

Det amerikanske præsidentembede under forandring

Tom Bryder, Institut for Samfundsag, Københavns Universitet

Indledning

Forandringernes tid for det amerikanske præsidentembede kan siges at have sin begyndelse ved tidspunktet for det store børskrak i 1929. I forbindelse med dette begyndte man at efterlyse reformer i præsidentembedet, dels for at forhindre gentagelser, og dels for at afbøde eftervirkningerne af børskraket i form af voksende arbejdsløshed og økonomisk stagnation.

Analytisk kan man skelne mellem to typer af opfattelser af, hvordan rollen som præsident i USA skal spilles. Den første opfattelse gør gældende, at præsidenten bør forholde sig passiv og neutral vis-a-vis forskellige politiske grupperinger og interessegrupper. Han bør, ifølge denne opfattelse, være en slags primus inter pares. Den anden opfattelse lægger vægt på, at indehaveren af præsidentembedet bør gribe ind i politikken og sørge for en fast ledelse af de beslutningsprocesser, der på en afgørende måde former de amerikanske borgeres og resten af menneskeheds hverdag for den sags skyld.

Også når det gælder graden af formalisering af embedsudøvelsen, har meningerne været delte. Tendensen har imidlertid været, at præsidentembedets forskellige funktioner i langt højere udstrækning er blevet udvidet, og gennem forskellige forfatningstillæg, præjudikater og instruktioner er kompetenceudvidelsen blevet formaliseret.

Endelig kan man se på præsidentembedets udvikling i lyset af dets personaleekspansi-

on. Formaliseringen og udvidelsen af embedets funktioner har rent numerisk medført en betydelig udvidelse af staben omkring Det Hvide Hus. Nye rådgivende organer, planlægningsorganer og beslutningskollegier har set dagens lys de sidste 50 år.

Der har således ikke været tale om blot og bart en forandring i tyngdepunktet i de områder, hvor præsidenten, ifølge konstitutionen, har klart afgrænsede beføjelser. Det har snarere drejet sig om en metamorfose, og det er næppe muligt at sammenligne vilkårene for udøvelsen af embedet i dag med de vilkår, der gjaldt for 50 år siden.

Mere præcist kan man skelne mellem fire forskellige forhold, der understøtter en sådan påstand:

1) Fra at være en rolle, hvorfra der burde udvises en "interesse" for, hvad der skete i Kongressen, forventes præsidentembedet nu regelmæssigt at tage initiativer og søge aktiv støtte for en lovgivning indenfor de fleste policy-områder. I forlængelse af dette har præsidenten også fået en meget mere accentueret rolle som bedømmer af lovgivning, som er initieret fra andre kilder end selve præsidentembedet, således at præsidenten i større udstrækning end tidligere kan udøve veto mod forslag, han ikke billiger.

2) Fra en tilstand, hvor præsidenten normalt udøvede få unilaterale beføjelser, har tendensen været, at han nu i flere og flere tilfælde direkte kan gøre sin magt gældende gen-

nem eksekutive ordrer og andre handlinger, som ikke formelt ratificeres af Kongressen. Denne forandring er en konsekvens af nye statutter, domstolsbeslutninger og uformelle præjudikater.

3) Udvidelsen af præsidentens stab har, som tidligere omtalt, været betydelig. Foruden at antallet af stillinger, der direkte er knyttet til Det Hvide Hus, er forøget, er det også i større og større udstrækning blevet til en praksis, at staben omkring præsidenten "låner" folk fra andre dele af Washington-bureaukratiet. Uden denne personelle ressourceforstærkning ville det have været umuligt at gennemføre de udvidelser af præsidentens magtbeføjelser, der tidligere omtales under punkt 1-2.

4) Sidst, men ikke mindst, er offentlighedens interesse for præsidenten og præsidentembedet som sådan vokset i lyset af USA's stormagtspolitiske rolle, og på baggrund af Watergateskandalen, Irangate og lignende spektakulære indenrigspolitiske begivenheder. Det politiske spil er blevet mere og mere komplekst, og den almindelige reaktion på dette har været at personificere embedsudøvelsen. "Karisma" og "Imagebuilding" er blevet til centrale komponenter for præsidentembedet i massemediernes tidsalder.

Identifikationen af præsidenternes dyder og fejltrin, artikuleringen af krav og opbygningen af politiske forventninger til det, der måske er et af verdens mest betydningsfulde embeder, har således i høj grad været afhængig af den selektive interesse, som medierne har vist præsidenten som person i forskellige situationer. "Public relations" er blevet til et nøgleord i en tid, hvor der i stigende grad også stilles krav til præsidentens formelle kvalifikationer for at kunne træffe afgørende beslutninger med vidtgående konsekvenser.

At vurdere præsidentens præstationer

En del præsidenter, der har været heldige med valget af rådgivere, og som har haft gode formelle muligheder for at øve indflydelse på betydningsfulde beslutninger, har kunnet nå vidtgående mål. John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson og Ronald Reagan har alle kunnet medvirke til større forandringer af det amerikanske samfund. Andre præsidenter, som for eksempel Dwight D. Eisenhower, viste sig at have fortræffelige administrative talenter. Andre havde højtflyvende planer for, hvordan menneskeheden skulle reformeres, som for eksempel Jimmy Carter, der med sine udspil om menneskerettighederne, såvel nationalt som internationalt, kom til at fremstå som en slags moralprofet. Men der er vist ingen, der vil modsige påstanden, at Franklin D. Roosevelt nok var den, der kunne kombinere de fleste af de roller, en præsident forventes at udøve. Han fremstår i forskellige samtidshistorikeres øjne som karismatisk demagog, effektiv administrativ reformator og endda som velfærdspolitisk teoretiker af rang.

Af de vurderinger, man i dag støder på vedrørende udøvelsen af præsidentembedet, er der således nok en tendens til, at man favoriserer "aktivistiske" præsidenter, medens de, der har forskrevet sig til ikke-intervention og underkastelse i forhold til de lovgivende organer, nok karakteriseres som "middelmådige". Derfor er præsidenter som Eisenhower og Hoover blevet nedvurderet, da de åbent udtalte, at præsidenten ikke burde blande sig for meget i Kongressens arbejde. Alligevel bør man ikke undervurdere Eisenhowers rolle i institutionaliseringen af den magtkoncentration, der har været på vej siden begyndelsen af trediveerne.

Ved siden af kriteriet "aktiv/passiv" plejer man også at vurdere præsidenten efter den

rolle, han spiller på forskellige politiske arenaer. De tre mest hyppigt omtalte arenaer, hvor præsidenten kan udøve magt, er udenrigspolitikken, den administrative del af indenrigspolitikken og samspillet med lovgivningsmagten: Kongressen.

Når den internationale politik ikke frembyder nogle større vanskeligheder, er det svært at komme til at fremstå som en fremragende præsident. Lykkelige udgange på internationale kriser og fremgange på salgfeltet giver som regel altid indtryk af godt lederskab. Det er uden tvivl således, at kortvarige folkelige opfattelser af hvad en præsident duer til som regel gavnes af internationale kriser, uden hensyn til hvor tåbelige beslutninger der end tages. I Kennedyperioden gav for eksempel Svinebugtsfiaskoen korterevarige popularitetsgevinster for præsidenten. På samme måde var Johnsons beslutninger under Vietnamkrigen til at begynde med meget populære. U2-affæren gav Eisenhower popularitet.

Den administrative del af indenrigspolitikken er et område, hvor det er sværest at påvise popularitetsgevinster eller det modsatte. Man kan naturligvis se på hyppigheden af skandaler. Nixons præsidentperiode var for en del præget af korruptionsskandaler og af Watergate, og Reagans af Oliver North-affæren. Men fraværet af skandaler giver ikke nødvendigvis en forstærkelse af en præsidents popularitet, hvilket man for eksempel så i tilfældene Gerald Ford og Lyndon B. Johnson.

Spillet omkring lovgivningen og den indflydelse, en præsident kan udøve i denne forbindelse, bestemmes først og fremmest af de skiftende majoriteter, han møder i Senatet og Repræsentanternes Hus, og dels i de forskellige lovgivningskomiteer. Her spiller naturligvis også sagernes karakter en vis rolle, ligesom de forskellige støttegrupper, som

præsidenten kan mobilisere for at gennemdrive forskellige reformer, gør det. Men forskellige reformprogrammer kan være mere eller mindre ambitiøse, og de kan være fremsprunget i forskellige politiske og økonomiske konjunkturer, så sammenligninger vil næppe være meningsfulde. Ikke desto mindre foretages sådanne sammenligninger, og de vil uvilkårligt danne udgangspunkt for vurderingen af en præsident. Lad os se på nogle af disse vurderinger og dermed også på nogle træk i præsidentembedets udvikling.

Det nye præsidentembedes skabere

Herbert Hoover, (Republikaner, 1929-1932). De fleste diskussioner om Hoover plejer at tage udgangspunkt i, hvordan det økonomiske krak i 1929 kunne indtræffe. Selve kraket skete, da Hoover havde været ved magten i blot syv måneder, men ikke desto mindre er han af efterverdenen blevet bedømt på baggrund af spørgsmålene: Hvordan kunne det ske, og hvorfor gjorde han ikke noget for at afbøde effekterne?

Det er nok et uretfærdigt udgangspunkt, idet Hoover allerede et år efter kraket tabte sine majoriteter både i Senatet og i Repræsentanternes Hus. Men Hoover havde sin egen adfærdsstil, der på mange måder gik ham imod. Han havde en næsten tvangsmæssig tilbøjelighed til at se sine medarbejdere over skuldrene og blande sig i detaljer, der ofte lå udenfor hans saglige bedømmelsesevne. Richard Neustadt skriver i sit autoritative værk om det amerikanske præsidentembede:

Exponering over for detaljer kan føres for vidt... Herbert Hoover er måske det klassiske eksempel på en politiker, der gik for langt. Hoover læste for eksempel personligt ethvert brev, der blev sendt af sted fra Budgetbureauet til de eksekutive organer for at "checke" individuelle kongresforespørgsler vedrørende lovgivningen. Jeg vil ikke være den,

der påskynder, at en præsident som chef for sin stab ikke skal passe sit arbejde, men man kan ikke kræve, at han udfører hele stabens arbejde. Man må beundre Hoovers flittighed, men ikke hans dømmekraft, når det gjaldt om at finde ud af, hvad han selv burde tage sig af, og hvad han burde overlade til andre.

Franklin D. Roosevelt, (Demokrat, 1933--1945). Roosevelt tilhører nok de gennem tiderne mest lovpriste præsidenter. Hans effektivitet ses ofte som en forlængelse af hans personlighed. Han var uformel og vendte sig på en karismatisk måde direkte til befolkningen via massemedierne og anvendte en retorik, der tåler sammenligning med Churchill's. Men tiderne var dårlige, og hans reformiver fra Tennessee Valley Authority til the New Deal, kampen mod arbejdsløsheden, og senere under 2. verdenskrig samarbejdet og alliancen med Storbritannien kunne ikke skabe andet end popularitet. Han udøvede sine magtbeføjelser på en måde, ingen præsident havde gjort før, men dog foretrak han at holde de institutionelle aspekter udenfor det daglige politiske spil. Han vidste også, hvordan man skulle spille det politiske spil såvel indenfor det demokratiske parti som udadtil vis-a-vis vælgerne. Mere end nogen anden præsident medvirkede Roosevelt til at opbygge en folkelig opfattelse af præsidentembedet, der i højeste grad var personlig. Han engagerede sig i Kongressens arbejde på en måde, man indtil da ikke før havde set. Ved slutningen af hans præsidentperiode var præsidentembedets aktivisme i forhold til lovgivningen i den grad blevet accepteret, at de få kritiske stemmer herimod ikke længere kunne gøre sig gældende.

Harry S. Truman, (Demokrat, 1945-1952). Da Roosevelt døde og hans vicepræsident Harry S. Truman overtog embedet, var der næsten ingen, der vidste, hvem han var. Det var en effekt af den personlige lederstil, der

havde karakteriseret Roosevelt. Da Truman forlod embedet i 1952, var der mange, der kun huskede det republikanske slogan, der var møntet på ham. "To err is Truman". Men det var under Truman, man institutionaliserede the National Security Council, the Council of Economic Advisors og gav the Bureau of the Budget nye beføjelser. Han stolede på metoden at gøre sine forberedelser omhyggeligt, snarere end på Roosevelts metode, der stort set gik ud på at lytte til den lille mands klager, samle lidt information sammen, for så på grundlag af dette at træffe afgørelser, der gav stor publicitet.

Truman er måske blevet undervurderet mod lyset af sin forgænger, men tiden efter 2. verdenskrig var en periode i USA's historie, der bragte mange udfordringer både udenrigspolitisk og indenrigspolitisk. Marshallplanen, NATO, beslutningen om at bruge atomvåben mod Japan og amerikansk medlemskab i FN var alle spørgsmål af vital betydning, og man kan ikke sige, at Truman-administrationen spillede sine politiske kort på en middelmådig måde, tværtimod. Ikke desto mindre har det altid været administrationen snarere end manden, der har stået i forgrunden ved bedømmelsen af, hvad der skete i denne periode. Men Truman spillede en vigtig rolle ved institutionelt at befæste de landvindinger, det amerikanske præsidentembede havde vundet under Roosevelt. Han udviste også prøver på beslutsomhed, som for eksempel da han afskedigede general McArthur og sendte tropper til Korea.

Dwight D. Eisenhower, (Republikaner, 1952-1960). Eisenhower havde en militær karriere og ikke en politisk bag sig, da han gjorde entre på den partipolitiske bane. Hans måde at passe embedet på lignede meget den måde, han passede sit embede som general på under 2. verdenskrig. Han kan nok betegnes som en af de "passive" præsidenter, hvilket ikke mindst hændelserne i

Ungarn og Ægypten i 1956 bærer vidnesbyrd om. Trods sin militære baggrund eller måske netop på grund af den, var Eisenhower meget på vagt over for magtfuldkommenhed i de væbnede styrker. Det var ham, der først talte om det militær-industrielle kompleks, og trods den truende konflikt med den kommunistiske blok gjorde han sig for det meste til talsmand for en tilbageholdende politik.

Fra Kennedy til Reagan. 1960-erne blev indholdsmæssigt de store forandringsår. Berlinmuren, Vietnamkrigen, de opadgående økonomiske konjunkturer og den kulturelle optimisme, der fulgte i den øgede velstands spor, prægede på mange måder udøvelsen af magten i præsidentembedet. Kennedy forlod i en vis udstrækning de hierarkiske principper indenfor forvaltningen, der var etableret under Truman og Eisenhower, og gennem at inddrage et ungt team af universitetsuddannede eksperter i præsidentstaben og forene dette med en kollegial beslutningstagen skabtes et nyt personligt "image" af præsidenten. I Kennedy's tilfælde gav det præsidenten, men under Nixon, Ford og Carter var fokuseringen på personen snarere end embedet, noget der nærmest var belastende.

Under Reagan genvandt den personlige ledelsesstil igen sin position trods adskillige fejltagelser fra præsidentens side, når det gjaldt politikindholdet. Reagans popularitet havde sin base i de store opinionsgrupper i Solbæltet fra Texas til Californien og Midt-vesten, grupper der altid havde stillet sig skeptisk til en aktiv økonomisk politik fra forbundsregeringens side. Det blev atter muligt at tale om en passiv præsidentmagt, selv om det krævede en stor og aktiv indsats at få netop det budskab igennem. For Reagan stod faktisk over for det dilemma, at efter de skuffelser, Nixon og Carter havde bragt, fordredes en aktiv præsidentmagt. Ikke desto mindre var det snarere embedet end manden,

der i de faktiske beslutninger kom til at fremstå som det centrale. De vigtigste opinionsledere var klar til at tilgive Reagan, at han ikke kom velforberedt til sine pressekonferencer, og at han fremkom med udtalelser, som han senere angrede. En sådan tolerance og overbærenhed havde man ikke tildelt Carter. Måske var der tale om en mere og mere udbredt erkendelse af, at man ikke kan holde en enkelt person ansvarlig for alt, som var eller burde være sket, noget man ellers havde vænnet sig til at gøre fra Roosevelts dage og fremover. Den politiske maskine snarere end individet, der personificerer magten, er blevet mere og mere betydningsfuld.

I dag er der et stort eksekutivt maskineri, der sørger for og overvåger, at vedtagne love bliver ført ud i livet. Det er ikke længere en ensom mand med nidkær interesse for detaljer, der styrer embedsudøvelsen, men præsidentens eksekutive kontor. Ikke desto mindre er det alligevel præsidenten, der formelt og i mange spørgsmål også reelt udøver ledelsen af dette bureaukrati.

Det Hvide Hus' Kontor. Præsidentens specielle rådgivere og medhjælpere er nærmest at betragte som en beskyttende buffer mod alle de forespørgsler, der rettes til embedet. Det består af pressesekretærer, personlige udenrigspolitiske rådgivere og sekretærer, der passer præsidentens aftaler. En af de vigtigste funktioner i dette maskineri består i at holde nær kontakt med de lovgivende myndigheder, og på den måde får præsidenten en "forlænget" arm. Men selve måden at organisere Det Hvide Hus' stab på er noget, præsidenten selv bestemmer.

Management og Budgetkontoret. Dette er nok det største organisatoriske organ, præsidenten har til sin rådighed. En del af opgaverne reguleres direkte af love, der alle går tilbage til Roosevelts tid, specielt til 1939, da kontoret formelt blev etableret. Gennem for-

skellige vidtgående økonomiske beføjelser er dette et af præsidentens mest betydningsfulde hjælpemidler til at skaffe information på den økonomiske politiks område.

Specielle ekspertorganer. The Council of Economic Advisors (CEA) og the Office of Technology Assessment (OTA) bistår præsidenten med beslutninger af vidtgående økonomiske og strategiske konsekvenser. De er begge forholdsvis nye, idet CEA blev oprettet i 1946 og OTA i 1962. Disse organer giver præsidenten adgang til økonomisk og teknisk-videnskabelig ekspertise, når han ønsker det.

Kabinettet. Ifølge traditionen skal alle chefer fra forvaltningerne og ministerierne indgå i kabinettet. Da dette i dag vil være en umulighed på grund af det store antal embedsmænd, der da skulle deltage, udvælger præsidenten selv de embedschefer, han anser for at være vigtigst at lytte til. Men oftest drejer præsidentens rolle sig om at sikre, at uenigheder mellem de forskellige departementer og ministerier bilægges på en så smidig måde som muligt. Der har udviklet sig en tradition for, at man undgår store formelle møder.

Det nationale sikkerhedsråd. (NSC). Rådet er nærmest en kabinetslignende gruppe, i hvilken præsidenten, vicepræsidenten, forsvars- og indenrigsministeren og direktøren for undtagelsestilstande sidder. Men der indgår også repræsentanter for de militære stabe og CIA. Der er skrevet adskillige bøger og artikler om the National Security Council, men den måde, rådet arbejder på, varierer meget fra præsident til præsident.

Afslutning.

Er præsidentens magtbeføjelser store eller små? Vi ved i hvert tilfælde, at de er mange. I dag er præsidenten nok i større udstræk-

ning, end forfatningsfædrene havde tænkt sig, ophavsmand til omfattende lovgivningskomplekser, og han kan desuden udøve sit veto, når han anser det for nødvendigt. Sammen med de konstitutionelle beføjelser på det udenrigspolitiske område, må man nok sige, at magtbeføjelserne er meget vidtgående, og at de er blevet kraftigt forøget de sidste 50 år. Betragter man præsidentens magtbeføjelser i dag på baggrund af de muligheder, det ansvar og de ressourcer, han havde i slutningen af 1920-erne, må man nok konkludere, at beføjelserne er større end det, man anså for at være fornuftigt, da man udråbte republikken.