOLDEN, LINE & ANGELL, ALAN (red), 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Basingstoke: Palgrave.
- SMITH, STEVEN, ROBERTS, JASON & VANDER WIELEN, RYAN, 2007. *The American Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPRUYT, HENDRIK, 1994. *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- THERIAULT, SEAN, 2008. *Party Polarization in Congress*. New York: Cambridge University Press.

Usgovernmentspending 1792–2010.com.

WARE, ALAN, 2002. *The American Direct Primary: Party Institutionalization and Transformation in the North*. Cambridge: Cambridge University Press.

WILENTZ, SEAN, 2005. *The Rise of American Democracy*. New York: Norton.

WITTINGTON, KEITH, 2007. *Political Foundations of Judicial Supremacy*. Princeton: Princeton University Press.