

Parlamentarismens presidentialisering

HANNA BÄCK OCH THOMAS
PERSSON

De parlamentariska styrelseskicken vilar på idén om en demokratisk styrningskedja, där politisk makt delegeras i flera led. Väljarna delegerar maktbefogenheter till sina valda parlamentariker, som i sin tur delegerar exekutiv makt till regeringen. Inom regeringen fördelas befogenheter mellan ministrarna och regeringen delegerar sedan delar av den exekutiva makten till förvaltningen. En viktig förutsättning för parlamentarismens funktion är att den delegerade makten kan kontrolleras och att ansvar kan utkrävas av dem som utövar makten. Den demokratiska kontrollen garanteras bl a genom olika konstitutionella regler för valsätt, regeringsbildning och delegation av makt till myndigheter och övernationella organisationer (Strøm 2000; Bergman, Müller & Strøm 2003; Bergman & Strøm 2004).

I ett viktigt avseende förefaller de parlamentariska systemen att i tilltagande utsträckning avvika från den stiliserade modellen. Utvecklingen innebär att regeringarna tillägnar sig mer makt samtidigt som de gör sig mer eller mindre oberoende av den parlamentariska kontrollen. De parlamentariska styrelseskicken karakteriseras därmed av en till synes autonom regeringsmakt, där premiärministrarna förvärvat en i det närmaste presidentlik ställning, alltmedan de konstitutionella reglerna förblir oförändrade (Poguntke & Webb 2005). Den pågående internationaliseringen och europeiseringen tycks i allt väsentligt ha förstärkt denna utveckling mot en tilltagande maktkoncentration (Peters, Rhodes & Wright 2000).

De parlamentariska styrelseskicken bedöms därigenom närma sig de presidentiella systemen. I ett utpräglat presidentiellt system, som det amerikanska, är exekutiven inte primärt ansvarig inför kongressen utan presidentmakten vilar på ett eget folkligt mandat. Eftersom endast presidenten kan ställas till svars av väljarna för den exekutiva maktutövningen har också presidenten befogenheten att tillsätta och avsätta ministrarna i regeringen. Ministrarna är endast ansvariga inför presidenten och är således helt beroende av förtroende från den person som bär ansvar för hela administrationen (Sartori 1994).

Syftet med föreliggande projekt är att beskriva och förklara omfattningen av denna förmodade förskjutning av praxis i de parlamentariska styrelseskicken i riktning mot de presidentiella systemen. I vilken utsträckning och under vilka omständigheter sker en presidentialisering av parlamentarismen och hur kan den förklaras? Påverkas olika typer av parlamentariska system i varierande omfattning och på olikartade sätt, eller är utvecklingen så generell som litteraturen gör gällande?

Ett närmande mellan olika länders styrelseskick påverkar samtidigt grunderna för den demokratiska maktutövningen. Ytterligare en uppgift för projektet är därför att normativt bedöma denna utveckling. Går det att demokratiskt rättfärdiga en ordning där dessa modeller tillåts glida in i varandra? Projektet knyter härmed an till en omfattande forskningstradition om betydelsen av att utforma regeringsättet på bästa tänkbara sätt (Linz & Valenzuela 1994; Sartori 1994; Lijphart 1999).

Forskningsfältet

Forskningen kring exekutiven i olika länder har i huvudsak kretsat kring distinktionen mellan parlamentariska och presiden-

tiella system. En rad författare har studerat den variation som finns i relationen mellan den verkställande och den lagstiftande makten i olika politiska system. I huvudsak har man sökt fastställa i vilken utsträckning exekutiven är beroende av legislativens förtroende, samt bedöma effekterna av skiftande konstitutionella lösningar i detta avseende (Linz & Valenzuela 1994; Lijphart 1992; 1999; Sartori 1994; Shugart & Carey 1992; Tsebelis 2002).

Det råder idag stor enighet om innebörden av skillnaderna mellan parlamentariska och presidentiella system: (1) att presidenter är direktvalda av folket för en bestämd mandatperiod medan premiärministrarna utses av parlamentet; (2) att regeringschefen i parlamentariska system är beroende av förtroende från parlamentet medan motsvarigheten i ett presidentiellt system inte (under normala omständigheter) kan avsättas av parlamentet; (3) att parlamentariska system har en kollektivt agerande regering medan presidentiella system baseras på en icke-kollegial exekutiv under en enda persons ledningsansvar (ex. Lijphart 1999). Inom dessa två huvudkategorier uppträder i realiteten en rad empiriska variationer, däribland de s.k. semi-presidentiella systemen (Elgie 1999; 2004).

Det råder däremot brist på forskning som tar fasta på den utveckling som tycks innebära att olika politiska system närmar sig varandra. Det har i litteraturen hävdats att det sker en presidentialisering av parlamentarismen (Poguntke & Webb 2005), vilket också tycks ha sin motsvarighet i en parlamentarisering av de presidentiella systemen (Colomer & Negretto 2005). Den samlade kunskapen om denna förmodade utveckling är dock begränsad till ett fåtal länderstudier, däribland Sverige (Aylott 2005) och Storbritannien (Foley 2000). Denna kunskapslucka blottlägger

behovet av systematiskt jämförande forskning kring huruvida det pågår en konvergens mellan olika typer av regeringssätt.

De omständigheter under vilka regeringar bildas i de parlamentariska systemen har framför allt studerats inom koalitionsforskningen. Detta forskningsfält kretsar kring frågan om vilka partier som bildar regering och vilket parlamentariskt underlag regeringen vilar på (för en översikt se Bäck 2003; Laver & Schofield 1998). Ett banbrytande arbete på området är Laver och Shepsles (1996) *Making and Breaking Governments*, som gör gällande att de partier i en koalition som innehar medianpositionen på den policy-dimension som en ministerpost kan sägas kontrollera, erhåller denna post. Förutom partiernas strategiska agerande i samband med regeringsbildningen har det i litteraturen också hävdats att den aktör som får i uppdrag att bilda regering kommer att ha avgörande inflytande över regeringsbildningen (se t.ex. Baron & Ferejohn 1989; Baron 1991). Vem som skall utses till regeringsbildare regleras konstitutionellt på varierande sätt i olika politiska system (Diermeier & Merlo 1999; Müller & Strøm 2000).

Utgångspunkten för att beskriva och förklara den utveckling som innebär en presidentialisering av parlamentarismen, bör således vara att närmare söka förstå hur regeringsmakten formas och förändras. Ytterligare ett forskningsfält att knyta an till rör därför exekutivens funktion och arbetssätt i de parlamentariska systemen (Blodel & Müller-Rommel 1997; Blondel & Thiébault 1991).

Teori och hypoteser

Flera forskare beskriver en samtida utveckling av de parlamentariska demokra-

tierna som innebär att regeringarna tillägnar sig mer makt samtidigt som de gör sig mer eller mindre oberoende av den parlamentariska kontrollen. De parlamentariska styrelseskicken karakteriseras därmed av en till synes autonom regeringsmakt, där premiärministrarna förvärvar en i det närmaste presidentlik ställning (Poguntke & Webb 2005). Såsom tidigare nämnts, är syftet med föreliggande projekt att besvara frågan om det pågår en presidentialisering av parlamentarismen och hur denna utveckling kan förklaras.

Utgångspunkten för projektet är att den beskrivna utvecklingen låter sig studeras genom de regler och den gällande praxis som rör *regeringsbildningen* i olika politiska system. Poguntke och Webb (2005) definierar presidentialiseringen av parlamentarismen som en process där det sker (1) en ökad koncentration av makt och autonomi för de politiska ledarna visavi partierna och inom den politiska exekutiven, och (2) en ökad fokusering på de politiska ledarna i den elektoral processen. Projektets fokus ligger i huvudsak på den första av dessa två aspekter, dvs. premiärministerns makt och autonomi inom partierna och exekutiven. Tanken är att praxis vid regeringsbildningen speglar den autonomi exekutiven åtnjuter, och i synnerhet premiärministerns oberoende ställning. Omfattningen av presidentialiseringen kan därmed bedömas empiriskt genom premiärministerns förmåga att på egen hand tillsätta och avsätta ministrar. Självklart måste regeringen i ett parlamentariskt system ha stöd (eller åtminstone tolereras) av en majoritet i parlamentet. Vad som därutöver sker vid regeringsbildningen, tycks emellertid i växande utsträckning vara upp till regeringsbildaren att avgöra.

Även om detta sedan länge varit konstitutionellt sanktionerat i flertalet parlamentariska system, som exempelvis i Sverige

sedan 1974, så har premiärministern (läs den svenske statsministern) de facto varit begränsad i sitt handlingsutrymme. Premiärministrarna har i praktiken tvingats välja ministrar (eller statsråd, som är den svenska beteckningen) med brett stöd i det egna partiet och i den egna parlamentsgruppen. Den förstärkning av premiärministerns roll som sker kan följaktligen förväntas ha sin motsvarighet i en försvagning av partiernas roll i regeringsbildningsprocessen (Bergman 2004).

Ett uttryck för presidentialiseringen torde därför vara att den förhandlingsposition partierna åtnjuter utifrån parlamentariska styrkeförhållanden försvagas. I den tidigare forskningen om regeringsbildning har man konstaterat att det råder en i det närmaste strikt proportionalitet vid bildandet av koalitionsregeringar mellan det antal ministerposter ett parti erhåller i förhållande till det antal mandat partiet har i parlamentet (Browne och Franklin 1973). Presidentialiseringen torde dock innebära att regeringsbildarens roll blir mer avgörande för regeringsbildningen, som således kan komma att avvika från den strikta proportionaliteten. Presidentialiseringen förväntas också få till följd att regeringsombildningar blir allt vanligare när premiärministern ges vidgade befogenheter att utse och avsätta enskilda ministrar. Partiernas svagare ställning kan således förväntas ge upphov till en svagare partiförankring hos de ministrar som tillsätts, vilka i sin tur blir mer beroende av premiärministerns förtroende. Huruvida en lägre grad av proportionalitet vid regeringsbildningen och en ökad förekomst av ombildningar är tecken på en presidentialiseringstrend kommer att utredas i projektet.

I litteraturen har det lanserats flera tänkbara förklaringar till den generella presidentialiseringstrend som antas pågå. En hypotes som lyfts fram i litteraturen är att

internationaliseringen av politiken leder till en presidentialisering av de parlamentariska demokratierna. Den mekanism som ligger till grund för denna hypotes är att internationaliseringen av politiken får till följd att allt fler frågor hanteras genom mellanstatliga förhandlingar, exempelvis på EU-nivå, vilket förskjuter makten till stats- och regeringscheferna. Enligt Poguntke och Webb (2005) innebär den europeiska integrationen att en större del av politiken på nationell nivå bestäms på den internationella politiska arenan, som i hög utsträckning domineras av politiska ledare snarare än parlament och partier. Även den starka medialiseringen, som innebär att politiken blir alltmer personcentrerad, har lyfts fram som en tänkbar förklaring till presidentialiseringen (Poguntke & Webb 2005). Projektet gör en systematisk utvärdering av i vilken utsträckning dessa faktorer bidrar till att förklara den tilltagande maktkoncentrationen och den allt större autonomi som exekutiven tycks åtnjuta.

Olika konstitutionella arrangemang kan i varierande utsträckning förväntas vara mottagliga för det förändringstryck som dessa "trendorienterade" faktorer skapar. För att besvara projektets frågeställningar är det därför nödvändigt att undersöka på vilket sätt utformningen av ett lands författning påverkar regeringsbildningen (Bergman, Müller & Ström 2003). Projektet är således till sin karaktär komparativt och tar sikte på systematiska jämförelser mellan olika parlamentariska system och de styrelseskick som brukar benämnas semi-presidentiella (Elgie 1999; 2004). En viktig uppgift för projektet är att pröva ett antal hypoteser om effekter av olika konstitutionella förhållanden, gällande bl a betydelsen av negativ parlamentarism (Bergman 1995) och de institutionella förhållanden som reglerar premiärministerns

makt att utse och avskeda ministrar. En hypotes som skall prövas är att länder med författningar som likt den svenska ger stor möjlighet för premiärministern att själv utse och avsätta ministrar (Persson 2003), är mer mottagliga för det tryck som till exempel europeiseringen av politiken innebär. Det kan m.a.o. finnas en interaktion mellan olika länders konstitutionella förhållanden och mer generella förklaringsvariabler, som exempelvis europeiseringen av politiken. Den hypotes som testas är således om det krävs både en viss typ av författning och en europeiserings-trend för att vi skall se en presidentialisering.

Metod och genomförande

Projektets metodologiska grepp är att genomföra jämförande studier av regeringsmakten i de europeiska länderna och fördjupade studier av ett mindre antal länder. För att förstå hur olika institutionella förhållanden påverkar regeringsbildningsprocessen och graden av presidentialisering är det, såsom tidigare nämnts, nödvändigt att genomföra komparativa studier där tillsättningen och avsättandet av ministrar i Sverige jämförs med motsvarande processer i andra länder. Projektarbetet kan delas in i tre delar:

1. *En jämförande kvantitativ analys av europeiska regeringar.* Här handlar det i huvudsak om att sammanställa befintliga data-set med uppgifter om ministrars tillsättande och avsättande, samt egenskaper hos ministrarna såsom kön, ålder och parti tillhörighet. Dessa data kompletteras med uppgifter om de europeiska politiska systemen, information om de beslutande församlingarnas sammansättning, partiernas ideologiska positioner och uppgifter om

olika institutionella förhållanden. Sådana data har samlats in av ett flertal forskare som exempelvis studerat regeringsbildningar i de västeuropeiska länderna (se t ex Müller & Strøm 2000). Genom att analysera dessa data kommer projektet att kunna besvara frågan om det förekommer en presidentialisering av de europeiska parlamentariska systemen, samt huruvida det finns en variation mellan olika länder och hur denna variation kan förklaras.

2. *Ingående fallstudier av europeiska regeringar.* Inom ramen för projektet genomförs dessutom en antal fallstudier, däribland en ingående studie med fokus på det svenska fallet. För att undersöka om statsministerns makt att utse och avsätta ministrar har ökat över tid skapas ett data-set över svenska ministärer under efterkrigstiden (insamlande av detta data-set har redan påbörjats av projektdeltagarna och Ludvig Beckman vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet). Även mer "kvalitativa" fallstudier som bygger på intervju-material kommer att genomföras i syfte att undersöka de orsaksmekanismer som ligger till grund för de statistiska samband som blottläggs i den jämförande kvantitativa analysen av de europeiska regeringarna.
3. *En normativ bedömning av de empiriska resultaten.* Innebörden av de empiriska resultat som erhållits i såväl den kvantitativa jämförande analysen som i fallstudierna, kommer att bedömas normativt. Innebörden av en eventuell presidentialisering av parlamentarismen har avgörande betydelse för det demokratiska ansvarsutkrävandet

och diskuteras utifrån statsvetenskaplig demokratiteori.

Projektets avrapportering sker i form av ett flertal artiklar för publikation i internationella tidskrifter, en monografi på engelska om presidentialiseringen av parlamentarismen och en antologi om det svenska fallet. Projektet ämnar också föra ut forskningsresultaten till en bredare allmänhet i form av ett antal populärvetenskapliga artiklar. Forskningen är av central betydelse för den författningspolitiska diskussionen i Sverige, inte minst mot bakgrund av den pågående Grundlagsutredningens arbete (Dir. 2004:96).

Litteratur

- Aylott, Nicholas. 2005. "President Persson? How Did Sweden Get him?" In Poguntke, T. & Webb, P. (eds). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Baron, David. 1991. "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Systems". *American Political Science Review* 85: 137-164.
- Baron, David, and John Ferejohn. 1989. "Bargaining in Legislatures". *American Political Science Review* 83: 1181-1206.
- Bergman, Torbjörn. 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Umeå University: Department of Political Science.
- Bergman, Torbjörn. 2004. "Sweden: Democratic Reforms and Partisan Decline in an Emerging Separation-of-Powers System" i *Scandinavian Political Studies*. Vol. 27:2, pp. 203-225.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare. 2004. "Shifting Dimensions of Citizen Control" i *Scandinavian Political Studies*. Vol. 27:2, pp. 89-113.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang Müller, and Kaare Strøm. 2003. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns". In Kaare Strøm, Wolfgang Müller and Torbjörn Bergman (eds). *Delegation and Accountability in*

- Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, Jean & Thiébault, Jean-Louis (eds). 1991. *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Blondel, Jean & Müller-Rommel, Ferdinand (eds). 1997. *Cabinets in Western Europe*, 2nd ed. Basingstoke: Macmillan.
- Browne, Eric C., and Mark N. Franklin. 1973. "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies". *American Political Science Review* 67: 453–469.
- Bäck, Hanna. 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Colomer, Josep M. & Negretto, Gabriel L. 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?". *Government and Opposition*, 40:1, pp. 60-89.
- Diermeier, Daniel, and Antonio Merda 1999. "An Empirical Investigation of Coalition Bargaining Procedures". A CMS-EMS Working Paper, Northwestern University.
- Dir. 2004:96. "En samlad översyn av regeringsformen". Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2004.
- Elgie, Robert (ed.). 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2004. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations" i *Political Studies Review*. Vol. 2, pp. 314-330.
- Foley, Michael. 2000. *The British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Laver, Michael, and Norman Schofield. 1998. *Multiparty Government – The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laver, Michael, and Kenneth Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments – Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arendt (ed.). 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, Juan & Valenzuela, Arturo (eds). 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm. 2000. "Conclusion". In Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm. 2000 (eds). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Persson, Thomas. 2003. *Normer eller mytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Peters, B. Guy, Rhodes, R. A. W., Wright, Vincent. 2000. "Staffing the Summit – the Administration of the Core Executive: Convergent Trends and National Specificities" i Peters, B. Guy, Rhodes, R. A. W., Wright, Vincent (eds) *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London: Macmillan.
- Poguntke, Thomas & Webb, Paul (eds). 2005. *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- Shugart, Matthew S. & John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge.
- Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research* 37, 261-89.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russel Sage Foundation.