

FRÅN STATSMINISTER TILL PRESIDENT?

– SVERIGES REGERINGSCHEF I ETT
JÄMFÖRANDE PERSPEKTIV



Hanna Bäck, Thomas Persson,
Kåre Vernby och Lina Westin

Från statsminister till president?

Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv

Grundlagsutredningens rapport III

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:42

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22758-9
ISSN 0375-250X

Förord

Grundlagsutredningens uppgift är att göra en samlad översyn av regeringsformen. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. Utredningen behandlar bl.a. frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet.

Hanna Bäck, Thomas Persson, Kåre Vernby och Lina Westin har på uppdrag av Grundlagsutredningen, kartlagt forskningsläget i ett antal länder när det gäller diskussionen om regeringschefens ställning. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att det både i Sverige och utomlands har hävdats att regeringschefens ställning stärkts under senare år, både i förhållande till övriga ministrar och till de nationella parlamenten. Uppdraget redovisas i denna rapport. De bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är författarnas egna. Grundlagsutredningens ledamöter har inte prövat och tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i maj 2007

Anders Eka
Kanslichef och huvudsekreterare

Innehåll

1	Inledning: Från statsminister till president?	7
1.1	Parlamentarismens presidentialisering	8
1.2	Indikatorer på presidentialisering	12
2	Regeringschefens ställning i Sverige	15
2.1	Statsministerns befogenheter	15
2.2	Rekryteringen av statsråd	18
2.3	Omsättningen av statsråd	28
2.4	Statsministerns resurser	35
3	Studier av premiärministerns roll i nio parlamentariska demokratier	37
3.1	Danmark	37
3.2	Island	41
3.3	Italien	44
3.4	Kanada	49
3.5	Nederländerna	52
3.6	Norge	57
3.7	Spanien	60

3.8	Storbritannien.....	64
3.9	Tyskland.....	69
3.10	Regeringschefens ställning i nio länder.....	73
4	Regeringschefens ställning – en jämförande analys	75
4.1	Institutionella förhållanden	75
4.2	Indikatorer på presidentialisering.....	82
5	Från statsminister till president? En avslutande diskussion.....	95
5.1	Slutsatser om regeringschefens ställning	95
5.2	Presidentialiseringsdebatten – varifrån kom den?	98
5.3	Författningpolitiska konsekvenser	99
	Referenser.....	105

1 Inledning: Från statsminister till president?

Sveriges statsminister tycks bli allt mäktigare. Regeringschefens ställning beskrivs i den allmänna politiska debatten (Svenning 2006; Ögren 2005) och den statsvetenskapliga forskningen (Aylott 2005; Ruin 2004) som alltmer presidentlik. Formellt sett har dock inte statsministerns ställning förändrats sedan den nuvarande regeringsformen antogs 1974. Det finns därför skäl att närma sig diskussionen kring regeringschefens ställning med öppna ögon. Debatten har till stor del handlat om förre statsministern Göran Perssons ledarstil snarare än statsministerämbetets utveckling. Det finns med andra ord en risk att en diskussion kring olika statsministrars ledarstil sammanblandas med en förskjutning i konstitutionell praxis av regeringschefens ställning. Samtidigt finns också anledning att uppmärksamma de likartade debatter som under senare tid uppstått kring regeringschefer i andra, jämförbara parlamentariska system. Det är således ingen unik svensk utveckling som tycks ske; tvärtom talas det i den jämförande forskningen om en pågående presidentialisering av parlamentarismen (Helms 2005a; Poguntke & Webb 2005). Såväl de empiriska beläggen som den teoretiska förståelsen av fenomenet är dock än så länge allt annat än vedertagna.

Mot den bakgrunden ämnar denna rapport, som sammanställts på *Grundlagsutredningens* uppdrag, kartlägga i vilken mån det är befogat att tala om en utveckling som innebär att den svenska regeringschefens ställning blivit alltmer presidentlik. Bedömningen görs mot bakgrund av en inledande diskussion kring vad en förmodad presidentialisering av parlamentarismen väntas innebära. Ett antal empiriska indikatorer presenteras genom vilka omfattningen av fenomenet kan bedömas. I efterföljande avsnitt kartläggs utvecklingen av regeringschefens ställning i Sverige. Motsvarande bedömning, om än inte lika omfattande, görs av ett antal jämförbara parlamentariska stater: Danmark, Island, Italien, Kanada,

Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Avslutningsvis sammanfattas resultaten av undersökningen. Här slår vi fast att vi inte kunnat urskilja någon entydig trend i riktning mot en presidentialisering av den svenska parlamentarismen. Vi finner heller inga belägg för någon *generell* utveckling mot att premiärministrarna i de studerade parlamentariska systemen tillskansar sig allt större makt på bekostnad av övriga statsråd eller parlamentet. I samband med att våra resultat sammanfattas diskuteras också ett antal reformförslag som förekommit i debatten kring regeringschefens ställning.

1.1 Parlamentarismens presidentialisering

Påståendet att Sveriges statsminister får en alltmer presidentlik ställning måste bedömas mot bakgrund av det parlamentariska system som regeringschefen verkar inom. I debatten om regeringschefens ställning har statsministern framställts som allt mäktigare i förhållande till såväl det egna partiet som till riksdagen och till övriga medlemmar av regeringen. Regeringschefen påstås ha tillskansat sig mer makt på bekostnad av dessa instanser (Bergstrand, Björck & Lewin 2006; Möller 2006; Ögren 2005). Samtidigt finns det ingen självklar motsättning mellan en stark regeringschef och ett parlamentariskt styrelseskick. En premiärminister i ett parlamentariskt system har ofta mer omfattande befogenheter än en president som verkar inom ett maktdelningssystem och således tvingas dela makten med andra institutioner (Heffernan 2005). En eventuell förskjutning mot en mer presidentlik ställning för premiärministrar i parlamentariska system måste därför fastställas utifrån de egenskaper som normalt tillskrivs de två typerna av regeringssystem snarare än via en enkel maktanalys.¹

De parlamentariska styrelseskicken vilar på idén om en demokratisk styrningskedja, där politisk makt delegeras i flera led (Strøm 2000; Bergman, Müller & Strøm 2003; Bergman & Strøm 2004). Väljarna delegerar maktbefogenheter till sina valda parlamentariker, som i sin tur delegerar exekutiv makt till statsministern och regeringen. Statsministern fördelar befogenheter mellan ministrarna i regeringen och regeringen delegerar delar av den *exe-*

¹ Premiärministerns maktposition varierar normalt med det parlamentariska stöd regeringen åtnjuter. Majoritetsregeringar genererar under normala omständigheter starkare regeringschefer än minoritetsregeringar, liksom enpartiregeringar i allmänhet ger regeringschefen en starkare ställning än koalitionsregeringar.

cutiva makten till den underlydande förvaltningen och till överstatliga organisationer som exempelvis Europeiska unionen. 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 bland annat genom konstitutionella regler för val till riksdagen, regler för regeringsbildningen, konstitutionsutskottets granskning av statsråden, riksdagsledamöternas frågor och interpellationer till statsråden, samt möjligheten att väcka misstroendeförklaring gentemot statsministern eller enskilda statsråd. Huvudprincipen är att en majoritet i riksdagen skall kunna tvinga en regering att avgå.

Detta kan kontrasteras med de presidentiella systemen, där makten delas mellan olika institutioner vilka förutsätts kontrollera och balansera varandra. Här finns med andra ord inte endast en delegationskedja utan flera parallella. I ett utpräglat presidentiellt system som det amerikanska, är exekutiven inte ansvarig inför kongressen utan presidentmakten vilar på ett eget folkligt mandat. Eftersom endast presidenten kan ställas till svars av väljarna för den exekutiva maktutövningen är också ministrarna ansvariga inför presidenten och således helt beroende av förtroende från den person som bär ansvar för hela administrationen (Sartori 1994).

Skillnaderna mellan parlamentariska och presidentiella system anses därmed i huvudsak vara: (1) att regeringen i parlamentariska system är beroende av förtroende från parlamentet medan motsvarigheten i ett presidentiellt system inte (under normala omständigheter) kan avsättas av parlamentet; (2) att presidenter är direktvalda av folket för en bestämd mandatperiod medan premiärministrarna utses av parlamentet; (3) att parlamentariska system har en kollektivt ansvarig regering medan presidentiella system baseras på en personifierad exekutiv under presidentens ledningsansvar och där övriga ministrar fungerar som presidentens rådgivare (Lijphart 1999: 117–118). Inom dessa två huvudkategorier uppträder i realiteten en rad empiriska variationer, däribland de så kallade semi-presidentiella systemen, se tabell 1.1 (Duverger 1980; Elgie 1999, 2004; Sartori 1994).²

² Hur parlamentariska system skall definieras är omdebatterat. Lijpharts definition, som sannolikt är den mest omhuldade, kan sägas utgöra en medelväg mellan de som definierar parlamentariska system utifrån långa listor med kriterier (exempelvis Verney 1992 [1959] von Sydow 1997) och de som hävdar att den särskiljande faktorn blott är att regeringen kan hållas ansvarig av parlamentet (exempelvis Sartori 1994). Det finns också en debatt huruvida de semi-presidentiella systemen skall betraktas som en egen regimtyp eller främst som en variant av parlamentarism (se exempelvis Lijphart 1992, 1997; Pasquino 1997; Strøm 2000).

Tabell 1.1 Parlamentariska, presidentiella och semipresidentiella system

	<i>Parlamentarism</i>	<i>Presidentialism</i>	<i>Semi-presidentia- lism</i>
Relationen exekutiv – legislatur?	Exekutiven är ansvarig inför legislaturen och beroende av dess förtroende.	Exekutiven är inte ansvarig inför legislaturen och kan inte avsättas av den.	Delad exekutiv där regeringen är ansvarig inför legislaturen medan presidenten är ansvarig direkt inför folket.
Val av regeringschef?	Premiärministern utses (eller tolereras) av parlamentet.	Presidenten väljs direkt (eller via en elektorsförsamling) av folket.	Presidenten väljs direkt av folket medan regeringschefen utses av parlamentet.
Exekutivens ledningsansvar?	Exekutiven är under kollektivt ledningsansvar; regeringen som helhet är ansvarig inför parlamentet.	Exekutiven är under presidentens ledningsansvar; presidenten är ensamt ansvarig inför väljarna.	Regeringen är kollektivt ansvarig; presidenten är ensamt ansvarig inför väljarna.

Kommentar: I presidentiella system, som exempelvis det amerikanska, kan kongressen under exceptionella omständigheter avsätta presidenten genom en riksriktprocess. Det handlar dock mer om ett juridiskt än ett politiskt ansvarsutkrävande (Verney 1992 [1959]). I parlamentariska system måste inte nödvändigtvis regeringschefen väljas av parlamentet (positiv parlamentarism), men däremot undvika en situation i vilken en majoritet formas mot regeringschefen (negativ parlamentarism) (Strøm 2000).

Så som nämnts bedöms i samtida statsvetenskaplig forskning de parlamentariska systemen att i tilltagande utsträckning närma sig de presidentiella, utan att de konstitutionella grunderna för styrelseskicket ändras.³ Det har emellertid visat sig svårt att begreppsligt och analytiskt renodla presidentialiseringen från dess förmodade orsaker och konsekvenser. Det har också visat sig svårt att hitta ändamålsenliga och mellan länder fullt jämförbara indikatorer på den förmodade utvecklingen. I vilken utsträckning och under vilka

³ Det finns dock exempel där detta föranlett konstitutionella förändringar. Så infördes exempelvis i Israel under en tid direktval av premiärministern (Hazan 2005). Det bör också noteras att fenomenet med en pågående presidentialisering tycks ha en motsvarighet i en påstådd parlamentarisering av de presidentiella systemen (Colomer & Negretto 2005).

omständigheter det verkligen sker en presidentialisering av parlamentarismen återstår därför att fastställa empiriskt.

Vi menar – i likhet med författarna till det hittills mest ambitiösa verket i ämnet (Poguntke & Webb 2005) – att en bestämning av fenomenet måste ta fasta på just de skillnader som tillskrivs parlamentariska och presidentiella system. Således bör en presidentialisering innebära (1) att exekutiven gör sig alltmer oberoende av förtroende från parlamentet och i synnerhet de partier som där utgör regeringens underlag; (2) att premiärministrar (och starka kandidater till posten) tenderar att bli allt viktigare i samband med valrörelser och i dessa söka ett personligt mandat direkt av folket för sin politik; (3) att det kollektiva agerandet i regeringen urholkas och att regeringsmedlemmarna blir alltmer beroende av regeringschefens förtroende. Dessa tre aspekter rör de särskiljande dragen mellan parlamentariska och presidentiella system. I termer av den demokratiska styrningskedja som präglar de parlamentariska systemen innebär det att delegationen av makt till regeringen och i synnerhet till regeringschefen sker, samtidigt som kontrollfunktionerna och ansvarsmekanismerna försvagas. *Således innebär en presidentialisering av parlamentarismen en rörelse mot ökad makt och autonomi för regeringschefen visavi partierna i parlamentet och visavi regeringskollektivet, samt en ökad betydelse av partiledarna i samband med valrörelser.*

Denna vidgade makt och autonomi tar sig uttryck på tre olika arenor. På den *exekutiva arenan* ökar regeringschefens autonomi visavi det egna partiet samtidigt som förmågan att själv besluta i viktiga ärenden ökar. Regeringschefen tillåts i större utsträckning regera efter eget huvud så länge viktiga väljargrupper ger sitt stöd. Maktresurser i regeringschefens närhet väntas öka i form av personal, ekonomiska medel och den egna stabens förmåga att sätta den politiska agendan. Övriga ministrar i regeringen blir mer beroende av regeringschefens förtroende och viktiga ärenden avgörs i allt större utsträckning genom bilaterala kontakter mellan regeringschefen och enskilda statsråd snarare än i regeringskollektivet som helhet.

På *partiarenan* sker en förskjutning av makt och autonomi till förmån för partiledaren. Partifraktioner och underorganisationer inom partiet förlorar i inflytande; partiledare kommunicerar allt oftare direkt med partimedlemmarna och framför allt med väljarna. Plebiscitära inslag blir allt vanligare varigenom ledarskapet vädjar direkt till folket om stöd för sin politiska linje. Styrkan hos parti-

ledaren är därigenom starkt beroende av framgångar i val; vid valförluster riskerar partiledaren att straffas personligen för nederlaget. På motsvarande sätt väntas regeringschefer förbise det egna partiet i parlamentet och i större utsträckning vädja direkt till folket för att vinna stöd för sin linje.

Den *elektoral* arenan präglas på motsvarande sätt av en minskad betydelse för partierna och en ökad betydelse för partiledaren och ledarskapet. Valkampanjer kretsar allt mer kring partiledaren; kampanjer planeras och bedrivs för att lyfta fram ledarskapet. Även mediarapporteringen förskjuts i ökad utsträckning mot att skildra partiledarna och deras förmåga att styra. Kandidaterna till posten som regeringschef får extra stort utrymme. På motsvarande sätt väntas också väljarna lägga större vikt vid partiledarna i samband med valhandlingen.

1.2 Indikatorer på presidentialisering

Så långt den teoretiska förståelsen av fenomenet. Nästa uppgift består i att identifiera ett antal indikatorer genom vilka det är möjligt att empiriskt fastställa omfattningen av den förmodade utvecklingen. Vår bedömning är att debatten och den hittillsvarande forskningen lagt för stor vikt vid regeringschefens ställning på partiarenan och den elektoral arenan, medan man mer eller mindre negligerat den exekutiva arenan. Vi menar däremot att den exekutiva arenan – de styrande och verkställande funktionerna i det parlamentariska systemet – rimligen måste påverkas för att det skall vara relevant att tala om en pågående presidentialisering. Vår undersökning av fenomenets omfattning kommer därför att kretsa kring regeringschefens ställning på den exekutiva arenan; har ingen förskjutning skett på denna arena förefaller det obefogat att tala om en pågående presidentialisering.

Vårt sätt att operationellt närma oss detta fenomen är således att studera regeringschefens makt- och autonomi inom *exekutiven*. Som indikatorer bedömer vi att omständigheter i samband med regeringsbildningar och ombildningar kan blottlägga förekomsten av en pågående presidentialisering. Tanken är att praxis vid formandet av regeringen speglar den autonomi regeringschefen åtnjuter. Omfattningen av presidentialiseringen kan därmed bedömas empiriskt bland annat genom regeringschefens förmåga

att på egen hand tillsätta och avsätta ministrar.⁴ Också valet av ministrar antas spela roll. De väntas enligt tesen om en pågående presidentialisering ha en allt svagare parlamentarisk och partipolitisk ställning, och kan därigenom styras lättare av regeringschefen. Samtidigt väntas andelen experter öka, i enlighet med den bakgrund ministrarna normalt har i presidentiella system. Ytterligare indikatorer på presidentialiseringen, vilka vi endast har data för i Sverige, gäller regeringschefens resurser i form av personal och ekonomiska medel, som väntas öka till följd av presidentialiseringen.

Detta sätt att operationellt undersöka presidentialiseringen innebär dock inte att förändringar som rör partierna och valrörelserna är ointressanta. Vi kommer i vår genomgång av de länder som studeras i undersökningen att efter bästa förmåga kommentera utvecklingen även i dessa avseenden. Vi har dock inte några systematiskt insamlade data att rapportera beträffande dessa två aspekter av det fenomen som undersöks. Det bör emellertid påpekas att det i en rad olika fallstudier förvisso rapporterats en ökad personifiering av valrörelserna (Mughan 2000; Poguntke & Webb 2005), men trots detta så förefaller betydelsen av partiledarna för åtminstone de svenska väljarnas valhandling alltjämt vara tämligen begränsad. I huvudsak tycks länder med majoritära valsystém, som exempelvis USA, Kanada och Storbritannien, uppvisa starkare partiledareffekter än länder med proportionella valsystém, som exempelvis de nordiska länderna och Nederländerna. Det finns heller inga starka belägg för att partiledarnas betydelse har ökat över tid, möjligen med undantag av USA (Holmberg & Oscarsson 2004: kapitel 7).

Sammanfattningsvis ligger således tyngdpunkten av vår bedömning på faktorer som rör regeringschefens ställning visavi regeringskollektivet. En ökad medialisering och ett större fokus på partiledarna i samband med valrörelser kan med andra ord inte anses vara tillräckligt för att avgöra huruvida det sker en presidentialisering. Starkare regeringschefer bör istället i första hand återspeglas i deras primära funktioner i det parlamentariska

⁴ Det är dock inte självklart att omsättningen av statsråd speglar en stark regeringschef. Det kan också spegla motsatsen, det vill säga att en svag regeringschef har svårt att finna lämpliga statsråd som förmår stanna en hel mandatperiod. Det bör därtill noteras att frekvent förekommande ministerbyten inte längre tycks vara ett karaktäristiskt drag i den amerikanska administrationen. Erfarenheter från de senaste administrationerna, regeringarna Clinton och Bush, gör gällande att omsättningen är lägre än hos exempelvis regeringarna Blair och Schröder i Storbritannien och Tyskland vid ungefär samma tidpunkt (Helms 2005a, 2005b).

systemet. I det följande avsnittet behandlas följaktligen statsministerns ställning i Sverige. Därefter görs en jämförelse med nio andra länder.

2 Regeringschefens ställning i Sverige

2.1 Statsministerns befogenheter

Vår bedömning av regeringschefens ställning skall göras mot bakgrund av det konstitutionella ramverk som lades fast i och med 1974 års regeringsform. I samband med författningsreformen delegerades nämligen en betydande beslutsmakt till regeringen och i synnerhet till statsministern. Statsministern har befogenhet att själv tillsätta och avskeda statsråden. Statsministern bestämmer därtill regeringens egna arbetsformer, beslutar om departementsindelningen och utser chefer för departementen, samt besitter möjligheten att utlysa nyval. Om statsministern avgår (eller avlider) måste hela regeringen avgå. Regeringens öde är därmed intimt sammanlänkat med den som utsetts att vara regeringschef (Ruin 2004). Trots att det svenska styrelseskicket ofta karakteriseras genom dess kollegiala arbetsformer (Blondel & Müller-Rommel 1997), har således statsministern tillskrivits en grundlagsfäst särställning. Den fråga som inledningsvis behöver besvaras är varför grundlagsfäderna ville tilldela regeringschefen dessa vidsträckta befogenheter i samband med 1974 års regeringsform?

Den svenska parlamentarismen innebär att de verkställande och styrande funktionerna är placerade i regeringens händer, men regeringen är ansvarig inför riksdagen och därmed ytterst inför svenska folket. När parlamentarismen skulle skrivas in i författningen ansågs inte längre riksdagens direkta överinseende över regeringens organisation och arbetsformer som nödvändig ur demokratiskt hänseende, enligt de utredningar som föregick den stora författningsreformen på 1970-talet. Istället betonades att ett effektivt regeringsarbete krävdes för att styret av riket skulle bli handlingskraftigt och förmå genomföra den sittande regeringens politiska program. För det behövdes handlingsutrymme för en

regering även i valet av organisation och arbetsformer. Riksdagen kunde istället utöva sin kontrollmakt genom bland annat konstitutionsutskottets granskning av statsråden, genom interpellationer och frågor till statsråden, genom fastställandet av statens budget och ytterst genom misstroendeförklaring av statsministern eller enskilda statsråd.

Avsikten i de två stora utredningarna om den nya författningen – *Författningsutredningen* (SOU 1963:16; SOU 1963:17) och den efterföljande *Grundlagsberedningen* (SOU 1972:15) – och sedermera stadfäst i den nya regeringsformen 1974 (Proposition 1973:90), blev därför att skapa ännu större utrymme för regeringen att besluta om sina egna arbetsformer och sin egen organisation. Författningsutredningen, som tillsatts 1954 under ledning av tidigare statsministern Rickard Sandler, menade att ett centralt regeringskansli vid sidan av statsdepartementen borde inrättas under ledning av statsministern och att ett högsta antal statsråd borde fastställas i lag till arton stycken (SOU 1958:14; SOU 1963:16; SOU 1963:17). Det förutsattes emellertid av utredningen att kungen, i egenskap av statschef, skulle formellt utnämna och entlediga statsministern liksom övriga statsråd. Men utredningen kunde aldrig enas i de mest centrala konstitutionella frågorna, de som gällde kammarsystemet och valsystemet. Författningsutredningen blev därför kritiserad i den efterföljande författningsdebatten när den hade avgivit sitt slutbetänkande 1963, inte minst kring frågan om kungens roll i styrelseskicket. Utredningen föranledde därför ingen författningsreform utan följden blev att en andra parlamentarisk utredning tillsattes 1966, Grundlagsberedningen, under ledning av landshövdingen Valter Åman (Holmberg & Stjernquist 1995: 14–15; Stjernquist 1999: 39).

Grundlagsberedningen arbetade i två etapper. Först med sikte på en partiell författningsreform där parlamentarismen skrevs in i författningen, tvåkammarriksdagen ersattes av en enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter (sedermera 349), samt en ny utskottsorganisation där den tidigare indelningen efter statsrättslig funktion ersattes av en ämnesmässig indelning. Utredningens andra etapp syftade till en total författningsreform i vilken också ingick att se över regeringens organisation. Grundlagsberedningen delade Författningsutredningens ambition att förse regeringen med beslutsmakt över sina egna arbetsformer och sin egen organisation. När reformen väl skulle genomföras följde riksdagen Grundlagsberedningens förslag i detta avseende. Det föredragande statsrådet,

justitieministern Lennart Geijer, menade att regeringens uppgift var att utöva riksstyrelsen under riksdagens överinseende. Regeringen fungerar som ett slags arbetsutskott sprunget ur parlamentet där regeringschefen, statsministern, är den högste förvaltningschefen. Det motiverade en svag reglering av regeringens arbetsformer.

Geijer lyfte fram det faktum att grundlagen måste utformas för att passa olika typer av regeringar (enpartiregering, koalitionsregering mellan två eller flera partier och samlingsregering) eftersom det är rimligt att anta att olika typer av regering kan kräva olika arbetsformer. Det måste också beaktas att de samhällsproblem som står i förgrunden för regeringens verksamhet kan växla och att tyngdpunkten i regeringsarbetet därför kan förskjutas från tid till annan. Geijer menade vidare att ”den rent personliga uppfattningen hos regeringsledamöterna om det lämpligaste sättet att organisera arbetet inom regeringen kan vara skiftande” (Proposition 1973:90: 180).

Synpunkter som de nämnda talar enligt min mening starkt för att statsministern och regeringen bör ges den mycket vidsträckta möjlighet att bestämma regeringens sammansättning och formerna för fördelningen av uppgifterna inom regeringskretsen som beredningens förslag medger (Proposition 1973:90: 181).

Härmed ville Geijer tillförsäkra att regeringen kunde variera arbetsformerna alltefter behov och målsättning. Därför förordades heller ingen reglerad ram (i grundlag eller vanlig lag) för antalet statsråd eller antalet departement, vilket funnits i 1809 års regeringsform. Efter decennier av utredande fick därför Sverige en ny regeringsform där regeringen och statsministern vann organisatorisk makt på riksdagens bekostnad.¹

Det som vållade debatt i samband med författningsreformen gällande regeringschefens ställning och regeringens arbetsformer, var i huvudsak den knapphändiga regleringen av regeringsarbetet. Det finns i regeringsformen inget regelverk för hur regeringen skall komma till beslut annat än att regeringsärenden skall avgöras vid

¹ Grundlagsberedningen enades 1971 genom den så kallade Torekovskompromissen om monarkins bevarande mot att statschefen endast behöll representativa uppgifter. Förslag till ny statsminister skulle framläggas av talmannen och accepteras av en riksdagsmajoritet. I sitt slutbetänkande året efter gav därför utredningen förslag till en ny regeringsform och riksdagsordning som i betydande utsträckning stärkte statsministerns ställning. Kungen skulle nu inte längre sitta ordförande vid regeringssammanträdena (Holmberg & Stjernquist 1995: 15; Stjernquist 1999: 39–41).

ett av statsministern lett regeringssammanträde, där respektive departementschef är föredragande för de ärenden som hör till det egna departementet. Det sägs vidare att protokoll skall föras vid regeringssammanträdet och att skiljaktiga meningar skall antecknas bland de närvarande statsråden som måste vara minst fem ledamöter. I Grundlagsberedningens förslag förutsattes emellertid att regeringen skulle fatta sina beslut kollektivt och i det fall omröstning begärdes skulle den linje segra som stöddes av en majoritet av de närvarande ministrarna. Även om statsministern fick fälla avgörandet vid lika röstetal kunde utredningens förslag således innebära att regeringens linje gick emot statsministerns uppfattning. I regeringens proposition och det beslut riksdagen sedermera fattade förutsattes däremot att varje regering helt på egen hand får besluta om sina arbetsformer, vilket i praktiken innebar att statsministerns ställning stärktes ytterligare (Ruin 2004: 49–50).

2.2 Rekryteringen av statsråd

Det finns således inte längre några restriktioner för hur många statsråd och vilka statsrådsposter som skall utses i regeringen. Inte heller ställs några krav på representativitet eller kompetens hos de statsråd som väljs. I vissa länder, däribland Storbritannien, förutsätts exempelvis att regeringsmedlemmarna rekryteras ur parlamentet, vilket alltså inte gäller i Sverige. Men även om regeringschefens prerogativ att ombilda regeringen är konstitutionellt sanktionerat har den svenska statsministern de facto varit begränsad i sitt handlingsutrymme. Statsministern har i praktiken tvingats ta hänsyn till en rad faktorer vid val av statsråd och överväga vilka intressen i samhället och den egna partiorganisationen som skall representeras i regeringen (Bergström 1987). För en socialdemokratisk regering har det exempelvis varit gängse att något eller några statsråd rekryteras med bakgrund inom fackföreningsrörelsen. Statsministern måste därtill ta hänsyn till könsfördelningen, åldersfördelningen, den regionala fördelningen med mera. Det ”pussel” som läggs av statsministern vid en regeringsbildning innehåller således en mängd parametrar som är av informell natur och som skiftar mellan olika statsministrar.

När Hjalmar Branting utsåg sin första ministär 1920 lät han den socialdemokratiska partistyrelsen ta del av och ha synpunkter på förslagen till statsråd i regeringen (Larsson 1994:162). Senare

regeringschefer har istället låtit någon eller några få förtrogna medarbetare att i hemlighet få rådgöra med statsministern om kommande utnämningar (Persson 2003). Det gör samtidigt att vår förtrogenhet med hur statsministrar väljer sina statsråd är tämligen begränsad. I koalitionsregeringar förhandlar normalt partierna först om fördelningen av poster mellan partierna. Därefter utser partiledarna statsråd från det egna partiet till de ministerposter som respektive parti tilldelats. Statsministern har därmed helt naturligt inte lika stort inflytande över regeringens sammansättning vid en koalitionsregering som vid en enpartiregering.

Den fråga som skall belysas här gäller främst vilka statsråd som utses att sitta i Sveriges regeringar? Vilken parlamentarisk och partipolitisk bakgrund har svenska statsråd? Vilken övrig expertis besitter de? Sker det någon förändring i sammansättningen över tid? Presidentialiseringen förväntas innebära en trend mot att statsråd med mindre parlamentarisk och partipolitisk förankring utses, samtidigt som deras expertis inom sina respektive ansvarsområden väntas öka. Regeringschefen antas nämligen i större utsträckning premiera expertis inom olika sakområden ungefär som amerikanska presidenter tenderar att utse ministrar med bakgrund från olika verksamheter i samhället. Tanken är också att ju mindre partipolitisk förankring respektive parlamentarisk erfarenhet som statsråden har, desto lättare kan regeringschefen kontrollera dessa statsråd eftersom de saknar en egen stark politisk plattform. Denna tes står dock i strid med tidigare forskning som gör gällande att politikerrollen professionaliserats och att allt fler yrkespolitiker utses till höga ämbeten (Pennings 2000).

De mått vi använder för att bedöma statsrådets grad av partipolitisk och parlamentarisk förankring, samt deras grad av expertis följer i stora drag statsvetaren Ludvig Beckmans nyligen publicerade studie om professionaliseringen av politiken (Beckman 2007).² Här bedöms den parlamentariska bakgrunden genom erfarenheter från riksdagsarbete (men även från kommun- och

² Vi har, tillsammans med Jörgen Hermansson vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala och Ludvig Beckman vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm, samlat in data om samtliga svenska statsråd sedan parlamentarismens genombrott 1917. Totalt ingår i vårt dataset 332 individer som tillsammans innehaft 698 ministerposter i sammanlagt 32 ministärer. En ministär varar så länge en statsminister regerar utan att tvingas avgå på grund av resultaten i ett val, statsministern inte av annat skäl formellt avgår, eller ändringar inte sker i sammansättningen av de partier som ingår i regeringen. Med parlamentarisk bakgrund avses här om statsrådet, före tillträdet, suttit i riksdagen eller inte.

landstingsfullmäktige) och den partipolitiska bakgrunden genom en rad olika förtroendeuppdrag inom partierna.

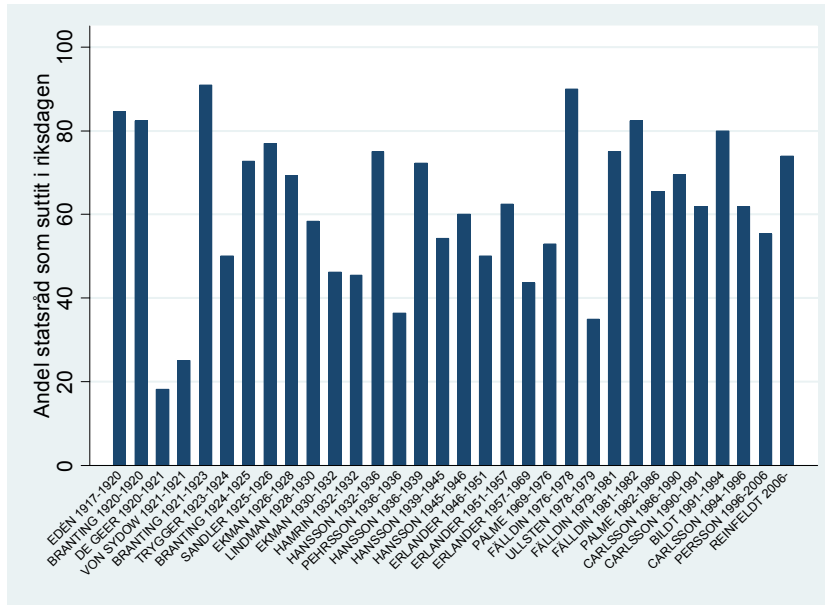
I figur 2.1 illustreras den andel statsråd som före sitt tillträde som minister suttit i riksdagen vid något tillfälle. Det kan konstateras att det finns en tydlig nedåtgående trend sedan 1980-talet, även om det sker från en historiskt sett relativt hög nivå. Den parlamentariska erfarenheten hos de senaste decenniernas statsråd är med andra ord högre än motsvarande erfarenheter hos 1940-, 50- och 60-talens statsråd. Regeringarna Fälldin under 1970-talet innebär ett stort uppsving i statsrådets samlade parlamentariska erfarenhet. Ministrarnas riksdagserfarenhet tycks därefter ha försvagats alltmer. Den nedåtgående trenden under de senaste tre decennierna är således förenlig med tesen om en pågående presidentialisering. Det finns också en betydande skillnad mellan borgerliga och socialdemokratiska regeringar, där de senare tycks rekrytera statsråd med lägre grad av parlamentarisk erfarenhet än motsvarande borgerliga ministärer. Denna skillnad förklaras emellertid till stor del av socialdemokratiens längre regeringsinnehav. Eftersom det i Sverige inte är krav på att statsråd skall sitta i riksdagen så kan socialdemokratiska ministrar i stället ha erfarenhet från tidigare regeringsarbete, utan att för den skull ha suttit i riksdagen.³ Att vid något tillfälle ha suttit i riksdagen kan dock vara ett bedrägligt mått på den samlade parlamentariska erfarenheten hos en regering. Idealt sett vill vi veta hur lång erfarenhet respektive statsråd i genomsnitt har av parlamentariskt arbete. Men även om man tar hänsyn till den längd ministrarna suttit i riksdagen kvarstår den nedåtgående trenden under de senaste decennierna.

Rimligen bör också parlamentarisk erfarenhet från regional (landstingsfullmäktige) och lokal (kommunfullmäktige) nivå anses värdefull för att bygga upp en egen politisk plattform. I figur 2.2 illustreras den andel av statsråden i respektive ministär som har erfarenhet av parlamentariskt arbete från kommuner och landsting. Här uppvisar regeringen Reinfeldt ett kraftigt uppsving från tidigare nivåer. Ministären Reinfeldt utmärker sig som den svenska regering sedan parlamentarismens genombrott som har flest statsråd någonsin med erfarenhet från kommuner och landsting. En försiktig slutsats är därför att den minskade erfarenheten av riksdags-

³ Vi finner också i våra data att skillnaden är stor mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar, där socialdemokratiska statsministrar i större utsträckning rekryterar statsråd med tidigare erfarenhet av regeringsarbete. Någon tydlig trend över tid går dock inte att skönja (jämför Beckman 2007).

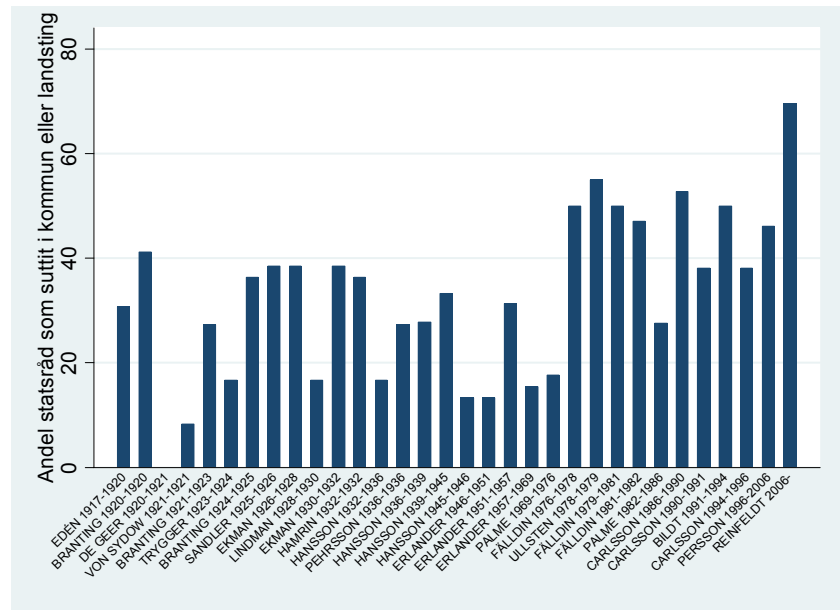
arbete till viss del kompenseras av statsrådets erfarenhet av kommun- och landstingsarbete. Sammantaget gör det att den samlade erfarenheten av parlamentariskt arbete fortfarande är tämligen hög, vilket inte ger något stöd för tesen om en pågående presidentialisering.

Figur 2.1 Andel statsråd per ministär, exklusive statsministern, som har suttit i riksdagen



Kommentar: Data avser här samtliga ministerutnämningar (exklusive statsministrar) i Sverige mellan 1917–2007 (totalt 667 st) och inkluderar 325 individer i sammanlagt 32 ministärer.

Figur 2.2 Andel statsråd per ministär, exklusive statsministern, som har suttit i kommunfullmäktige och/eller landstingsfullmäktige



Kommentar: Förutom kommun- och landstingsfullmäktige räknas även kommunstyrelseuppdrag och/eller landstingsstyrelseuppdrag.

Erfarenhet av parlamentariskt arbete är emellertid endast en viktig politisk erfarenhetsgrund bland många andra för statsråden. De kan också ha förvärvat en stark position inom det egna partiet genom innehav av olika typer av förtroendeuppdrag. Tesen om en pågående presidentialisering innebär i detta avseende att regeringschefen väntas rekrytera statsråd med allt svagare partipolitisk ställning för att därmed ha lättare att hantera de statsråd som saknar en egen politisk plattform. Figur 2.3 illustrerar den partipolitiska erfarenhet som statsråden har i olika svenska ministärer. Sett över längre tid syns en tydlig trend mot en kraftigt stigande partipolitisk förankring hos svenska statsråd. Med undantag av Nils Edéns liberala ministär precis efter parlamentarismens genombrott är det i huvudsak de socialdemokratiska regeringarna som påbörjar denna utveckling och som sedan fortsätter under 1970-talets borgerliga regeringar. Figuren kan i det avseendet sägas återspegla en professionalisering av regeringsarbetet. Det bör också i sammanhanget

Partipolitisk förankring kan dock mätas på olika sätt. Det kanske inte är tillräckligt att någon gång ha innehaft ett viktigt förtroendeuppdrag inom en partiorganisation för att därigenom bygga upp en stark partipolitisk plattform. Somliga kan ha haft uppdrag inom exempelvis ungdomsförbunden för att sedan ha försvunnit ur politiken innan de långt senare blir utnämnda till statsråd. Men inte heller om man konstruerar ett index som återspeglar graden av partipolitisk förankring baserat på antalet tunga förtroendeuppdrag ändras utvecklingen över tid. Även i detta fall blir professionaliseringen av regeringsarbetet tydlig, liksom ministären Reinholdts starka partipolitiska förankring.

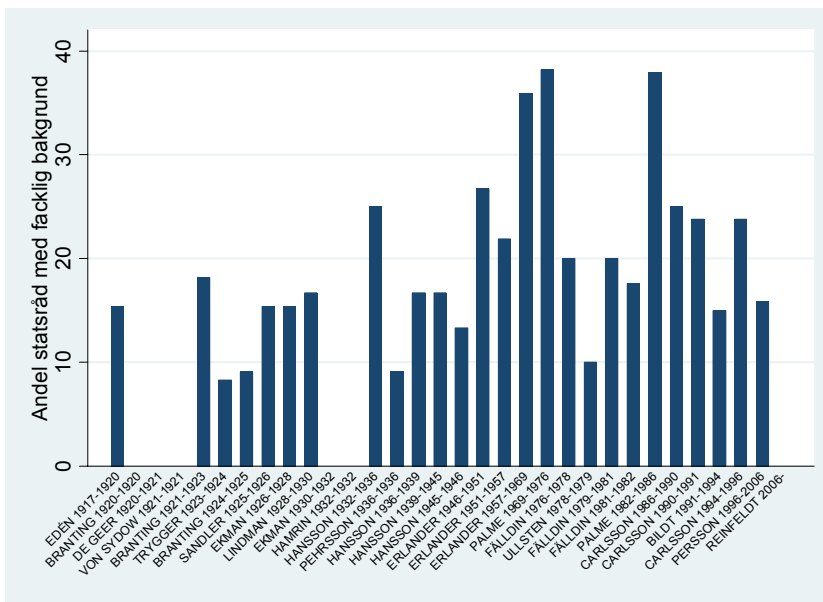
Teorin om en pågående presidentialisering gör inte endast gällande att den parlamentariska och den partipolitiska förankringen skall försvagas bland regeringsmedlemmarna. Den hävdar dessutom att regeringen i allt större utsträckning skall bestå av experter inom olika områden, precis som presidenter tenderar att utse ministrar med skiftande erfarenheter från olika delar av samhällslivet. Om enskilda statsråd har erfarenhet av arbete inom det område som rör den egna ministerportföljen och som dessutom närmar sig någon form av expertis, är dock svårt att utröna. Vi har istället valt att se till regeringens samlade erfarenheter av olika delar av samhällslivet för att få en bild av hur utvecklingen ser ut över tid. Fokus ligger på huruvida statsråden har erfarenhet från fackföreningar, näringsliv och statlig verksamhet. Dessa tre sfärer utgör viktiga komplement i en undersökning av svenska statsråds bakgrund. Vi är dock medvetna om att dessa endast ger en grov bild av de tänkbara erfarenheter och den expertis som ministrar kan bära med sig.

I figur 2.4 illustreras statsrådets fackliga bakgrund, mätt som den andel av statsråden per ministär som innehaft förtroendeuppdrag inom en fackförening. Inte oväntat finns stora skillnader mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar, där facklig bakgrund kan anses vara en merit för att hamna i en socialdemokratisk regering medan det är mer sällsynt med denna bakgrund i borgerliga regeringar. Vi ser dock att från Tage Erlanders senare ministärer och Olof Palmes regeringar, har det skett en stadig minskning i andelen socialdemokratiska statsråd med denna bakgrund. Ett avgörande skifte nedåt sker i samband med att Ingvar Carlsson tar över regeringsmakten och ytterligare ett skifte nedåt sker när Göran Persson blir statsminister. Vi kan med andra ord konstatera att erfarenhet av fackföreningsarbete uppvisar en nedåt-

gående trend i regeringskretsen, och i allt lägre utsträckning får anses ge den slags expertkunskap som efterfrågas av regeringschefen. I ministären Reinfeldt har denna bakgrund till synes inget meritvärde alls.

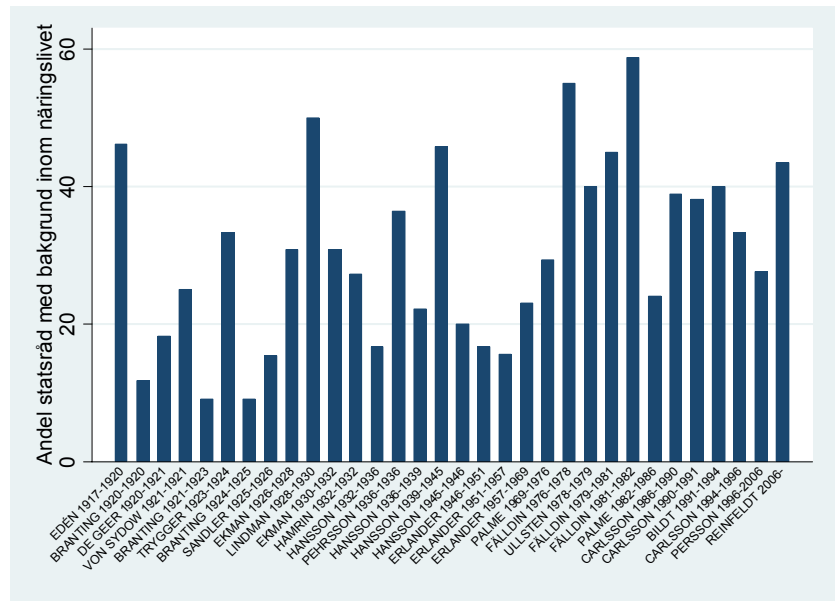
I figur 2.5 illustreras den andel av statsråden per ministär som har erfarenhet av arbete i näringslivet. Denna erfarenhetsgrund har varit bitvis mycket betydelsefull, inte minst under borgerliga regeringar. Särskilt under regeringarna Fälldin värderades dessa erfarenheter mycket högt. Någon uppåtgående trend som skulle bekräfta att denna typ av expertis värderas högre av regeringschefen över tid, finner vi inte stöd för i våra data. Tvärtom tycks trenden ha varit nedåtgående tills dess ministären Reinfeldt tillträdde.

Figur 2.4 Andelen statsråd per ministär, exklusive statsministern, med facklig bakgrund



Kommentar: Med facklig bakgrund avses ordförandepost eller övriga ledande poster i fackföreningar såsom styrelseledamot, sekreterare, kassör eller andra centrala administrativa uppdrag.

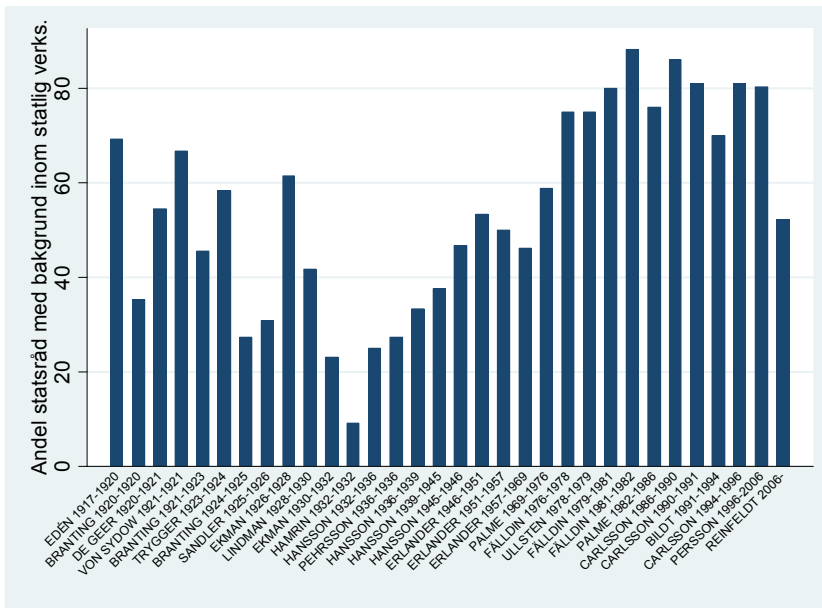
Figur 2.5 Andelen statsråd per ministär, exklusive statsministern, med bakgrund inom näringslivet



Kommentar: Med näringslivsbakgrund avses ordförandepost eller övriga ledande poster inom arbetsgivarorganisation, samt VD, styrelseordförande eller styrelseledamot för privat företag.

En tredje typ av erfarenhet som regeringschefen kan komma att värdera högre till följd av en pågående presidentialisering är arbete i statlig sektor (se figur 2.6). Denna bakgrund ger sakkunskap om offentlig förvaltning och tillför regeringen byråkratisk expertis. Här kan skönjas en långsiktigt uppåtgående trend, där bakgrund inom statlig verksamhet kommit att värderas allt högre över tid. Från en bottennotering under Felix Hamrins korta ministär 1932 har det gått i stort sett stadigt uppåt ända fram till 1970-talet. Därefter har trenden varit vikande och ett stort skifte nedåt skedde i och med ministären Reinfeldts tillträde. Inte heller här finner vi således stöd för att denna typ av expertis värderas högre av regeringschefen under senare tid.

Figur 2.6 Andelen statsråd per ministär, exklusive statsministern, med bakgrund inom statlig verksamhet



Kommentar: Med bakgrund i statlig verksamhet avses VD, styrelseordförande eller styrelseuppdrag i statsliga affärsverk eller bolag, generaldirektörer/verkschefer, styrelseordförande eller styrelseledamöter i centrala myndigheter eller ämbetsverk.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att när det gäller rekryteringen av svenska statsråd så finns endast svaga belägg för att regeringschefen i allt större utsträckning rekryterar statsråd med lägre grad av parlamentarisk och partipolitisk förankring än tidigare, till förmån för statsråd med erfarenhet från andra delar av samhällslivet. Vi har förvisso visat att andelen statsråd med parlamentarisk erfarenhet uppvisar en nedåtgående trend. Färre statsråd rekryteras ur riksdagen, helt i enlighet med teorin om en pågående presidentialisering. Däremot om man ser till den sammantagna parlamentariska erfarenheten, det vill säga av såväl uppdrag i riksdagen som i kommun- och landstingsfullmäktige, så är inte längretrenden lika tydlig. Vi kan också konstatera att andelen statsråd med partipolitisk bakgrund är stadigt hög – rent av historiskt hög i den senaste ministären. Det talar tvärt emot teorin. På motsvarande sätt finner vi heller inga belägg för att andra typer av erfarenheter från fackföreningar, näringsliv och statlig verksamhet, ersatt parla-

mentarisk och partipolitisk erfarenhet. Slutsatsen blir att regeringschefens rekrytering av statsråd i Sverige knappast ger stöd för tesen om en pågående presidentialisering.

2.3 Omsättningen av statsråd

Som vi tidigare nämnt menar många forskare att en koncentration av makt till regeringschefen bör åtföljas av en ökad omsättning av statsråd. I detta avsnitt kommer vi dels att jämföra ministärer med avseende på statsrådets livslängd; hur lång tid som förflyter mellan det att en minister får sitt uppdrag till att denne avsäger sig eller förlorar det. Vi kommer också att konstruera ett vägt index som på ett enkelt vis åskådliggör skillnader mellan ministärer vad gäller den omsättning av statsråd som sker till följd av regeringsombildningar. Vi inleder emellertid avsnittet med en titt på den studerade perioden som helhet. Alla analyser i detta avsnitt är genomförda exklusive statsministrar samt de 10 ministrar som avlidit under uppdragstiden.⁴

Sett till hela perioden överlever en minister i genomsnitt 25,4 månader på sin post. Utav de ministrar som ingår i våra data är det Hjalmar Branting under Rickard Sandler, Nils Quensel under Tage Erlanders andra ministär, samt Cecilia Stegö Chilò och Maria Borelius under Fredrik Reinfeldt, som har haft de kortaste uppdragen (alla under en månad). Gunnar Sträng, Sven Andersson och Gunnar Lange är de svenska ministrarnas maratonmän; alla satt, tillsammans med Erlander själv, 144 månader på en och samma post under åren 1957–1969.

En något mer detaljerad bild ges i figur 2.7 som visar fördelningen av alla ministrars uppdragslängd för den undersökta perioden. På den horisontella axeln anges antalet månader, medan den vertikala axeln anger hur stor andel av ministrarna som blir kvar så länge, eller längre, på sin position. Av figuren kan vi utläsa att strax under 75 procent överlever 12 månader eller längre, och att något färre än 50 procent blir kvar 24 månader eller längre. På basis av detta kan det tyckas att svenska ministrar generellt sett verkar sitta ganska löst på sin post. Denna aning bekräftas då man jämför med Berlinski, Dewan och Dowdings (2007) studie av våra svenska

⁴ De är dock, för fullständighetens skull, inklusive Reinfeldts ministär fram till och med den sista februari 2007. Denna, än så länge kortlivade, ministär tillmäts dock ingen vikt då vi drar våra slutsatser.

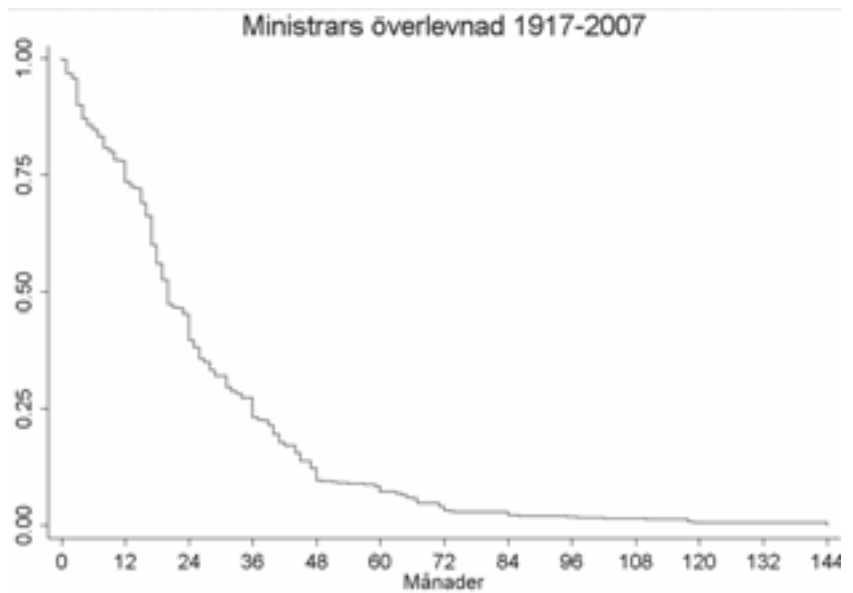
ministrars brittiska kollegor. I deras studie, som sträcker sig över perioden 1945–1997, framkommer det till exempel att runt 90 procent av dem sitter i regeringen 12 månader eller längre, och att över 80 procent av dem sitter 24 månader eller längre. Det faktum att de väljer att studera hur länge en minister sitter kvar i regeringen, medan det passar våra syften bättre att studera hur länge en minister sitter kvar på en och samma post, kan i sig inte förklara hela skillnaden mellan våra undersökningar. Frånsett det att vi kan utläsa att svenska ministrar sitter relativt kort tid på sin post, visar figur 2.7 på ytterligare ett intressant fenomen. Det faktum att kurvan ”planar ut” ju längre en minister lyckas hålla sig fast vid ett uppdrag visar nämligen att den som suttit länge på sin post löper mindre risk att skiljas från den än den som suttit en kort tid. Med tiden konsolideras alltså ett statsråds position.

Figur 2.7 komprimerar stora historiska avstånd i en bild, och tillåter oss heller inte att säga något om utvecklingen över tid. Huvudsyftet med avsnittet är just att få en fingervisning om hur pass turbulenta de olika ministärernas inre liv varit, samt om turbulensen tilltagit över tid. I figur 2.8 – som följer samma logik som figur 2.7 – presenteras därför analyser uppdelat på de olika ministärerna, och i kronologisk ordning. Den horisontella axeln anger återigen längden på uppdraget, medan den vertikala axeln anger hur stor andel av ministrarna som blir kvar så länge, eller längre, på sin position. Att genomföra denna typ av analyser per minister, såsom vi gjort i figur 2.8, har två huvudsakliga fördelar. Dels kan vi jämföra ministrar med hänsyn tagen till det faktum att deras längd varierar avsevärt. Figurernas konstruktion innebär dessutom att viss hänsyn tas till det faktum att antalet ministerposter fördubblats sedan starten av vår undersökningsperiod. Rent praktiskt handlar det om att bestämma sig för en viss punkt på tidsaxlarna, och sedan jämföra de olika ministärerna vid denna tidpunkt

När vi betraktar figur 2.8 är det några ministrar som står ut. Dessa är i kronologisk ordning: Branting I, Hansson II och III, Erlander I, II och III, Palme I och II, Carlsson I och Persson. I två av dessa fall kan kanske ministrars generellt sett korta överlevnad på sin post förklaras av exceptionella omständigheter. Branting I var den första rena socialdemokratiska ministären och tillkom efter att den förutnämnda koalitionen med liberalerna (under ledning av Nils Edén) föll på frågan om kommunalskattens utformning. Branting I var en övergångsregering tänkt att vara fram till valet

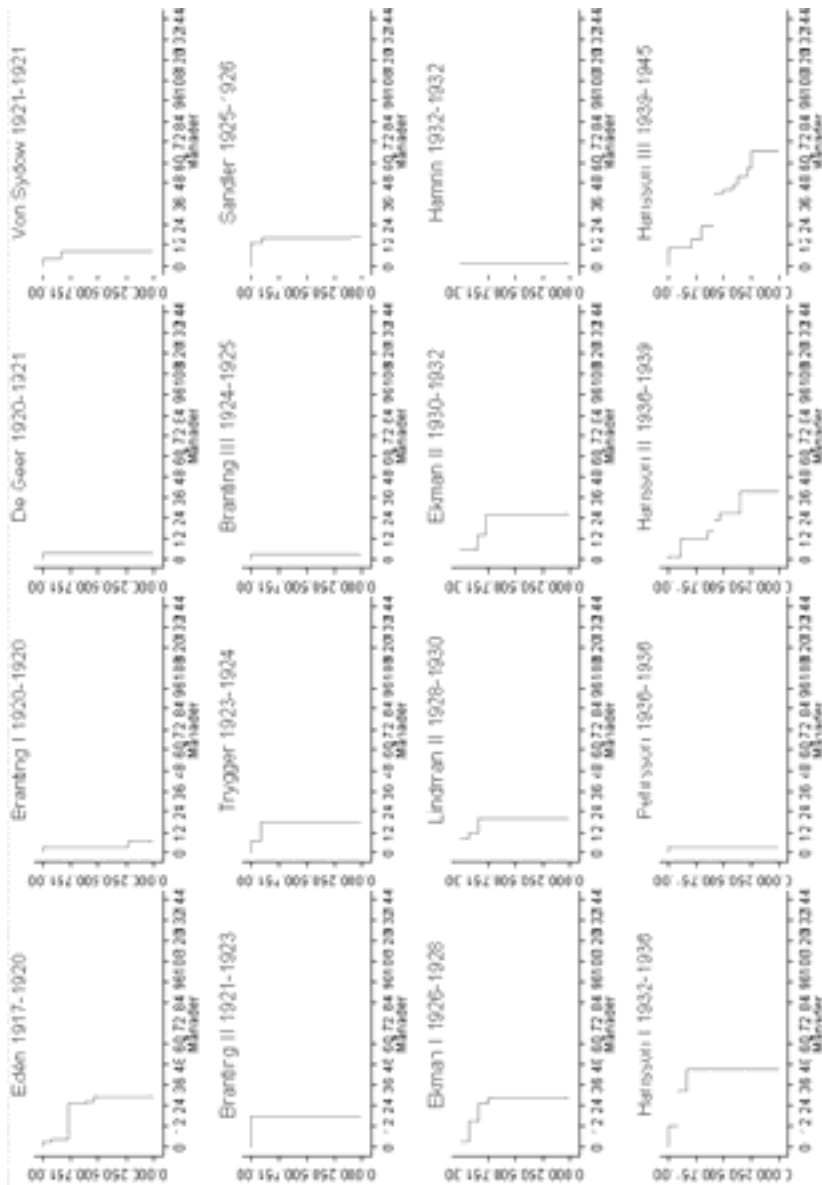
under hösten 1920. Strax innan valet genomförde Branting en omfattande omflyttning av sina ministrar i samband med en större departementsreform, samtidigt som Östen Undén lämnade regeringen. Omständigheterna under Carlsson I var också mycket speciella. Att figuren ser ut som den gör för denna ministär är kanske i viss mån en följd av det faktum att Ingvar Carlsson – efter mordet på Olof Palme – ärvde en regering som han själv inte satt ihop. Denna tolkning styrks när man betraktar analyserna av Carlsson II och III; när Carlsson själv bildat regering efter valseger har hans ministrar blivit jämförelsevis länge på sina poster. Mer systematiska mönster går att urskilja under de ministärer som letts av Per-Albin Hansson, Tage Erlander, Olof Palme och Göran Persson; i de flesta fall har mer än 25 procent av ministrarna fått byta post eller gå redan efter 12 månader.

Figur 2.7 Hur länge överlever en minister på sin post? Åren 1917–2007



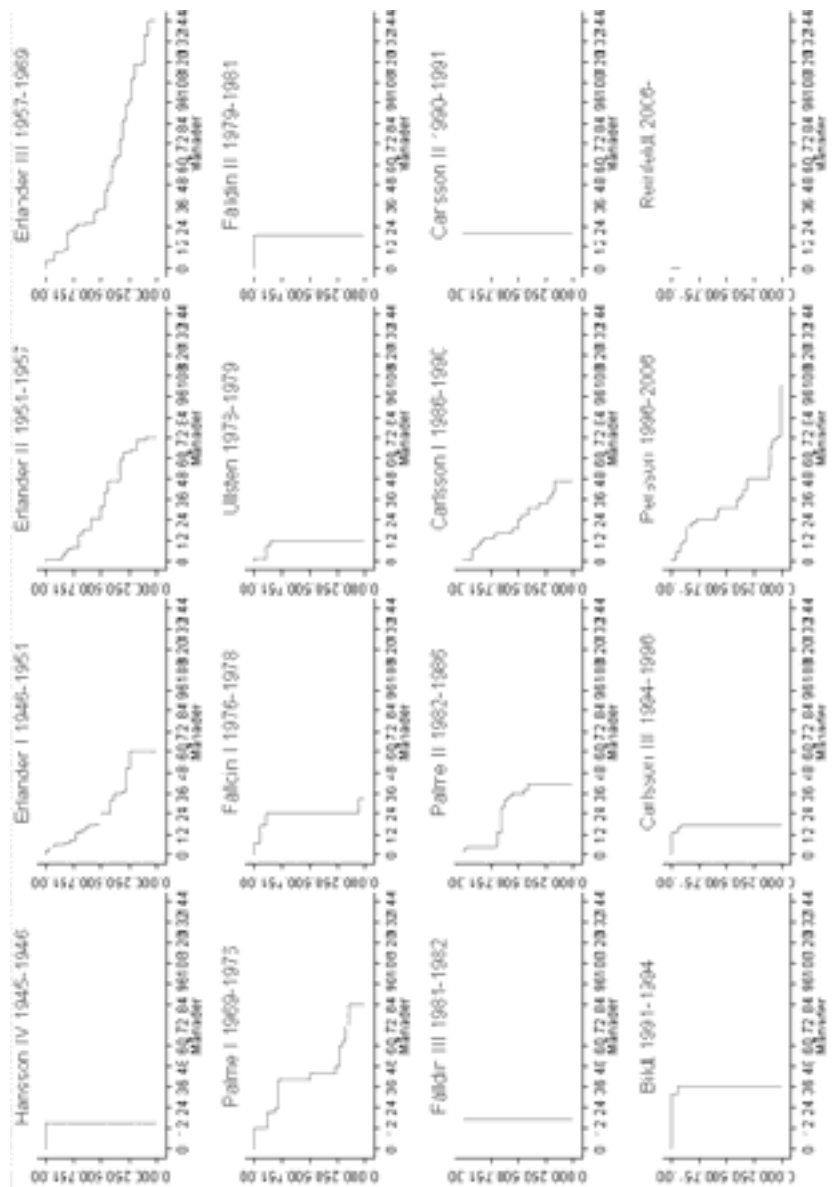
Kommentar: Statsministrar samt ministrar som frånträtt p.g.a. dödsfall är exkluderade.

Figur 2.8 Hur länge överlever en minister på sin post? Åren 1917–2007 uppdelat på ministärer



Kommentar: Alla siffror är exkl. statsministrar och ministrar som avlidit under uppdrags-tiden.

Fortsättning på figur 2.8



Kommentar: Alla siffror är exkl. statsministrar och ministrar som avlidit under uppdrags-tiden.

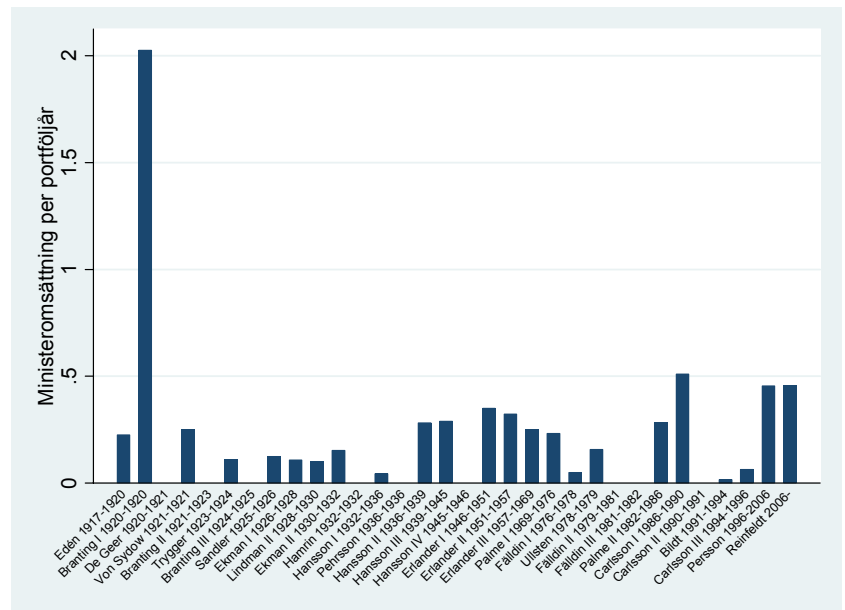
Att utifrån figur 2.8 särskilja ytterligare mellan Hansson, Erlander, Palme och Persson är svårare; vilken slutsats man drar beror lite på hur man betraktar figurerna. Är det hur stor andel av ministrarna som överlever 12 månader eller längre på sin post som är det intressanta? Eller bör vi snarare titta på hur många som klarar sig till exempel 24 månader eller längre? I figur 2.9 visas därför ett alternativt mått på turbulensen inom varje ministär. Vi har valt att kalla det *ministeromsättning per portföljår*. Med *ministeromsättning* avser vi det totala antalet tillträden till, och frånträden från, statsrådsposter som skett till följd av regeringsombildning.⁵ Enligt vår definition ökar ministeromsättningen därmed inte bara när personer lämnar regeringen och ersätts av personer utifrån, även omplaceringar av personer som redan ingår i regeringen räknas.⁶ Med *portföljår* avser vi antalet statsrådsposter (när ministären tillträder) multiplicerat med det antal år som ministären varar.⁷ Genom att på detta vis konstruera ett sammanfattande mått för varje ministär förlorar vi något av detaljrikedomen i figur 2.8. Svårigheterna med att jämföra omsättningen av statsråd tvärs ministärer – samtidigt som vi tar hänsyn både till ministärernas längd, och utvecklingen över tid mot ett allt större antal ministerposter – minskar dock avsevärt.

⁵ Vi har i vår konstruktion av detta mått låtit oss inspireras av Huber (1998). Till skillnad från oss räknar Huber även den omsättning som sker till följd av att sittande regeringar faller, och nya tillträder.

⁶ De fall när någon lämnat regeringen, eller en ny ministerpost skapats, och man bemannar dessa med personer som redan ingår i regeringskollektivet utgör exempel på detta. Hit hör också rena rockader.

⁷ Skälet till att vi valt termen portföljår – trots att det till vissa statsrådsposter inte medföljer någon portfölj – är dess enkelhet.

Figur 2.9 Ministeromsättning (p.g.a. regeringsombildning) per portföljår. Åren 1917–2007, uppdelat på ministärer



Kommentar: Statsministrar samt ministärer som frånträtt p.g.a. dödsfall är exkluderade.

De huvudsakliga mönstren i figur 2.9 klingar välbekant. Branting I och Carlsson I – de två ”anomalierna” från figur 2.8 – har, i tur och ordning, högst och näst högst ministeromsättning per portföljår. Branting I står som synes i absolut särklass, vilket kanske hade kunnat misstänkas med tanke på ministärens korta livslängd och den omfattande regeringsombildning han genomförde. I figuren framträder också något som vi, åtminstone tills vidare, får betrakta som en ”anomali”. Indexvärdet för Reinfeldts ministär – som ännu inte haft tid att samla på sig någon större mängd portföljår – har naturligtvis påverkats kraftigt av Stegö Chilò och Borelius avgångar. Tiden får visa om Reinfeldt är en flitig ”ombildare” eller inte. Det kanske allra mest intressanta resultatet i figur 2.9 är att vi här, precis som i figur 2.8, finner att Hansson, Erlander, Palme och Persson är jämförelsevis flitiga ”ombildare”. Utav dessa fyra, har Persson högst ministeromsättning per portföljår, vilket om vi utelämnar indexvärdet för Reinfeldts ministär, innebär att han kniper

tredjeplatsen efter Branting I och Carlsson I. Erlander, och sedan Palme och Hansson, ligger dock inte alltför långt efter Persson.

Vilka slutsatser kan vi då dra på basis av Figur 2.8 och 2.9? För det första ger en övergripande läsning av analyserna inget större stöd för att det skulle finnas en generell trend mot att ministrar sitter allt kortare på sin post. Visst ser vi hos Persson en tendens att göra sig av med personer, eller att flytta om dem mellan olika poster. Det kan nämnas att innan regeringen Persson avgick efter valnederlaget hösten 2006 var statsministern den enda som satt kvar på sin ursprungliga post. Men vi ser samma mönster redan hos Hansson, och senare hos Erlander och Palme. Om vi skall se till faktorer bortom de som är specifika för varje enskild ministär, tycks det som att en hög frekvens av ombildningar är förknippad med socialdemokratiska enpartiregeringar. Här ska vid dock komma ihåg att Carlsson, under sin andra och tredje ministär, inte gjorde annat än marginella justeringar. Det är också värt att notera att det inte bara är i socialdemokratiska enpartiregeringar som ombildningar varit vanligt förekommande. Både under Hansson II och Erlander II – då Socialdemokraterna satt i koalition med Bondeförbundet – var ombildningar relativt vanliga. Likaså var ombildningar relativt vanliga under Hansson III; andra världskrigets samlingsregering. Sammantaget pekar alltså analyserna i detta avsnitt på intressanta skillnader mellan ministärer. Däremot har ingen tydlig trend över tid kunnat påvisas.

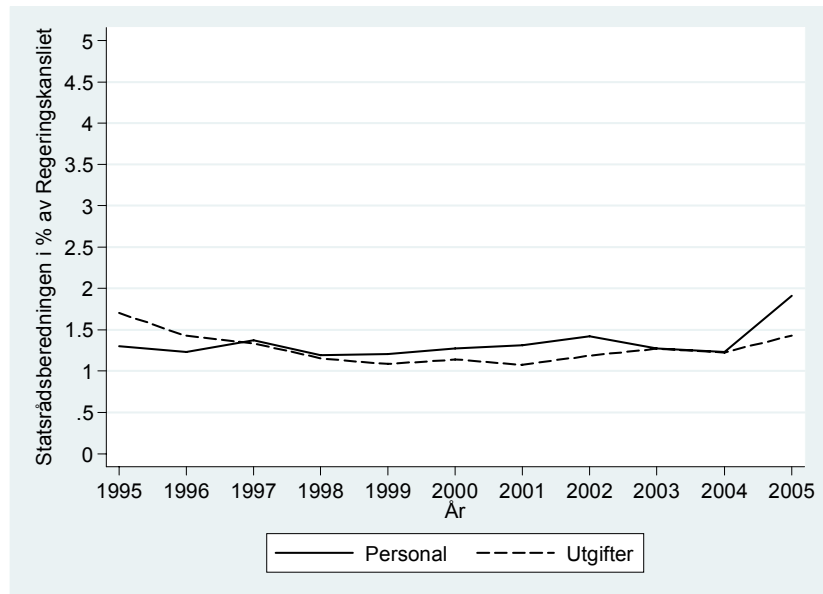
2.4 Statsministerns resurser

En effekt av presidentialiseringen sägs vara att regeringscheferna får mer personalresurser och ekonomiska resurser till sitt förfogande (Poguntke & Webb 2005). Premiärministrarnas kanslier växer bland annat för att hantera internationella frågor, som i allt större utsträckning vilar på premiärministrarnas bord. Detta speglar med andra ord en internationell trend som ofta förknippas med den pågående europeiseringen, där premiärministrarnas kanslier tillförs mer resurser för att hantera EU-samordningen (Kassim, Peters & Wright 2000). Men även ökade resurser för att hantera kontakter med media antas bidra till att premiärministrarnas kanslier växer.

Vi använder uppgifter om regeringschefens resurser i form av personal och ekonomiska medel som indikatorer på presidentialiseringen i Sverige. (Tyvärr saknar vi motsvarande uppgifter från de

övriga nio länder som behandlas i rapporten). I figur 2.10 illustreras Statsrådsberedningens personal och ekonomiska utgifter som andel av Regeringskansliets totala personal och utgifter per år. Här kan konstateras att såväl personalstyrkan som de ekonomiska utgifterna är förhållandevis stabila under den senaste tioårsperioden. En tämligen omfattande personalökning sker förvisso 2005, till följd av att EU-samordningen flyttas till från UD till Statsrådsberedningen. Denna överföring av ansvar för EU-samordning till regeringschefens närhet är helt i linje med tesen om en pågående presidentialisering, men speglar förmodligen mer en pågående europeisering (Persson 2007).

Figur 2.10 Statsrådsberedningens andel av Regeringskansliets personal och utgifter 1995–2005



Kommentar: Med personal avses antal tjänstgörande under december månad varje år, inklusive anställda inom kommittéväsendet. Utgifter avser Regeringskansliets utgifter i miljoner kronor, inklusive utredningsväsendet. Noteras bör att år 1995 avser budgetåret 1994/95 och år 1996 avser budgetåret 1995/96, som dessutom var 18 månader. Från och med 1997 sammanfaller statens räkenskapsår med kalenderår. Källa: Regeringskansliets årsbok 2001–2005.

3 Studier av premiärministerns roll i nio parlamentariska demokratier

I föregående avsnitt belyste vi den svenska statsministerns roll och utvecklingen av regeringens sammansättning över tid. I detta avsnitt kommer vi i stället att göra en internationell utblick och studera premiärministerns roll i nio andra parlamentariska länder: Danmark, Island, Italien, Kanada, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Syftet är att ge en översiktlig bild av de politiska institutioner och strukturer som påverkar premiärministerns inflytande samt spegla de diskussioner som pågår angående premiärministerns position i respektive land.

3.1 Danmark

Statschef:	Monark.
Valsystem:	Proportionellt.
Partier:	Flerpartisystem.
Typisk regering:	Minoritetskoalition.
Tillsättning av ministrar:	Formellt utser monarken premiärministern (PM). I realiteten sker det i förhandlingar mellan parlamentets partier. PM utser och avskedar, dock med hänsyn till eventuella koalitionspartners, sina ministrar.
Investitur/misstroende:	Negativ parlamentarism utan formell investitur. Både PM och enskilda ministrar kan bli föremål för misstroendeomröstningar. PM kan upplösa parlamentet och utlysa nval.

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003).

Det politiska systemet i Danmark kännetecknas av minoritetsregeringar, koalitioner, många regeringsskiften och en strävan efter att nå konsensus. Danmark har under efterkrigstiden satt världsrekord i minoritetsstyre, ett faktum som påverkar alla relationer i den parlamentariska styrningskedjan inklusive premiärministerns position.

Kandidater och kampanjer

Det danska parlamentets ledamöter väljs med proportionell valmetod för fyra år. Partisystemet har blivit mer splittrat sedan 1970-talet, men trots detta är partigrupperna väl sammanhållna i parlamentet. (Damgaard 2003a; Damgaard 2003b).

Sättet att välja partiledare varierar mellan partierna, men en majoritet av partiledarna väljs av partiets medlemmar på nationella partikongresser och kan därför till viss del hävda ett personligt mandat. Det finns också en svag trend mot val med flera konkurrerande kandidater. Genom att låta partimedlemmar rösta direkt på kandidaterna ökar partiledarskapets autonomi gentemot eliten på mellannivå (Pedersen & Knudsen 2005).

Den ökade medialiseringen innebär ett ökat fokus på politiska ledare och anekdotiska bevis ger också stöd för att partierna anpassat sig till denna utveckling genom att i högre grad koncentrera valkampanjerna till sina ledare. Valen 1998 och 2001 beskrevs i media som presidentlika. Dock bromsar det konsensusinriktade flerpartisystem som råder i Danmark utvecklingen mot ett mer bipolärt politiskt klimat.

Trots att vissa begränsade undersökningar tyder på att partiledaren spelar roll för hur folk röstar, går det emellertid inte att med säkerhet säga att partiledarens roll har ökat (Pedersen & Knudsen 2005).

Regeringsbildning och –ombildning

Enligt konstitutionens bokstav är det monarken som utser premiärministern, men i realiteten sker det efter förhandlingar mellan partierna. I första hand eftersträvas en majoritetsregering, i andra hand den minoritetskonstellation som har de största utsikterna att

lyckas. Ofta utses en erfaren parlamentariker, en informateur, att leda förhandlingarna (Damgaard 2003a).

Premiärministern utser själv ministrar från sitt eget parti och har också rätt att avskeda dem. Vid händelse av en koalitionsregering, måste premiärministern också godkänna valet av ministrar från övriga koalitionspartier. Ministrarna är i stor utsträckning partipolitiskt erfarna parlamentariker, men det händer att personer som inte är medlemmar vare sig i ett parti eller av parlamentet erhåller en ministerportfölj. Det förväntas dock att dessa genast söker inträde i partiet och ställer upp i nästa parlamentsval (Damgaard 2003a; Schou 1997).

Danska ministrar sitter allt kortare tid, dels på grund av att ombildningar blivit vanligare, men också för att premiärministern i högre grad utnyttjat sin makt att upplösa parlamentet. De tyngsta portföljerna, premiärministern och finans- och utrikesministerposterna, är dock i stor utsträckning undantagna från denna trend. Till exempel har Danmark endast haft tre premiärministrar under perioden 1975–2001. Regeringsombildningar började inte bli vanliga i Danmark förrän på 1970-talet, men idag fungerar hotet om regeringsombildning som ett sätt att disciplinera regeringen. Premiärministern granskar och övervakar också i större utsträckning sina ministrar (Pedersen & Knudsen 2005; Damgaard 2003a).

Regeringens arbete och ställning

Premiärministern har en stark position i regeringen. Förutom att tillsätta och avsätta ministrar, sätter premiärministern dagordningen och agerar som ordförande för regeringssammanträdena. Premiärministern kontrollerar också departementsindelningen och fördelningen av ansvarsområden mellan ministrar (Damgaard 2003a).

Inom regeringen betonas ministrarnas individuella ansvar, snarare än kollektivet. De självständiga departementen, en logisk följd av ministrarnas personliga politiska ansvar, begränsar möjligheterna till en presidentialisering. Samtidigt spelar de kollektiva regeringsmötena en allt mindre roll och regeringskommittéer, ofta kontrollerade av premiärministern, har i stället tagit över mer av det exekutiva beslutsfattandet (Pedersen & Knudsen 2005).

I förhållande till parlamentet så har ett ökat inslag av delegerad lagstiftning de senaste årtiondena stärkt regeringen på parlamentets bekostnad. Denna effekt mildras dock av det förhållandet att danska regeringar ofta är minoritetsregeringar som måste ha stöd från andra partier i parlamentet. Danmark tillämpar negativ parlamentarism, det vill säga så länge regeringen inte förlorar en misstroendeomröstning, så anses den ha parlamentets förtroende. I praktiken har denna princip rått sedan 1901, men formellt tecknades den ned först 1953. Det är dock ytterst få regeringar som fällt genom en misstroendeomröstning. Enskilda ministrar kan också bli föremål för misstroendeomröstningar, även om det är väldigt ovanligt (Damgaard 2003a; Pedersen & Knudsen 2005).

Premiärministerns kansli (PMO) har fått en starkare position under de senaste årtiondena, vilket har ökat möjligheterna för premiärministern att styra regeringen och regeringsarbetet. Ett starkt PMO kan dock vara svårt att kontrollera för en ny regeringschef. I ett jämförande perspektiv är Danmarks PMO fortfarande relativt resurssvagt (Pedersen & Knudsen 2005).

Behovet av ökad styrning av ministrar och departement i takt med välfärdsstatens utbyggnad och den ökade internationaliseringen är två anledningar till att premiärministerns inflytande har ökat sedan 1960-talet. EU och internationella frågor har blivit allt viktigare och medfört att allt mer uppmärksamhet fokuseras till premiärministerns person (Pedersen & Knudsen 2005).

Slutsats

För att summera så kan man skönja en trend där premiärministerns position har stärkts sedan 1960-talet. Särskilt kan man se denna utveckling i regeringsarbetet med till exempel ett ökat antal regeringsombildningar och ökade resurser till premiärministerns kansli. Medlemsval av partiledare innebär ett starkare personligt mandat och en större frihet i förhållande till partiet. Dock utgör alltjämt de vanligt förekommande minoritetsregeringarna och den traditionella strävan efter konsensus i politiken en begränsning för premiärministern.

3.2 Island

Statschef:	Direktvald president.
Valsystem:	Proportionellt.
Partier:	Flerpartisystem.
Typisk regering:	Majoritetskoalition.
Tillsättning av ministrar:	Formellt utser presidenten PM. I realiteten sker det i förhandlingar mellan parlamentets partier. Presidenten utser och avskedar ministrar på PM:s initiativ. Varje parti rör över sina egna ministrar.
Investitur/misstroende:	Negativ parlamentarism utan formell investitur. Både PM och enskilda ministrar kan bli föremål för misstroendeomröstningar. Presidenten kan upplösa parlamentet och utlysa nyval.

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003); Davidsson (2004).

Det isländska parlamentariska systemet kännetecknas av majoritetskoalitioner, en svag partipiska i parlamentet och en allmän integrering av parlament och regering som skapar otydliga ansvarsförhållanden. Dessutom har man en folkvald president med en, åtminstone konstitutionellt, stark position. Den isländska premiärministern har att balansera alla dessa tämligen svårkontrollerade aktörer, en uppgift som på senare år har genomförts alltmer framgångsrikt.

Kandidater och kampanjer

Det isländska valsystemet har förändrats ett antal gånger under efterkrigstiden, men sedan 1930-talet har man haft ett i stort sett stabilt fyrpartisystem. De isländska partierna är ganska löst sammanhållna konstruktioner, men tack vare det konservativt verkande proportionella valsystemet och traditionen att bilda majoritetskoalitioner, fyller de fortfarande en viktig politisk funktion. Parlamentskandidaterna väljs i stor utsträckning i öppna primärval och många parlamentsledamöter upplever sig därför vara tämligen fria i förhållandet till sina respektive partier. Det har gått så långt att premiärministern talat om behovet av att bilda överstora koalitioner.

ner för att försäkra sig om att regeringen inte fälls av trilska parlamentsledamöter (Indridason 2005; Kristjánsson 2003; Kristjánsson 2004).

Regeringsbildning och –ombildning

Endast majoritetsregeringar anses vara riktiga regeringar i Island, något som skiljer ut landet jämfört med till exempel Danmark och Sverige där minoritetsregeringar är vanligt förekommande. Det finns inga formella regler för regeringsbildningen, annat än att det enligt konstitutionen är presidenten som utser regeringen. Så länge partierna representerade i parlamentet kan komma överens om en majoritetsregering, är detta emellertid endast en formsak (Kristjánsson 2003).

I praktiken är det premiärministern som tar initiativ till att utse och avskeda ministrar, även om besluten formellt vilar hos presidenten. Premiärministern vare sig väljer eller ansvarar för ministrarna från övriga koalitionspartier, utan dessa fungerar snarast som representanter för sina respektive partier. I vissa partier väljer partiets parlamentsgrupp formellt det egna partiets representanter i regeringen. Ministrarna är i de allra flesta fall också parlamentsledamöter och de behåller sin plats i parlamentet även om de blir utnämnda till statsråd (Kristjánsson 2003; Indridason 2005).

Regeringens arbete och ställning

Premiärministern styr över departementsindelningen och hur ansvarsområden fördelas. Departementen är små, vilket innebär goda möjligheter för respektive minister att ha en god överblick över arbetet. Varje minister styr också själv över utnämningar och anställningar inom sitt eget departement (Kristjánsson 2003).

Den isländska regeringen består följaktligen av ett drygt tiotal mycket självständiga ministrar. Regeringen är i regel inte kollektivt ansvarig, utan varje minister är ansvarig inför parlamentet inom sitt område. Kombinationen av koalitionsregeringar och frånvaro av kollektivt ansvar i regeringen, medför naturliga svårigheter för premiärministern att styra sin regering. Även om man strävar efter enhällighet, har det förekommit att ministrar röstar emot regeringens lagförslag. Det finns inte heller några beslutsregler för

hur regeringsarbetet ska skötas, utan det är helt upp till premiärministern i fråga att försöka ta initiativ och samordna. Hur premiärministern har tacklat denna uppgift har varierat betydligt mellan olika premiärministrar. På senare år har premiärministerns inflytande ökat då denne givits ansvaret att samordna och leda regeringens ekonomiska politik, och dessutom fått en allt viktigare roll att spela vid utformningen av utrikespolitiken. Dock har premiärministern fortfarande ingen egen stab att tala om, utan endast ett fåtal personliga assistenter (Kristjánsson 2004; Indridason 2005).

Till skillnad från övriga nordiska länder har Island en stark tradition av klientelism. En tanke som förts fram är att detta ökar betydelsen av att sitta i regeringen. Regeringsstatus medför ökade resurser i form av utnämningssmakt och inflytande över lagstiftning och andra förordningar, och därmed också bättre förutsättningar att kunna tillfredsställa klienters intressen. Eftersom regeringsmedlemmarna ofta är parlamentsledamöter, måste de också försäkra sig om omval och det är därför viktigt att odla externa kontakter under tiden i regeringen (Indridason 2005; Kristjánsson 2003).

Gränsen mellan parlamentets och regeringens ansvarsområden är otydlig i Island. Parlamentet deltar i regeringsadministrationen och regeringen i lagstiftningen. Denna sammanblandning mellan parlament och regering späs på av att ministrarna också samtidigt är parlamentsledamöter. Samtidigt som regeringens möjligheter att styra genom dekret har begränsats genom ökade krav på parlamentets godkännande, har det tilltagande inslaget av ramlagstiftning stärkt regeringens inflytande över implementeringen. På senare år har också parlamentet professionaliserats tack vare ökade personella och tekniska resurser. Detta har dock ändå inte lett till någon bestående förskjutning av makten till parlamentets fördel (Kristjánsson 2003; Kristjánsson 2004).

Den isländska presidenten har enligt konstitutionen vidsträckt befogenheter, men i praktiken är det mycket upp till den person som för tillfället innehar ämbetet vilken roll presidenten ska spela i den isländska politiken. Förutom att utse regeringen, har presidenten också befogenhet att avskeda regeringen, men så länge det inte föregås av en misstroendeförklaring vore detta att bryta mot de parlamentariska spelreglerna. Misstroendeförklaringar kan riktas mot såväl regeringen som enskilda ministrar (Kristjánsson 2003).

Slutsats

Island uppvisar ett komplicerat mönster av delegering och ansvarsutkrävande och det är ofta svårt att utröna vem som egentligen har makt över vem. Det finns emellertid tecken på att premiärministern, i takt med att denne anförtrotts allt tyngre uppgifter, har stärkt sin position i det politiska systemet. Samtidigt kan man inte utesluta att detta snarare är ett resultat av personlig skicklighet hos de personer som har innehaft ämbetet under de senaste mandatperioderna än av en allmän trend.

3.3 Italien

Statschef:	President.
Valsystem:	Majoritetsval med proportionella inslag.
Partier:	Flerpartisystem, många små partier/partifraktioner som bildar koalitioner.
Typisk regering:	Majoritetskoalition.
Tillsättning av ministrar:	Efter konsultationer med parlamentspartierna utser presidenten PM och på dennes förslag även övriga ministrar. Det finns inga formella regler om avskedande av ministrar.
Investitur/misstroende:	Positiv parlamentarism med formell investitur. Både PM och enskilda ministrar kan bli föremål för misstroendeomröstningar. Presidenten kan upplösa parlamentet och utlysa nyval.

Kommentar: Data från Ström, Müller & Bergman (2003).

Italien, och då kanske främst Silvio Berlusconi, brukar ofta lyftas fram som ett typexempel på presidentialisering. Denna debatt är dock tämligen ny. Det italienska parlamentariska systemet var fram till 1990-talet betraktat som förhållandevis stabilt. Gradvis förlorade emellertid de italienska partierna greppet om sina traditionella väljargrupper och denna utveckling kulminerade i en fullständig kollaps av partisystemet 1994. Partiernas kris (orsakad av korruption och ideologisk förnyelse efter Berlinmurens fall) öppnade

upp för en presidentialisering av politiken och gav också media ett helt nytt manöverutrymme (Verzichelli 2003; Calise 2005).

Kandidater och kampanjer

När partierna upplevdes ha misslyckats med att kanalisera väljarnas preferenser skapades ett tomrum som fylldes med ett ökat inslag av direkt demokrati: folkomröstningar blev på modet i Italien. En av de stora reformer som drevs igenom med hjälp av en folkomröstning var skiftet från ett proportionellt valsysteem till ett system med majoritära inslag. Denna reform presenterades för det italienska folket som vägen till ansvarsutkrävande. Trots att statskicket fortfarande var parlamentariskt, förändrade reformen synen på premiärministern och Berlusconi var inte sen med att omtala sig själv som en folkvald premiärminister. Valet 1996, där Berlusconi och Romano Prodi var huvudkonkurrenterna, liknade på många sätt ett presidentval (Calise 2005).

Italienska partier låter i stor utsträckning partieliten, i form av en kommitté bestående av ledande företrädare för partiet, välja partiledare. På samma sätt finns det inget parti som bjuder in vare sig väljarna eller medlemmarna att delta i processen att ta fram kandidater till parlamentet (Verzichelli 2003; Scarrow, Webb & Farrell 2000).

Den italienska politiken har blivit alltmer personfokuserad med tiden. Som ett led i denna utveckling har partierna övergått till ett mer personcentrerat ledarskap, där en och samma person kan vara både partiordförande och premiärminister. Under Kristdemokraternas era vid makten var det vanliga i stället att makten över partiet återfanns i den utomparlamentariska partiorganisationen för att premiärministerns inflytande på så sätt skulle kunna begränsas. Silvio Berlusconi utgör ett extremfall av personaliserad partikontroll och Forza Italia kan snarast betraktas som Berlusconis eget privata parti. Utvecklingen mot det personliga partiet har emellertid inte stannat vid Berlusconi, utan utgör en tydlig trend i italiensk politik (Calise 2005).

Den personliga valkampanjen fick sitt genombrott med de direkta borgmästarval som infördes i Italien 1993 och eskalerade när Silvio Berlusconi gav sig in i politiken och satte ribban för alla andra aktörer. Förutom den ökade exponeringen av politiska ledare i media, har de senaste parlamentsvalen kännetecknats av personliga

valplattformar; valen har i mångt och mycket framställts som folkomröstningar om vilken premiärminister man vill ha (Calise 2005; Newell & Bull 2002).

Regeringsbildning och –ombildning

Formerna för regeringsbildning har sett liknande ut sedan den moderna republikens tillkomst. Presidenten rådgör i huvudsak med parlamentspartierna och utser därefter premiärministern. Premiärministern ger förslag på övriga ministrar, men det är presidenten som fattar de formella besluten. Inom 10 dagar måste sedan en majoritet i parlamentets båda kammare godkänna den nya regeringen. Det finns inga föreskrifter alls i konstitutionen angående vem som har befogenhet att avskeda ministrar, annat än vid misstroendeförklaring. I praktiken har en rad olika metoder, såsom ombildning och frivillig avgång, förekommit (Verzichelli 2003).

Traditionellt sett har regeringens sammansättning bestämts i regeringsförhandlingar mellan de blivande koalitionspartierna efter att valresultatet har blivit klart. Det har varit koalitionen bästa som har varit ledstjärna vid ministertillsättningarna och ministrarna har i sin tur riktat sin lojalitet mot det egna partiet. Längre var det också så att de mest seniora partiledarna valde att stå utanför regeringen, även om de behöll makten över politiken, allt för att hindra premiärministern från att bli för stark. Med Silvio Berlusconi inträdde emellertid en förändring då han redan före valet 2001 presenterade en färdig koalition med sig själv som den givna premiärministerkandidaten. På så sätt kunde han hävda ett personligt mandat som premiärminister. Han såg också till att inkludera partiledarna från de övriga koalitionspartierna i regeringen för att på så sätt tydligare binda de enskilda partierna till koalitionen öde. Även om han fortfarande var tvungen att till viss del kompromissa om vissa tillsättningar, tolkas detta som ett steg mot en mer presidentiell regeringsbildning (Newell & Bull 2002).

Regerings arbete och ställning

Redan innan reformeringen av valsystemet, hade en utveckling mot en förstärkning av exekutiven påbörjats. Dels i form av en rad organisatoriska förändringar, men också genom en normativ förskjutning, skönjbar i den legitimering som skedde av exekutivens direkta inblandning i lagstiftningen. Genom en högre frekvens av så kallade *emergency bills*, det vill säga lagar som regeringen har rätt att stifta utan parlamentets godkännande vid stor brådska, ett större inslag av delegerad lagstiftning, samt en ökad kontroll av lagstiftningsagendan har regeringens makt stärkts gentemot parlamentet. Parlamentet har dock en rad olika kontrollinstrument till sitt förfogande för att balansera regeringens starka ställning och regeringsmakten är på så sätt fortfarande tyglad. Användandet av misstroendeomröstningar har ökat de senaste decennierna, men fortfarande är det betydligt vanligare att regeringen använder sig av förtroendeomröstningar för att disciplinera parlamentet. Denna obalans återspeglar regeringens ambition att försöka tygla parlamentet (Calise 2005; Verzichelli 2003).

Tillsammans med exekutivens stärkta position i förhållande till parlamentet, är den starkaste indikatorn på presidentialisering premiärministerns ökade dominans. Det majoritära valsystemet har bidragit till att premiärministern har gått från att vara föga mer än en samordnande länk mellan partier och partifraktioner till att fylla rollen som den viktigaste politiska figuren i Italien. Skillnaden mellan premiärministern och övriga ministrar har följaktligen befasts, något som har försvårat koalitionsförhandlingar (Calise 2005; Verzichelli 2003).

Premiärministern drar upp riktlinjerna för regeringens arbete. Ministrarna ansvarar sedan kollektivt för regeringens beslut och personligen för det egna departementets arbete. Den italienska regeringsmodellen befinner sig således någonstans mittemellan den kollektiva och den kollegiala. Dock har premiärministern inte möjlighet att kontrollera ministrarnas dagliga arbete och förhållandet mellan premiärministern och den övriga regeringen är fortfarande något oklart (Verzichelli 2003).

Premiärministerns kansli har fått en samordnande organisatorisk enhet och från att ha liknat ett tungrott superdepartement med ansvar för alltför många frågor för att vara effektivt, så har PMO idag stramats upp för att kunna fokusera på samordning och lagstiftningsinitiativ. Detta rimmar väl med tesen om en presidentia-

lisering där regeringschefen försöker minska sitt direkta ansvar för sakfrågor för att i stället kunna koncentrera sig på strategiskt viktiga områden. En ny lag 1988 öppnade upp för en ekonomiskt och organisatoriskt självständig personlig stab för premiärministern, något som även inneburit ett ökat inflytande för olika rådgivare och konsulter (Verzichelli 2003; Calise 2005).

Slutsats

Den utveckling som skett i Italien, med uppkomsten av personliga partier, utökade befogenheter för regeringen, parlamentsval som mer liknar en folkomröstning om premiärministern och ökade resurser till premiärministern, rimmar väl med tesen om en pågående presidentialisering. Två förutsättningar för den utveckling som skett i Italien är urholkningen av den traditionella klassbaserade politiken samt den tilltagande medialiseringen av politiken. Samtidigt som Berlusconi framfart i italiensk politik kan ses som det främsta beviset på en presidentialisering, kan man också ifrågasätta om fenomenet egentligen varit knutet till Berlusconi som person, snarare än ett resultat av en reell och bestående förändring av parlamentarismens spelregler.

3.4 Kanada

Statschef:	Den brittiska monarken med en generalguvernör (Governor General of Canada) som ställföreträdande statschef.
Valsystem:	Majoritetsval.
Partier:	Flerpartisystem, men med drag av tvåpartisystem.
Typisk regering:	Enpartiregering med egen majoritet.
Tillsättning av ministrar:	Generalguvernören utser ledaren för det parti som vunnit en majoritet i underhuset till PM. På förslag från PM utser generalguvernören också övriga ministrar. PM har rätt att avskeda ministrar.
Investitur/misstroende:	Ingen formell investitur och misstroendeförfarandet är inte konstitutionellt reglerat. Generalguvernören kan upplösa parlamentet och utlysa nyval.

Kommentar: Data från Bakvis & Wolinetz (2005); Forsey (2005).

Kanada sträcker sig över ett mycket utsträckt geografiskt område. De olika delarna av landet är svagt integrerade vilket berett väg för en mycket stark federalism, med tio självstyrande provinser och tre territorier. Det kanadensiska styrelseskicket är i högsta grad parlamentariskt, vilket emellertid inte innebär att det saknas inslag av presidentialisering.

Kandidater och kampanjer

Kanada har idag ett fyrpartisystem, men det har kvar många drag av det tvåpartisystem som rådde tidigare. Flera av partierna har dessutom en stark regional förankring, till exempel Bloc Quebecois i Quebec. På lokal nivå är kanadensiska partier bara aktiva i valtider. På central och regional nivå finns det i regel någon slags samlande administration, även om partier i opposition ofta nöjer sig med parlamentsgruppens administrativa organisation. Denna frånvaro av starka partiorganisationer utanför parlamenten innebär att det är i parlamentets partigrupp, eller i regeringen om partiet är i regeringsställning, som makten vilar. Regionernas företrädare i parlamentets

andra kammare (senaten) utses av premiärministern (formellt generalguvernören). Överhuvudtaget är andra kammarens position svag och det är i stället de regionala parlamenten som försvarar regionernas intressen (Bakvis & Wolinetz 2005).

Partiledare har sedan 1920-talet valts vid nationella konvent dit varje valkrets har rätt att sända samma antal delegater. Under 1990-talet påbörjades en utveckling mot val direkt av partimedlemmarna, men denna metod är fortfarande vanligare bland provinsiella partier och har inte slagit igenom i de gamla federala partierna. Oavsett hur partiledaren väljs, så har partimedlemmarna och partiorganisationen väldigt litet inflytande över partiledningen och det är väldigt svårt att avsätta en partiledare som en gång valts, något som särskilt gäller premiärministern (White 2001; Bakvis & Wolinetz 2005).

Kanadensiska val har alltid varit fokuserade på de politiska ledarna och mediakampanjer och valturnéer är koncentrerade till partiledarna. Det finns dock inga tecken på att personfaktorer fått ett ökat inflytande över väljarnas beteende; snarare tvärtom. Fortfarande är regionala faktorer och partifaktorer viktigare än personfaktorer för hur väljarna lägger sina röster (Bakvis & Wolinetz 2005).

Regeringsbildning och –ombildning

Premiärministern utses formellt av generalguvernören. I praktiken blir ledaren för det parti som vunnit en majoritet i underhuset premiärminister mer eller mindre per automatik. Det finns inga regler som tvingar den sittande regeringen att avgå efter ett val och inte heller någon formell investitur. I de fall då valutslaget är oklart och inget parti vinner en majoritet, kan den sittande regeringen antingen avgå till förmån för oppositionen eller söka stöd i underhuset för fortsatt regerande. Om regeringen förlorar en förtroendestämning i underhuset, kan den välja mellan att avgå eller be generalguvernören att utlysa nyval (Forsey 2005).

Premiärministern åtnjuter fullständig frihet när det gäller att sätta samman sin regering och kan engagera eller avskeda ministrar efter eget tycke. Detta mönster går igen i de regionala parlamenten. Partipiskan är också hård och avvikande röster tolereras i väldigt liten grad. Premiärministerns makt över regeringen hämmas dock av de många olika hänsyn som måste tas vid valet av ministrar: Kanadas olika regioner ska av tradition vara representerade, premi-

ärministerns egna konkurrenter om makten i partiet bör inkluderas, och dessutom måste regeringen också få den rätta kompetensprofilen (Bakvis & Wolinetz 2005; Forsey 2005; White 2001).

Ministrarna hämtas i regel från underhuset (om de inte redan sitter där, förväntas de vinna ett mandat inom kort). Även om regeringen formellt är kollektivt ansvarig inför parlamentet så råder det ingen tvekan om att premiärministern är långt mer än *primus inter pares* och den kanadensiska regeringen har ibland elakt beskrivits som snarast varande en sorts fokusgrupp för premiärministern (Bakvis & Wolinetz 2005; Forsey 2005; Weller 2003).

Regeringens arbete och ställning

Den kanadensiska premiärministern har en mycket dominant roll i regeringen. Förutom utnämning och avskedande av ministrar, kontrollerar premiärministern också tillsättandet av en rad toppositioner inom förvaltningen, domstolsväsendet och senaten (andra kammaren). Vidare har premiärministern full jurisdiktion över regeringskansliets och departementens indelning och organisation. Premiärministern kontrollerar också tidpunkten för parlamentsvalet, vilket kan vara nog så viktigt. Ingen av dessa befogenheter står emellertid omnämnda i konstitutionen utan är ett resultat av en utvecklad praxis (Bakvis & Wolinetz 2005; Forsey 2005).

Till sin hjälp har regeringen *The privy council office* (PCO), den huvudsakliga icke-politiska centraladministrationen, som sätter dagordningen för de olika regeringskommittéerna och samordnar de förslag som kommer in till regeringen från olika departement. PCO arbetar nära premiärministerns kansli (PMO) som i sin helhet utgörs av politiskt utnämnda rådgivare och ansvarar för premiärministerns dagordning och eventuella frågor och problem som uppkommer. Även om varje minister har en egen mindre stab, så har premiärministern inflytande även över dessa utnämningar, särskilt vad gäller mindre erfarna ministrars personal. Under det senaste decenniet har regeringens departement och förvaltning slimmats betydligt. Samtidigt har emellertid PCO och PMO fått utökade resurser (Bakvis & Wolinetz 2005).

Även om premiärministern har den egna regeringen och parlamentsgruppen i sin hand, möter han ofta hård kritik i underhuset. Under perioder med svag opposition, finns det dock få hinder för premiärministern. I jämförelse med andra länder med ett West-

minster-system, så finns det i Kanada inga andra politiker som kan matcha premiärministern vad gäller personligt mandat och plattform. Den enda reella begränsningen av premiärministerns autonomi är det federala styrelseskicket som dock också placerar premiärministern i en strategiskt viktig roll som förhandlare mellan den nationella och den regionala nivån (Bakvis & Wolinetz 2005).

Slutsats

Den kanadensiska premiärministern, även om han formellt må vara ansvarig inför parlamentet, kontrollerar i praktiken parlamentet på ett sätt som vida överträffar hans motsvarighet i andra länder av Westminster-typ. På många sätt innehar den kanadensiska premiärministern en ännu starkare position än den amerikanske presidenten i så måtto att han både har en självständig roll i förhållande till parlamentet samtidigt som att han de facto kontrollerar det utan att det förekommer några ”checks and balances”. Den främsta anledningen till den starka maktkoncentrationen till premiärministern är behovet att ständigt jämka samman intressen från ett regionalt splittrat land, något som har följt Kanada ända sedan födelsen (Bakvis & Wolinetz 2005). Institutionella förändringar som har diskuterats för att begränsa premiärministerns inflytande inkluderar en övergång till ett proportionellt valsystem, en direktvald senat, en inskränkning av utnämningmakten och en fixerad mandatperiod (Bakvis 2000).

3.5 Nederländerna

Statschef:	Monark.
Valsystem:	Proportionella val.
Partier:	Flerpartisystem.
Typisk regering:	Majoritetskoalition.
Tillsättning av ministrar:	Förhandling mellan koalitionspartier, dock formellt monarkens beslut.
Investitur/misstroende:	Ingen formell investitur och inte heller något formellt misstroendeförfarande, i praktiken ett system av negativ parlamentarism.

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003).

I det samarbetsdemokratiska Nederländerna innebär politik med nödvändighet förhandlingar och kompromisser för vilka både parlament och regering tjänar som arenor. Rent formellt är inte premiärministerns roll särskilt framträdande. Befattningen erkändes ingen roll i konstitutionen förrän 1983 och då endast som *primus inter pares* (Timmermans & Andeweg 2003). Därmed inte sagt att premiärministern inte har en viktig roll att spela, tvärtom finns det tecken på att denna roll blir allt större.

Kandidater och kampanjer

Nederländerna röstade tidigare efter tydliga religiösa och sociala linjer. Detta mönster håller nu på att luckras upp; partilojaliteten minskar och väljarrörligheten ökar. Partiernas svar på denna utveckling har varit en starkare betoning av partiledarna för att försöka vinna osäkra väljare. Även om det inte finns tillförlitlig statistik över tid, finns det tecken på att tomrummet som har skapats genom den avtagande partiidentifikationen i stället har fyllts av ett ökat intresse för sakfrågor och personliga egenskaper hos politikerna. Fler anger också egenskaper hos ledarskapet som avgörande för hur man väljer att lägga sin röst (Fiers & Krouwel 2005).

Tidigare utsågs premiärministerkandidaten först i samband med koalitionsförhandlingarna, men numera sköts detta inom varje parti före parlamentsvalet. Nederländska partier har ingen självklar nationell partiledare, utan partiets utomparlamentariska verkställande utskott har sin president, partigruppen i parlamentet har sin ordförande och partiet i regeringen, i de fall partiet är i regeringsposition, leds av premiärministern/vice premiärministern. I praktiken fungerar en av dessa tre som samlad partiledare och är då också den som toppar partiets valsedlar (*lijsttrekker*). Ofta har det varit ordföranden för parlamentsgruppen som har axlat denna mantel. Valet av ledare kan anta olika former beroende på parti och situation. Ibland väljs partigruppens ordförande av partiets parlamentariker i konkurrens med andra kandidater. Ibland har det snarare varit så att den avgående ledaren utsett sin efterträdare. Då parlamentsvalen mer och mer antagit karaktären av val mellan olika premiärministerkandidater kan den interna processen att välja ledare numera liknas vid en sorts primärval. Socialdemokraterna (*PvdA*) införde nyligen direkta val av *lijsttrekker* och andra partier

verkar följa efter. Det personliga mandat som detta medför innebär en ökad status för premiärministern (Andeweg 2003; Fiers & Krouwel 2005).

Att posten som premiärminister fått ökad tyngd märks också på andra sätt. Partigrupperna i parlamentet har en stark position gentemot såväl partiernas utomparlamentariska ledning, partiets representanter i regeringen och enskilda parlamentsledamöter. Därför förekom det ofta förut att parlamentsgruppens ordförande valde att stanna kvar i parlamentet även om partiet hamnade i regeringsställning. Idag har det blivit allt vanligare att parlamentsgruppens ordförande i stället väljer att inta posten som premiärminister/vice premiärminister (Andeweg 2003).

Partierna i Nederländerna har litet direkt inflytande över press och övrig media. Media utgör dock en viktig arena för de alltmer professionaliserade valkampanjerna. Personfokuserade kampanjer är inget nytt i Nederländerna, men sedan kommersiell medias och TV:s genombrott på 1960-talet har personegenskaper blivit allt viktigare för väljarnas beteende. Den sittande premiärministern har där en stor fördel i och med det oproportionerliga mediautrymme som förlänas sittande regeringschef. Trots att Nederländerna har ett proportionellt valsysteem med stängda partilistor och landet i regel styrs av breda koalitioner, spelar alltså kandidaternas personligheter en allt större roll i nederländsk politik (Fiers & Krouwel 2005).

Regeringsbildning och –ombildning

Regeringen utses formellt av monarken, men i realiteten genom långa och ofta segdragna förhandlingar mellan och inom de parlamentariska partierna i en konstitutionellt oreglerad process. Målet är att finna en regering som kan förväntas ha ett ”fruktbart samarbete med parlamentet”, vilket i praktiken betyder en stabil koalition. Det nederländska val- och partisystemet medför att det är ytterst ovanligt med enpartiregeringar. Regeringarna är i stället typiskt sett breda, ofta överstora, koalitioner och alla koalitionspartier bidrar med en vice premiärminister (Timmermans & Andeweg 2003).

Den nederländske premiärministern har ingen makt över tillsättandet av ministrar från andra partier än sitt eget, utan det är en uppgift för partiledningarna för de inblandade partierna. Premiär-

ministern kan följaktligen varken förflytta sina koalitionspartners ministrar eller avskeda dem. Ministrarna är ofta parlamentsledamöter som har agerat språkrör för sina partier i koalitionsförhandlingarna, men även externa personer kan rekryteras. Då det inte är möjligt att vara minister och parlamentsledamot samtidigt, måste en nybliven minister ge upp sin plats i parlamentet. Andelen parlamentariker i regeringen har ökat över tid. I mitten av 1800-talet hade bara en knapp tredjedel av ministrarna parlamentarisk bakgrund, medan andelen hade stigit till två tredjedelar i slutet av 1980-talet. Både regeringar och premiärministrar sitter allt längre vid makten i Nederländerna. Denna utveckling innebär en ökad autonomi och auktoritet för premiärministern (Fiers & Krouwel 2005; Timmermans & Andeweg 2003; Andeweg 2003).

Regeringens arbete och ställning

Det ökade inslaget av ministrar rekryterade bland partiets parlamentariker signalerar en starkare integrering av parlamentsgrupp och partiets representanter i regeringen, något som går emot tesen om en presidentialisering. Ofta är det svårt att veta var den verkliga makten ligger och vem som egentligen påverkar vem. Policysamordningen sköts både av ministrar och partigruppens ledning. Gränserna mellan exekutiv och lagstiftande församling har på så sätt börjat suddas ut och en liten del av partiet, med premiärministern i spetsen, kontrollerar en stor del av policybesluten och har också stor makt över enskilda parlamentsledamöters karriärer. Genom en ökad kontroll av partikongresser, nomineringar och partiledarskapet har kärnan inom partiledningen stärkt sin autonomi. Samtidigt har balansen inom exekutiven förskjutits till premiärministerns fördel (Andeweg 2003; Fiers & Krouwel 2005).

Det finns en lång tradition i Nederländerna av att namnge regeringar efter premiärministern. Regeringens politik har därför alltid varit intimt förknippad med premiärministern. Mediabevakningen har dock blivit mer intensiv med tiden. Till exempel har premiärministern femton minuter till sitt förfogande i fredagens nyhetssändning i TV för att redogöra för de viktigaste besluten som regeringen fattat under veckan (Fiers & Krouwel 2005).

Formellt har premiärministern begränsade befogenheter. Han kan inte förändra departementsindelningen, avskeda ministrar, ombilda regeringen på eget initiativ, eller utfärda politiska direktiv till

enskilda ministrar. Premiärministerns reella inflytande har dock ökat i takt med behovet av förhandlingar och medling inom regeringen. Internationaliseringen har också satt fokus på premiärministern som varande landets representant vid toppmöten av olika slag. Den största källan till inflytande över regeringens arbete är dock befogenheten att sätta dagordningen för regeringens arbete. Premiärministern har också på senare år ökat kontrollen över regeringsarbetet genom att öka antalet regeringsammansammanträden. Därutöver sker en rad möten mellan premiärministern och enskilda ministrar för att diskutera frågor som rör specifika departement. Eftersom nederländska ministrar ogärna lägger sig i frågor som inte berör det egna departementet råder principen om kollektivt beslutsfattande mest på papperet. De enda ministrar som deltar i alla diskussioner är premiärministern och finansministern (Fiers & Krouwel 2005; Timmermans & Andeweg 2003).

Premiärministern har inte ansvar för några specifika sakfrågor utan kan helt koncentrera sig på strategiska och samordnande uppgifter. Han leder det lilla departementet för "allmänna frågor" (*General Affairs*) som ansvarar för samordning och pressrelationer. Premiärministerns kansli är integrerat i departementet för allmänna frågor. Åtminstone tio personer (av 350) kan sägas vara politiska rådgivare till premiärministern. På senare år har premiärministrarna visat en tendens att utöka staben av rådgivare med specialkompetens inom olika områden, till exempel mediarelationer. Denna utveckling har inneburit ytterligare en markering av premiärministerns särställning inom regeringen (Fiers & Krouwel 2005).

Slutsats

Den nederländske premiärministerns ställning stammar snarare från hans position som spindeln i nätet än från reella befogenheter. Premiärministern spelar en central roll i såväl det interna partiarbetet som i koalitionsförhandlingar och internationella sammanhang. Ett större fokus på ledarna under valkampanjer och medias ökade intresse för politikerns person, innebär också en ökad exponering av premiärministern. Direkta val av partiernas premiärministerkandidater innebär ett personligt mandat för premiärministern och därmed en ökad legitimitet. Samtidigt innebär den nederländska traditionen av breda koalitioner att premiärministerns inflytande över politiken fortfarande är begränsat.

3.6 Norge

Statschef:	Monark.
Valsystem:	Proportionellt.
Partier:	Flerpartisystem.
Typisk regering:	Enpartiregering i minoritet, på senare år också minoritetskoalitioner.
Tillsättning av ministrar:	Formellt utser monarken PM. I realiteten sker det i förhandlingar mellan parlamentets partier. PM utser och avskedar, dock med hänsyn till eventuella koalitionspartners, sina ministrar.
Investitur/misstroende:	Negativ parlamentarism utan formell investitur. Både PM och enskilda ministrar kan bli föremål för misstroendeomröstningar. Parlamentet kan inte upplösas i förtid.

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003).

Den norska konstitutionen från 1814 hör till världens äldsta nedtecknade författningar. Ursprungligen tecknade konstitutionen en bild av ett system baserat på maktindelning, men sedan slutet av 1800-talet har man i praktiken praktiserat parlamentarism, vilken också genom åren erhållit sedvanerättsligt skydd. Så sent som i år (2007) grundlagsfästes regeringens skyldighet att avgå om den fälls i en misstroendeomröstning.

Kandidater och kampanjer

De norska partiledarna väljs vid nationella partikongresser vilket i viss utsträckning innebär ett personligt mandat för den som blir vald (Strøm & Narud 2003; Scarrow, Webb & Farrell 2000). Mediabevakningen av politiken har på senare år i högre grad fokuserat på individer. Pressbevakningen av partiledarna har ökat dramatiskt sedan början av 1960-talet och TV-sända debatter mellan politiska ledare har ägt rum sedan tidigt 1980-tal. Att hantering av och framtoning i media är viktig verkar alla vara ense om och kampanjer utformas i allt högre grad utifrån detta (förmodade) faktum (Jenssen & Aalberg 2006).

Regeringsbildning och –ombildning

Även om monarken enligt konstitutionen tillerkänns vidsträckta befogenheter vid regeringsbildningen, har ingen kung spelat en politisk roll sedan 1920-talet. Vem kungen ska ge i uppdrag att bilda regering avgörs i stället i förhandlingar mellan de parlamentariska partierna. Denna process är inte formellt reglerad, men principen om negativ parlamentarism är etablerad i Norge, det vill säga en regering kan endast sitta vid makten så länge det inte finns en majoritet som motsätter sig den. Det sker ingen formell investituromröstning, utan regeringen förutsätts ha parlamentets förtroende så länge oppositionen inte kan visa på motsatsen (Strøm & Narud 2003).

Premiärministerns makt över statsrådets utnämning och avsked har varierat från premiärminister till premiärminister. En viktig faktor därvidlag är naturligtvis huruvida det rör sig om en enpartiregering eller en koalition; en premiärminister i en koalitionsregering har i regel ingen möjlighet alls att påverka utnämningen av ministrar från övriga koalitionspartier. Ungefär hälften av de norska ministrarna brukar ha en parlamentarisk bakgrund, även om det varierar från departement till departement. Det är dock inte tillåtet att behålla sin plats i parlamentet om man blir minister (Strøm & Narud 2003).

Regeringens arbete och ställning

Det norska partisystemet har på senare år blivit alltmer splittrat, vilket i sin tur givit upphov till allt svagare minoritetsregeringar. Maktbalansen mellan parlament och regering har därigenom genomgått en förskjutning till parlamentets fördel. Den norska regeringen har dock en stark konstitutionell ställning i lagstiftningsprocessen, både vad gäller initiativ till, förberedelse och verkställande av nya lagar. Det kollektiva inslaget är starkt, även om befogenheter i vissa fall kan delegeras, företrädesvis till enskilda ministrar (Strøm, Narud & Valen 2005; Strøm & Narud 2003).

Premiärministern är den ende minister som uttryckligen står omnämnd i konstitutionen, men utöver befattningen som regeringschef är hans roll vagt beskriven. Premiärministern förbereder och leder regeringssammanträdena och inhämtar information från sina ministrar, men formellt kan han eller hon inte för-

ändra departementens ansvarsområden, upplösa parlamentet eller avskeda ministrar (Eriksen 1997).

Den norska strukturen innebär en begränsad roll för premiärministern till förmån för ministrarnas självständighet. Även om regeringen politiskt är kollektivt ansvarig, tenderar ministrarna att fokusera sin tid på det egna ansvarsområdet och det har hävdats att ministrar ägnar mer kraft åt att vara departementschefer än att vara regeringsmedlemmar. En stor del av de politiska förslagen förbereds inom ansvarigt departement och det är i egenskap av departementschef som ministern blir föredragen ärenden. Departementsperspektivet är därmed ständigt närvarande. Hur regeringen arbetar är emellertid också avhängigt premiärministerns sätt att leda regeringen. Vissa premiärministrar har varit noga med att engagera hela regeringen i beslutsprocessen, medan andra föredragit att diskutera svåra frågor i mindre kommittéer, för att sedan presentera färdiga förslag på regeringssammanträdena (Eriksen 1997; Strøm & Narud 2003).

Premiärministerns kansli (PMO) har stadigt vuxit och professionaliserats under efterkrigstiden. Det fyller en viktig roll i förberedelserna av regeringssammanträdena och fungerar också samordnande (Strøm & Narud 2003).

Misstroendeförklaringar kan riktas mot såväl regeringen i dess helhet som mot enskilda ministrar. På samma sätt kan förtroendeomröstningar begäras av både enskilda ministrar och regeringskollektivet. Misstroendeinstitutet är dock relativt svagt i så måtto att i de fall som två separata misstroendemotioner väckts och de endast tillsammans får en majoritet av rösterna, så är regeringen inte skyldig att avgå. Regeringen är inte heller skyldig att avgå om man lider nederlag i kammaren, inte ens om det gäller budgeten eller andra tunga frågor, såvida man inte uttalat att det handlar om en förtroendeomröstning. Till exempel förlorade Thorbjørn Jaglands regering (1996–1997) 322 parlamentsomröstningar under sin korta tid vid makten (Davidsson 2004; Strøm, Narud & Valen 2005).

Slutsats

Även om personaliseringen och medialiseringen påverkar även den norska politiken, kan man anta att de senaste mandatperiodernas bräckliga koalitionsregeringar har försvagat exekutiven och därmed också premiärministerns position. Premiärministern har också per

automatik mindre kontroll över en koalitionsregering, där de redan självständiga ministrarna dessutom kanske tillhör ett annat parti än premiärministern, än över en enpartiregering. Detta motverkas emellertid till viss del av de ökade resurser som tilldelats premiärministerns kansli.

3.7 Spanien

Statschef:	Monark.
Valsystem:	Proportionella val.
Partier:	Många partier, men i praktiken nära tvåpartisystem
Typisk regering:	Enpartiregering i majoritet eller minoritet.
Tillsättning av ministrar:	Parlamentet röstar om PM som sedan själv väljer sina ministrar. Formellt utses både PM och ministrar av monarken.
Investitur/misstroende:	Formell investitur. Konstruktiv misstroendeförklaring kan riktas endast mot premiärministern.

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003).

Spanien karaktäriseras i sin konstitution från 1978 som en parlamentarisk monarki. Under demokratiseringsprocessen fanns det en allmän uppfattning att starka partier är en nödvändighet för en stabil demokrati och Spanien har kallats för både partidemokrati och partistat. Eftersom 1930-talets inbördeskrig till viss del ansågs ha orsakats av en bräcklig konstitution där makten delats på ett olyckligt sätt mellan president och premiärminister, ville man i den nya konstitutionen också befästa premiärministerns roll (Biezen & Hopkin 2005; Juberías 2003).

Kandidater och kampanjer

Det spanska valsystemet är proportionellt men har vissa inbyggda mekanismer för att gynna stora partier och starka regeringar. Även om många partier är representerade i det spanska parlamentet, är Spanien därför i praktiken nära ett tvåpartisystem och koalitioner har överhuvudtaget aldrig förekommit (Biezen & Hopkin 2005).

Makten över partierna återfinns i den utomparlamentariska centralorganisationen, snarare än i den parlamentariska gruppen. Partiet i regeringen har också en klart starkare ställning än partiet i parlamentet, något som understryker premiärministerns makt (Biezen & Hopkin 2005).

Formellt sett är spanska partier decentraliserade organisationer, en utveckling av partiväsendet som följt den allmänna politiska trenden i Spanien med alltmer självständiga regioner. I praktiken är emellertid makten centraliserad och för att nå fullständig dominans är det nödvändigt för premiärministern att även ha kontroll över den oligarkiska partiorganisationen (Biezen & Hopkin 2005).

Parlamentarikerna är i de flesta fall erfarna partimedlemmar som ser partiledningen, snarare än väljarna, som sin uppdragsgivare. I parlamentet är det partiledningen som bestämmer parlamentsgruppens agenda och utser talesmän. Partipiskan är hård och partigrupperna betraktas i parlamentet som talande med en röst. Sålunda kan partiets talesmän i parlamentet även rösta å hela partigruppens vägnar (Juberías 2003; Sanchez de Dios 2006).

Politiska val har alltid i stor utsträckning handlat om personer i Spanien. Till viss del kan detta förklaras av partiorganisationernas svaghet vid övergången till demokrati. Den starka personifieringen av makten gav den förste premiärministern, Suárez, ett stort strategiskt försprång och andra partier valde att följa regeringspartiets exempel och fokusera sina kampanjer kring sina ledare. De personliga valkampanjerna främjades också av att väljarkåren inte kände någon tydlig identifikation med något specifikt parti. Under 1993 infördes debatter mellan de två största partiernas premiärministerkandidater, något som ytterligare har ökat känslan av att parlamentsvalet är ett sorts presidentval (Sanders & Canel 2004).

Media, och kanske särskilt den statliga televisionen, har spelat en stor roll i denna utveckling, dels genom sin fokusering på de nationella politiska ledarna även vid regionala och lokala val, men också genom sitt favoriserande av den som för tillfället innehaft regeringsmakten. Mediamarknaden har dock genomgått en liberalisering och statstelevisionen är inte längre den enda aktören på marknaden. Även privata aktörer påverkas emellertid av politiken och från både den politiska högern och vänstern har det framförts anklagelser att regeringen gynnar vissa mediabolag på bekostnad av andra (Biezen & Hopkin 2005; Sanders & Canel 2004).

Regeringsbildning och –ombildning

Spanien inspirerades av Tyskland och dess förbundskansler när man utformade sin parlamentariska modell. Regeringsbildningen i Spanien går till så att parlamentet röstar om premiärministern, som sedan utser sin regering. Detta förfarande garanterar premiärministern en särställning inom regeringen. Premiärministern har så gott som fullständig frihet att utse ministrar utifrån eget tycke och nomineringarna tillkännages oftast först efter investituromröstningen. Parlamentet har inget inflytande över ministerutnämningar och monarkens inblandning är endast en formsak. Tidigare genomgångar visar att den stora majoriteten av spanska ministrar haft andra politiska uppdrag innan de utses till statsråd. En icke oansenlig andel av ministrarna har dock ingen erfarenhet från den politiska administrationen, vilket visar på en tendens att i regeringen blanda partipolitiskt erfarna personer med personer valda för sin tekniska kompetens (Biezen & Hopkin 2005; Juberías 2003; Bar 1997).

En viktig förutsättning för presidentialiseringen i Spanien har varit partisammanhållning. Premiärminister Suárez makt minskade till exempel betydligt i slutet av 1970-talet då han tvingades ombilda regeringen flera gånger för att inkludera politiska meningsmotståndare. Suárez efterträdare, socialisten Felipe Gonzáles, hade ett mycket starkare grepp över sitt parti och regeringsombildningarna blev också färre under Gonzáles första tid vid makten. I takt med att socialisternas parlamentariska underlag blev sämre, ökade emellertid antalet regeringsombildningar igen (Biezen & Hopkin 2005).

Regeringens arbete och ställning

Regeringen dominerar parlamentet och premiärministern dominerar regeringen. Premiärministern utser och avskedar ministrar (även om beslutet formellt vilar hos monarken), styr över departementsindelning och arbetsområden för olika ministrar och kontrollerar regeringens agenda. I praktiken fungerar den parlamentariska styrkedjan följaktligen så att parlamentet först och främst delegerar till premiärministern som i sin tur delegerar till regeringen. Spanien tillämpar ett konstruktivt misstroende-förfarande, vilket innebär att en premiärminister inte kan avsättas

med mindre än att det finns en parlamentarisk majoritet för en annan premiärministerkandidat (Biezen & Hopkin, 2005; Juberías 2003).

Eftersom parlamentet inte röstar ja till en regering, utan till den premiärminister som kan presentera det mest attraktiva politiska programmet, har premiärministern redan från början förbundit sig till en viss politik. Detta innebär att de senare tillsatta ministrarna redan har en färdig politik att förhålla sig till och inte har möjlighet att själva styra över sina respektive frågor (Biezen & Hopkin 2005).

Konstitutionen ger premiärministern vittgående befogenheter, men slår samtidigt fast att regeringen är kollektivt ansvarig för sin politik och att premiärministern måste respektera enskilda ministrars kompetens inom respektive departement. Denna autonomi för ministrarna urholkas dock av det faktum att premiärministern är den ende som är direkt ansvarig inför parlamentet och också den ende som kan upplösa parlamentet. Då den ursprungliga investituren endast gäller premiärministern, vilar också befogenheten att kräva en förtroendeomröstning hos premiärministern. Det som på ytan är en kollegial exekutiv döljer följaktligen i realiteten en situation där regeringens organisation och agenda till fullo kontrolleras av premiärministern. Personaliseringen av politiken innebär att premiärministern upplevs hämta sitt mandat direkt från väljarkåren, trots att premiärministern endast är indirekt vald. Premiärministerns formella titel är också "regeringspresident" (*Presidente del Gobierno*), vilket skvallrar om att ämbetet innebär något mer än att vara *primus inter pares* (Juberías 2003; Bar 1997).

Premiärministern fungerar inte bara som representant för regeringen utan också som företrädare för hela nationen. Premiärministerns särställning har också befästs på senare år genom de ökade resurser som premiärministerns kansli har tilldelats. En annan ledtråd till premiärministerns starka position är den långa varaktigheten vid makten; Spanien har sedan 1977 endast haft fyra premiärministrar (Sanders, Bale & Canel 1999; Biezen & Hopkin 2005).

Slutsats

Det har inte skett någon tilltagande presidentialisering av den spanska demokratin, utan premiärministern gavs en stark ställning redan vid demokratiseringen av landet. Hur presidentlik premiär-

ministern har framstått har växlat över tid beroende på olika kontextuella faktorer. De konstitutionella förändringar som diskuteras rör inte heller premiärministerns starka ställning, utan hur man ska reformera andra kammaren, senaten, så att dess regionala förankring tydliggörs och legitimiteten stärks (Biezen & Hopkin 2005; Paniagua Soto 1997).

3.8 Storbritannien

Statschef:	Monark.
Valsystem:	Majoritetsval.
Partier:	Modifierat tvåpartisystem.
Typisk regering:	Enpartiregering med egen majoritet.
Tillsättning av ministrar:	Ledaren för majoritetspartiet blir PM och tillsätter och avskedar sina ministrar, även om monarken formellt utser både PM och ministrarna.
Investitur/misstroende:	Ingen formell investitur, misstroendeomröstningar gäller endast premiärministern/regeringen

Kommentar: Data från Saalfeld (2003a).

Storbritannien är förebilden för det som brukar kallas ”Westminster-modellen”, som karaktäriseras av starka majoritetsregeringar och växling vid makten. Den brittiske premiärministerns position är omdiskuterad. Flera bedömare menar att en premiärminister i Storbritannien på många sätt har en starkare ställning än den amerikanske presidenten (Heffernan 2005). Diskussionen huruvida premiärministern har tillskansat sig ett oproportionerligt inflytande har under de senaste decennierna accentuerats av att landet begåvats med två starka innehavare av posten, Margaret Thatcher och Tony Blair.

Kandidater och kampanjer

De politiska partierna utgör grundbulten i det brittiska politiska systemet; det är partierna som utformar de politiska alternativen och det är majoritetspartiets ledning, som på delegation från

partiet, bildar regering. Partierna utgör därmed rekryteringsbasen för så gott som alla regeringsbefattningar (Saalfeld 2003a).

Det brittiska systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar gynnar de två stora partierna, *Tories* och *Labour*. Trots att parlamentsledamöterna väljs i enmansvalkretsar, så är det främst på parti, inte på person, som britterna röstar och det är också partiet som parlamentsledamöterna anser sig representera.

Brittiska val är en kamp mellan två politiska läger med var sin premiärministerkandidat. Även om övriga delar av partiet har möjlighet att komma med synpunkter är partiprogrammen i stor utsträckning en produkt utarbetad av partiledningen med premiärministern/premiärministerkandidaten i spetsen. Traditionellt sett har *Tories* varit ett centralstyrt parti där ledaren alltid haft ett stort manöverutrymme. I slutet av 1990-talet genomfördes dock en rad förändringar i partiets stadgar, varav det nya sättet att välja partiledare kanske var det mest anmärkningsvärda. Tidigare utsågs partiledaren av sina kolleger i parlamentet. Denna grupps uppgift har nu reducerats till att ta fram två huvudkandidater som partiets medlemmar sedan får rösta på. Även om detta kan ses som en demokratisering av partiet har det också medfört att det är svårare att bli av med en befintlig partiledare som först måste avsättas genom mistroendevotum innan en ny ledare kan väljas (Heffernan 2005; Heffernan & Webb 2005).

Utvecklingen inom *Labour* har sedan 1990 gått mot en ökad autonomi för partiledningen. Fackföreningsrörelsens roll har begränsats och en ny process för fastläggandet av partiets politik har befäst ledningens inflytande. Samtidigt har möjligheterna för vanliga medlemmar att påverka ökat under Blair på bekostnad av partiaktiva på mellannivå (Heffernan & Webb 2005).

Valkampanjer i Storbritannien är ledarfokuserade och har så varit sedan början av 1980-talet. Utvecklingen tog dock ett rejält kliv framåt i och med Neil Kinnocks kampanj för *Labour* inför valet 1987 som beskrevs som presidentlik. Dagens professionella media-relationer och "spin doctors" används för att ytterligare sätta ljus på Tony Blair, som varande regeringen personifierad. Även partiledarens familjer lyfts fram och används i marknadsföringssyfte, något som är vanligt i presidentiella system. På senare år har personaliseringen av politiken medfört att den politiska bevakningen i stor utsträckning har koncentrerats kring premiärminister Tony Blair oavsett om det är valtider eller inte. Även om det finns vissa empiriska bevis för att ledarnas betydelse ökat sedan 1960-

talet, är det dock fortfarande oklart om väljarnas beteende också i högre grad påverkas av ledarfaktorer (Heffernan & Webb 2005; Bevir & Rhodes 2006).

Regeringsbildning och –ombildning

Det finns ingen formell procedur för hur premiärministern och övriga regeringsmedlemmar utses i Storbritannien. Monarken kan ha ett visst inflytande vid ett oklart valresultat, men så länge som valutslaget är tydligt så intar majoritetspartiets ledare premiärministerposten och kan därefter utse vem han eller hon vill till minister, förutsatt att denne är medlem av parlamentets underhus. Inget godkännande från parlamentet behöver inhämtas, även om vissa partipolitiska hänsyn kan behöva tas. Tony Blairs utnämning av Gordon Brown som finansminister ansågs till exempel vara resultatet av interna partiöverväganden (Heffernan 2005).

Brittiska ministrar är karriärpolitiker som i de allra flesta fall har gått ”den långa vägen” via diverse partipolitiska uppdrag. Under åren 1945–1984 hade den genomsnittlige brittiske regeringsmedlemmen tillbringat 12,2 år i parlamentet vid tiden för inträdet i regeringen. Ministrarna utses därmed från parlamentet, snarare än av detsamma. Alla ministrar är i praktiken också rivaler om premiärministerposten då ett partis nästa premiärministerkandidat i regel plockas från regeringen (eller, om partiet är i opposition, från skuggregeringen) (Saalfeld 2003a; Heffernan 2005).

Regeringens arbete och ställning

Även om regeringen styr genom parlamentet är det sällan som parlamentet gör några större ändringar i regeringens förslag och det är ytterst ovanligt med misstroendeförklaringar. I praktiken är det därför regeringen som stiftar lagarna i Storbritannien (Heffernan & Webb 2005).

Premiärministern är regeringens formella överhuvud och förutom att leda regeringens arbete så har premiärministern också makt att tillsätta och avsätta ministrar, upplösa parlamentet och utlösa nyval, fördela och omfördela ministerportföljer och organisera departementen (Heffernan & Webb 2005; Saalfeld 2003a).

I termer av antalet anställda har den brittiska premiärministern en relativt liten stab, omkring 140 personer. Den centrala position som *Prime Ministers Office* (PMO) har ger dock premiärministerns organisation en suverän överblick över politiken. Under Blair har det skett en rejäl utbyggnad av PMO där särskilt antalet politiskt sakkunniga och expertrådgivare ökat. *Cabinet Office* styr förvaltningen och ger stöd till regeringen och dess kommittéer. PMO och *Cabinet Office* har sedan 1970-talet utökat sitt samarbete och utgör idag ett maktcentrum som står till premiärministerns förfogande. Till den kärna av exekutiva maktinstitutioner måste också *Treasury*, det mäktiga brittiska finansdepartementet, räknas. PMO och *Cabinet Office* fungerar i realiteten som premiärministerns eget departement varifrån denne utformar regeringens politik. Detta maktcentrum har gradvis utvecklats sedan 1960-talet, även om det kanske var först i och med Thatcher som tillväxten tog fart. Det har dock inte skett utan kritik. Särskilt har debatten gällt de speciella rådgivare som rekryterats till PMO och deras befogenheter. Olika parlamentskonstellationer har försökt driva igenom en begränsning av antalet speciella rådgivare i PMO och att rådgivare med exekutiva befogenheter ska utses av parlamentet (Heffernan 2005; Bevir & Rhodes 2006; Heffernan & Webb 2005).

Även om beslutsfattande i regeringen formellt ska ske kollektivt med alla ministrar aktivt deltagande, så har i praktiken utvecklingen gått mot att ministrarna förväntas hålla sig till det egna departementets frågor och möjligheterna att påverka i stort har minskat, särskilt gäller detta mindre erfarna ministrar utanför den exekutiva kärnan. Visserligen är ministrarna formellt ansvariga för det egna departementet, men i praktiken är ministrarna ansvariga inför premiärministern medan regeringen i sin helhet är ansvarig inför parlamentet. Istället för att frågor diskuteras vid gemensamma regeringssammanträden så har en bilaterism uppstått där beslut fattas av premiärministern och dennes nätverk av förtrogna seniora ministrar. Fullständigt dominera regeringen kan premiärministern endast göra med övriga seniora ministrars goda minne. Här intar finansministern en särställning som varande den enda minister förutom premiärministern vars makt sträcker sig över alla politikområden. Den nuvarande finansministern, Gordon Brown, utgör tack vare sin ställning i partiet och regeringen ett hinder för fri maktutövning från Blairs sida. Tillsammans kontrollerar Blair och Brown i sin tur alla andra ministrars manöverutrymme (Saalfeld

2003a; Heffernan 2005; Heffernan & Webb 2005; Bevir & Rhodes 2006).

Den brittiska regeringen har en stark position kontra parlamentet, i stor utsträckning beroende på den fullständiga asymmetri som råder mellan parlament och regering beträffande information och resurser. Tack vare ministrarnas parlamentariska bakgrund är emellertid ministrarna väl kända av sina kollegor i parlamentet. Misstroendeomröstningar kan endast riktas mot premiärministern eller regeringen i sin helhet, men det har bara hänt en gång under efterkrigstiden att en regering fått avgå efter en misstroendeförklaring. För att forcera fram stöd i de egna lägren kan premiärministern också själv begära en förtroendeomröstning, men det är mycket ovanligt och hände bara tre gånger mellan 1945 och 1999 (Saalfeld 2003a).

Det egna partiet utgör både en resurs och en begränsning för premiärministern. Stödet från partiet är nödvändigt, eftersom partiet alltid, till skillnad från vad som gäller för en president, har möjligheten att avsätta sin partiledare. Partiledarskapet skänker också auktoritet till premiärministern vilken dock är knuten till egenskaper såsom kompetens, upplevd och faktisk framgång, popularitet och status inom partiet (Heffernan & Webb 2005).

Slutsats

Även om debatten ingalunda är ny, har Tony Blairs ledarskap återuppväckt diskussionen kring den brittiska premiärministern. De senaste decennierna har fokus i allt högre grad vilat på det politiska ledarskapet, från medias sida, men även inom partierna. Premiärministern har idag därmed en starkare position gentemot sitt parti än vad som har varit fallet tidigare. Därutöver råder det ingen tvekan om att premiärministerns organisatoriska resurser har ökat under Blairs tid, något som givit upphov till en debatt om hur dessa resurser lagligt ska kunna regleras. Dock finns alltid förbehållet att partierna fortfarande utgör systemets huvudsakliga byggstenar och att dessa alltid har möjlighet att avsätta en impopulär ledare. Premiärministerns makt begränsas av institutionella faktorer, men det finns alltid en viss flexibilitet. Tony Blair tycks ha tänjt på gränserna för premiärministerämbetet, men det behöver inte betyda att det kommer att förbli så.

3.9 Tyskland

Statschef:	President.
Valsystem:	Blandat system med ett i huvudsak proportionellt utfall.
Partier:	Flerpartisystem.
Typisk regering:	Majoritetskoalition.
Tillsättning av ministrar:	Presidenten föreslår en förbundskansler som bekräftas av parlamentet. Efter diskussion med eventuella koalitionspartners, föreslår kanslern sedan ministrar som måste godkännas av presidenten.
Investitur/misstroende:	Formell investitur, konstruktivt misstroendevotum kan riktas mot förbundskanslern.

Kommentar: Data från Ström, Müller & Bergman (2003).

Tyskland kännetecknas av federalism, starka partier och en framträdande regeringschef, förbundskanslern. De tyska regionerna, *Länder*, spelar en viktig roll i den nationella politiken och förbundsrådet, *Bundesrat*, där de olika regionernas regeringar är representerade, har stort inflytande över tysk lagstiftning (Saalfeld 2003b).

De tyska partierna har en sådan stark ställning i tysk politik att Tyskland ibland kallas för en partistat (*Parteienstaat*). *Kanzlerdemokratie* är ett annat begrepp som brukar användas för att beskriva det tyska politiska systemet. Begreppet är intimt förknippat med den förste kanslerns person, Konrad Adenauer, men det är kanske främst en rad strukturella och kontextuella faktorer som har banat väg för den tyska kanslerns starka ställning (Poguntke 2005).

Kandidater och kampanjer

Sedan 1950-talet har det tyska partisystemet blivit alltmer bipolärt och kampen står nu mellan de kristdemokratiska CDU/CSU och det socialdemokratiska SPD med respektive stödpartier. Det har länge funnits en rädsla för minoritetsregeringar i Tyskland som under efterkrigstiden i regel styrts av majoritetskoalitioner. De tyska partierna har enligt lag speciella privilegier, men det är framförallt deras roll som länk mellan de olika institutionerna i det fede-

rala systemet som skänker dem dess starka position (Saalfeld 2003b; Müller-Rommel 1997; Poguntke 2005).

På senare år har partierna svarat upp mot den ökade medialiseringen och väljarrörligheten genom att alltmer fungera som professionella kampanjmaskiner. Kampanjerna har blivit mer centraliserade och professionella med expertkonsulter i nyckelroller, en utveckling som försvårar ansvarsutkrävande inom partiet. Det har också blivit vanligare med medlems- och väljaromröstningar, vilket innebär att partiernas mellannivåer förbigås vid beslutsfattandet. Till exempel lät socialdemokratiska SPD medlemmarna avgöra ett partiledarval 1993. Utvecklingen går alltså mot ett ledarskap legitimerat genom folkligt mandat snarare än genom kontroll av partiet (Poguntke 2005).

Kampanjerna har också genomgående blivit mer fokuserade på personer, med 2002 års val som toppnotering. Helt emot deras tidigare egalitära profil, utnämnde till exempel De Gröna Joschka Fischer till "toppkandidat" inför valet 2002 (Poguntke 2005).

Även om det finns tecken på att tyskarna inte i längre i lika hög grad röstar i enlighet med traditionella klass- och socialgruppsmönster och att det därigenom finns fler osäkra väljare, finns det inga klara belegg för att ledarskapseffekterna på väljarnas beteende har ökat. Personfaktorernas betydelse verkar vara beroende av sakfrågan det gäller och de personliga egenskapernas kvalitet (Poguntke 2005).

Regeringsbildning och –ombildning

Det finns inga formella regler för hur regeringsförhandlingarna ska gå till utan det handlar i stor utsträckning om fria diskussioner mellan partiledarna. Vanligt är att partierna redan före valet har annonserat vilka partier de vill bilda koalition med (Saalfeld 2003c).

Presidenten utser den kandidat till förbundskansler som har stöd från en absolut majoritet av parlamentet. Om ingen erhåller majoritet i första omröstningen, fortsätter man att hålla omröstningar i upp till fjorton dagar. Om det föreligger en fullständig lösning, kan presidenten utse den kandidat som erhåller en relativ majoritet eller utlysa nyval. Det har dock hittills aldrig varit nödvändigt. Den valda förbundskanslern nominerar därefter sina ministrar som formellt utses av presidenten. I realiteten avgörs dock regeringens sammansättning i partiöverläggningar där såväl

koalitionens regeringspolitik som fördelningen av ministerposter förhandlas fram. När kanslern avgår, måste också ministrarna avgå. Kanslern har också befogenhet att avskeda enskilda ministrar, en möjlighet som parlamentet saknar. Det kan dock vara svårt för en förbundskansler att avskeda eller på annat sätt bestraffa en minister från ett annat parti om ministern i fråga har stöd från sina partikamrater (Saalfeld 2003c; Saalfeld 2003b).

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse som slår fast att förbundskanslern måste vara medlem av parlamentet, men i praktiken har alla innehavare av ämbetet, med ett undantag, varit det. När det gäller regeringsmedlemmarna så hämtas de ofta från parlamentet, men i lika hög grad från de regionala regeringarna i Tysklands olika *Länder* och från andra befattningar utanför parlamentet. I de fall ministern saknar den sedvanliga partipolitiska rutinen brukar det åtgärdas genom att denne så snart som möjligt försöker vinna en plats i parlamentet (Saalfeld 2003b).

Regeringens arbete och ställning

Den exekutiva makten i Tyskland är delad mellan förbundskanslern (*Kanzlerprinzip*), regeringen (*Kabinettsprinzip*) och ministrarna (*Ressortprinzip*). Kanslern har konstitutionellt en stark position där han förutom att utse och avskeda ministrar också är den som lägger fast regeringens övergripande politiska linje. Många politiska frågor, särskilt utrikespolitiska sådana, ligger på kanslerns bord. Kanslern kontrollerar också regeringens organisation och regelverk. Kanslerns makt inskränks genom kravet på kollektivt beslutsfattande och principen om enskilda ministrars ansvar för sina respektive departement. Departementens position stärks av att de besitter ett stort informationsövertag när det gäller de egna frågorna och kanslern har inte rätt att direkt gå in och styra departementens arbete. I praktiken har dock särskilt utrikesministern fått finna sig i att kanslern trampat in på hans område. I regel undviker ministrar att ta upp andra frågor vid regeringssammanträdena än sådana som påverkar det egna departementet och det finns en tradition av att inte lägga sig i övriga ministrars arbete (Müller-Rommel 1997; Poguntke 2005; Saalfeld 2003b).

Förutom departementens självständighet innebär det faktum att Tyskland styrs av koalitionsregeringar att kanslerns faktiska inflytande är beroende av det egna partiets förhandlingsposition

visavi övriga koalitionspartier. Det största hindret för exekutiv dominans utgör dock den tyska "samarbetsfederalismen" som ger länderregeringarna vetorätt inom flera lagstiftningsområden (Saalfeld 2003b; Poguntke 2005).

Även om kanslerns formella befogenheter inte har utökats så har kanslerns roll ändå förändrats. Positionen som chefsförhandlare i det federala systemet har fått ökad betydelse i takt med att *Bundesrat* har fått en starkare position. En liknande effekt har europeiseringen haft. De vanligt förekommande särskilda koalitionskommittéer och rådgivningsorgan där en stor del av politiken utformas har också befäst kanslerns roll som spindeln i nätet och stärkt en liten exekutiv kärna på de parlamentariska partiernas bekostnad (Poguntke 2005).

Kanslerns eget kansli har vuxit stadigt sedan mitten av 1960-talet och är idag ett av de största i Västeuropa. Kansliet leds av en av kanslerns betrodda ministrar och innebär en ansevärd resurs i arbetet med att övervaka regeringens arbete (Poguntke 2005; Saalfeld 2003b).

Slutsats

Kanslerns roll, med en stark position inom sitt eget parti, inom regeringen och i parlamentet, men begränsad av den tyska samarbetsfederalismen, påminner mycket om en presidents; en stark ledare med stort inflytande över utrikespolitiken, men som ofta möter tufft motstånd på hemmaplan (Poguntke 2005).

Till skillnad från vad som är fallet vid en presidentialisering, där man snarare tänker sig ett ökat avstånd mellan regeringschef och parti, så vilar den tyska kanslerdemokratien på en stark partikontroll. Medialiseringen av politiken har dock givit kanslern en mer upphöjd position, samtidigt som europeiseringen och globaliseringen har ökat kanslerns autonomi gentemot partiet. Den internationella utvecklingen innebär emellertid också ett minskat reellt inflytande för nationella politiker (Poguntke 2005).

Slutligen, även om strukturella förändringar har gynnat en presidentialisering av förbundskanslerämbetet, så är personliga egenskaper hos ledarna fortfarande avgörande för det faktiska utfallet.

3.10 Regeringschefens ställning i nio länder

Ovanstående beskrivningar av premiärministerns roll i nio parlamentariska demokratier visar på betydande skillnader. I länder som Kanada, Storbritannien, Tyskland och Spanien har premiärministern givits en tydlig särställning inom exekutiven som också visar sig i det praktiska arbetet, medan Nederländernas premiärminister formellt endast är *primus inter pares*. De nordiska länderna befinner sig någonstans däremellan.

Bedömare i flera länder anser att premiärministern har flyttat fram sin position under senare år. Det kanske tydligaste tecknet på detta är den ökning av resurser till premiärministerns förfogande som skett i en majoritet av de undersökta länderna. I stor utsträckning verkar emellertid det som benämns presidentialisering handla om en trend av ökad personifiering och medialisering av politiken som inneburit ett ökat fokus på premiärministerns person och därmed en upplevd särställning för denne gentemot parti, regering och parlament.

Utvecklingen tycks i regel inte uppfattas som ett problem som måste lösas med nya institutionella reformer, utan snarare som just en anpassning till rådande förhållanden, styrd av medialogiken och understödd av det ökade internationella samarbetet. I både Kanada och Storbritannien har det emellertid höjts röster mot alltför presidentlika och maktfullkomliga premiärministrar och där förs det också vissa diskussioner kring hur premiärministerns inflytande skulle kunna begränsas.

4 Regeringschefens ställning – en jämförande analys

Som vi såg i fallstudierna i föregående avsnitt så finns det i flera länder en föreställning om att premiärministerns inflytande ökar. Det rör sig emellertid i stor utsträckning endast om anekdotiska bevis. I detta avsnitt kommer vi därför att mer systematiskt jämföra våra nio utvalda länder och Sverige med avseende på institutionella förhållanden och tendenser till presidentialisering.

4.1 Institutionella förhållanden

Vilka ramar som premiärministern har att röra sig inom beror på utformningen av de politiska institutionerna. Möjligheterna och sättet att utöva inflytande ser ut på olika sätt beroende på om premiärministern leder en enpartiregering eller en koalition, om regeringen är i majoritet eller minoritet och om det handlar om en enhetsstat eller federation. Det är därför av intresse att studera de institutionella variationerna mellan länderna.

Grundläggande politiska institutioner

I första hand avgörs premiärministerns handlingsutrymme av de författningar och lagar som styr förhållandet mellan folket, parlamentet, regeringen och regeringschefen. Som fallstudierna visade finns det här betydande variationer mellan länderna.

Island är det enda av de undersökta länderna som har en folkvald statschef och också det enda land där statschefen har möjlighet att spela en politisk roll. I övriga länder fyller statschefen endast en ceremoniell funktion i politiken och lägger sig inte i premiärministerns och regeringens utövande av den exekutiva makten.

Tyskland och Kanada är två starkt federala stater och skiljer därmed ut sig från övriga länder i studien. Det federala statsskicket

innebär att premiärministern även måste upprätthålla goda relationer med de regionala regeringarna för att kunna få fullt genomslag för sin politik. I Kanada begränsar federalismen också premiärministerns frihet att utnämna ministrar, då kutymen är att alla provinser ska vara representerade i regeringen.

De flesta av länderna tillämpar ett proportionellt valsystem med partilistor och kännetecknas av ett flerpartisystem (tabell 4.1). De avvikande fallen är Kanada och Storbritannien som båda använder sig av majoritetsval i enmansvalkretsar och som en konsekvens därav också har ett färre antal parlamentariska partier. Sedan 1994 tillämpar även Italien ett i huvudsak majoritært valsystem.

De olika val- och partisystemen återspeglas i frekvensen av enpartiregeringar och särskilt då i andelen enpartiregeringar med egen majoritet i parlamentet. En premiärminister i en enpartiregering behöver inte ta hänsyn till önskemål från andra koalitionspartier när han eller hon styr sin regering, vilket naturligtvis innebär ett ökat handlingsutrymme för premiärministern. Utöver Kanada och Storbritannien har Spanien uteslutande styrts av enpartiregeringar även om spanska regeringar, till skillnad från sina brittiska och kanadensiska motsvarigheter, ofta varit minoritetsregeringar. Norge och Sverige har också ofta haft en enpartiregering, men dessa har nästan uteslutande varit minoritetsregeringar. Nederländerna, Tyskland, Island och Italien kännetecknas i stället av koalitionsregeringar med egen majoritet (se tabell 4.1).

Tabell 4.1 Parlamentets och regeringarnas sammansättning

Land	Valsystem	Effektivt antal parlamentspartier 1960–2001 ⁱⁱⁱ	Enpartiregering 1960–2001, % av tiden		Koalitionsregering 1960–2001, % av tiden	
			Maj	Min	Maj	Min
Danmark	Proportionellt	4,94	0	32,5	17,5	50,0
Island	Proportionellt ⁱ	4,06	0	0	100	0
Italien	Majoritært ⁱⁱ	4,83	0	10,5	71,1	13,2
Kanada	Majoritært	3,20	80,0	20,2	0	0
Nederländerna	Proportionellt	5,03	0	0	100,0	0
Norge	Proportionellt	4,26	5,1	71,8	18,0	5,1
Spanien	Proportionellt	3,67	37,2	62,8	0	0
Storbritannien	Majoritært	2,87	94,9	5,1	0	0
Sverige	Proportionellt	3,68	5,1	74,4	7,7	12,8
Tyskland	Proportionellt	3,34	0	2,5	97,5	0

Kommentar: Data om valsystem från Ström, Müller & Bergman 2003. Data om partier och regeringar från Armingeon et al. (2004). Data rörande regeringarnas sammansättning har Armingeon et al. hämtat från Jan Woldendorp, Hans Keman & Ian Budge (1998) "Party government in 20 democracies: An update (1990–1995)" *European Journal of Political Research* 22: 125–164 samt från olika nummer av den "Political Data Yearbook" som *European Journal of Political Research* ger ut. Regeringsdata om Spanien som gäller 1944–1999 är hämtade från Ström, Müller & Bergman 2003, tabell 22.3. Data saknas för några år för vissa länder. Andelen minoritets- och koalitionsregeringar summerar inte alltid upp till 100.0 procent p.g.a. decimalavrundning och på p.g.a. att det under kortare perioder förekommit övergångsregeringar (*care-taker governments*).

ⁱFram till i slutet av 1950-talet tillämpades ett blandat system.

ⁱⁱFram till 1994 tillämpades ett proportionellt valsystem, varpå det ändrades till att vara i huvudsak majoritært om än med några proportionella inslag.

ⁱⁱⁱAntalet partier anges med måttet "Effective number of parties" som tar hänsyn både till antalet partier i parlamentet och deras relativa tyngd. Om mandatet är jämnt fördelade över parlamentets partier är det effektiva antalet partier identiskt med det faktiska antalet. Det effektiva antalet partier blir lägre än det faktiska om mandatet är ojämnt fördelade över partierna.

Premiärministerns konstitutionella ställning

Parlamentariska system bygger på att regeringen har parlamentets förtroende. För att kontrollera regeringen har parlamentet en rad instrument till sitt förfogande, varav misstroendeförklaring är det mest långtgående. För att disciplinera parlamentet kan regeringen å sin sida initiera en förtroendeomröstning eller rent av hota med att upplösa parlamentet och utlysa nyval. Hur kontrollinstrumenten är utformade och vilken roll premiärministern spelar i de olika förfarandena skiljer sig åt mellan länderna (tabell 4.2).

I Italien, Spanien Sverige och Tyskland genomförs en formell investituromröstning vid regeringens tillträde. I Italien gäller omröstningen regeringen, men i Sverige, Spanien och Tyskland är det premiärministern som måste bevisa att han har parlamentets förtroende. I Spanien gäller omröstningen dessutom den föreslagna premiärministerns politiska program. På så sätt betonas premiärministerns särställning redan innan regeringsbildningen är klar. I Spanien och Tyskland krävs det att en majoritet av parlamentets ledamöter visar sitt stöd för premiärministerkandidaten (positiv beslutsregel), i Italien räcker det med en majoritet av de röstande i båda kamrarna (neutral beslutsregel), medan det i Sverige endast krävs att inte en majoritet av parlamentsledamöterna röstar emot den föreslagna premiärministern (negativ beslutsregel).

I Kanada, Spanien, Storbritannien och Tyskland kan inte parlamentet väcka misstroende mot enskilda ministrar, utan endast mot

premiärministern och regeringen som kollektiv. Ministrarnas öde är därmed direkt kopplade till premiärministerns. Olika länder tillämpar olika beslutsregler vid misstroendeomröstningar, där det i vissa länder krävs att en majoritet (av röstande, närvarande eller samtliga parlamentsledamöter) stödjer premiärministern (Danmark, Island, Italien, Kanada, Nederländerna, Storbritannien), medan det i andra räcker med att regeringen inte har en majoritet av parlamentet emot sig (Norge, Sverige). En tredje variant är det konstruktiva misstroendeförfarandet där det måste finnas en parlamentarisk majoritet för en ny premiärminister (Spanien, Tyskland). Av dessa tre huvudsakliga varianter innebär de två sistnämnda en starkare ställning för regeringen än den första.

Tabell 4.2 Exekutivens förhållande till parlamentet

<i>Land</i>	<i>Investitur</i>		<i>Misstroende</i>		<i>Förtroende</i>	<i>Uplösa</i>
	<i>Gäller</i>	<i>Regel</i>	<i>Gäller</i>	<i>Regel</i>	<i>Regel</i>	<i>parlamentet</i>
Danmark	Saknas	N/A	PM/regeringen & ministrar	Neutral	Neutral ⁱ	PM
Island	Saknas	N/A	PM/regeringen & ministrar	Neutral	N/A	Statschefen
Italien	Regeringen	Neutral	PM/regeringen & ministrar	Neutral	Neutral	Statschefen
Kanada	Saknas	N/A	PM/regeringen & ministrar	Positiv ⁱ	Positiv ⁱ	Statschefen, PM förslagsrätt
Nederländerna	Saknas	N/A	PM/regeringen & ministrar	Neutral	Neutral ⁱ	Statschefen, regeringen förslagsrätt
Norge	Saknas	N/A	PM/regeringen & ministrar	Negativ	Neutral ⁱ	Ingen
Spanien	PM & dennes program	Positiv	PM/regeringen	Konstruktiv	Positiv	PM, formellt statschefen
Storbritannien	Saknas	N/A	PM/regeringen	Neutral	Neutral ⁱ	Statschefen, PM förslagsrätt
Sverige	PM ⁱⁱ	Negativ	PM/regeringen & ministrar	Negativ	Neutral ⁱ	Regeringen
Tyskland	PM	Positiv	PM/regeringen	Konstruktiv	Positiv	Statschefen, PM srätt

Kommentar: Data om investitur, misstroende- och förtroendeomröstningar från Davidsson (2004). Data om upplösande av parlamentet från Strøm, Müller & Bergman (2003), förutom data om Kanada från Forsey (2005). Med en positiv beslutsregel avses att regeringen måste ha stöd från en majoritet i parlamentet, i vissa länder innebär det en majoritet av närvarande ledamöter, i andra länder en majoritet av parlamentets samtliga ledamöter. En neutral beslutsregel innebär att regeringen måste få stöd av en majoritet av de röstande ledamöterna, det vill säga det förslag som får flest antal röster vinner. En negativ beslutsregel innebär att det räcker att regeringen inte får en majoritet emot sig, vilket i några länder innebär en majoritet av närvarande ledamöter och i andra en majoritet av det totala antalet parlamentsledamöter. Slutligen så innebär en konstruktiv regel att oppositionen också måste kunna uppvisa majoritetsstöd för en alternativ premiärminister för att regeringen ska tvingas avgå.

ⁱPraxis, förfarandet är ej formellt reglerat.

ⁱⁱInvestitur sedan 1975.

Det finns också skillnader när det kommer till rätten att upplösa parlamentet och begära nyval. I vissa länder är det statschefens privilegium, men i många fall sker det i praktiken endast på premiärministerns begäran. Den danska premiärministern är den enda premiärminister som helt på eget initiativ och mandat kan upplösa parlamentet. I Norge saknas möjligheten att upplösa parlamentet i förtid helt. I de flesta av länderna är det premiärministern som tar initiativ till upplösning, men i Nederländerna och i Sverige är det regeringen som kollektivt.

Vilka formella befogenheter premiärministern har i förhållande till regeringen och regeringens arbete varierar mellan länderna (tabell 4.3). I de flesta länder har premiärministern rätt att utse övriga ministrar i regeringen även om ministrarna ofta formellt utses av statschefen. Som tidigare har nämnts, är premiärministern emellertid begränsad av hänsyn som måste tas till eventuella koalitionspartners och regional representation. Nederländerna utmärker sig här som varande det enda land där premiärministern inte har begåvats med utnämningssmakt. Variationerna är större när det kommer till premiärministerns möjligheter att kontrollera departementens jurisdiktion. Det bör emellertid tilläggas att det kan finnas skillnader mellan formell reglering och de reella förhållandena. Även om det till exempel formellt är regeringen som kollektivt som fördelar ärenden mellan departementen i Sverige, är det i praktiken statsministern som beslutar.

Tabell 4.3 Premiärministerns formella rättigheter i förhållande till regeringen

<i>Land</i>	<i>Tillsätta ministrar</i>	<i>Avskeda ministrar</i>	<i>Departementens jurisdiktion</i>	<i>PM-kansli</i>
Danmark	Ja ⁱⁱ	Ja ⁱ	Ja	Ja ^{iv}
Island	Ja ⁱ	Ja ⁱ	Ja	Nej
Italien	Ja ⁱ	Nej	Nej	Ja ⁱⁱⁱ
Kanada	Ja ⁱ	Ja	Ja	Ja
Nederländerna	Nej	Nej	Nej	Ja
Norge	Ja ⁱ	Ja ⁱ	Nej	Ja ^v
Spanien	Ja ⁱ	Ja ⁱ	Ja	Ja
Storbritannien	Ja ⁱ	Ja	Ja	Ja
Sverige	Ja	Ja ⁱⁱ	Nej	Ja ^{iv}
Tyskland	Ja ⁱ	Ja ⁱ	Ja	Ja

Kommentar: Data från Strøm, Müller & Bergman (2003) och Forsey (2005).

ⁱStatschefen beslutar på PM: s initiativ.

ⁱⁱFram till 1975 fattades de formella besluten av statschefen.

ⁱⁱⁱSedan 1988.

^{iv}Sedan 1964.

^vSedan 1949.

Trots att premiärministerns roll debatterats i flera länder, så har man inte i något land under den undersökta perioden (1945–2003) inskränkt premiärministerns befogenheter, snarare kan man se en utveckling åt motsatt håll. Den kanske tydligaste indikatorn är de ökade organisatoriska resurser som tillförts premiärministern.

Sammantaget så skiljer sig de institutionella ramarna åt för premiärministrarna i de undersökta länderna. Sett till formella befogenheter gentemot regeringen så är den danska, den kanadensiska, den spanska, den tyska och den brittiska premiärministern starkare än övriga, medan den nederländske premiärministern har den klart svagaste positionen. I Kanada, Spanien och Storbritannien leder premiärministern enpartiregeringar, vilket innebär att premiärministern inte behöver kompromissa med ledande företrädare från andra regeringspartier när ministerposter ska fördelas och riktlinjer för regeringspolitiken dras upp. I Kanada och Storbritannien är regeln dessutom att regeringen har egen majoritet, vilket ger en ännu större frihet att utforma politiken. Å andra sidan innebär det federala statskicket i Kanada, liksom för övrigt också i Tyskland, att premiärministern ändå måste vara beredd att för-

handla och kompromissa, men då med regionala ledare i stället för med koalitionspartners.

Utifrån ovanstående analys framstår den brittiske premiärministern som den som har de minsta begränsningarna på sitt maktutövande och därmed det största manöverutrymmet. Dock finns det en faktor som inte är lika lätt att redogöra för som formella regler, nämligen de politiska partiernas roll. Även om individfaktorer i många länder tycks ha fått ett ökat genomslag i politiken är partierna fortfarande de huvudsakliga länkarna i den parlamentariska kedjan och som sådana kan de tjäna som både en styrka och en begränsning för en premiärminister. Vilket inflytande som partiets parlamentariker och den utomparlamentariska partiorganisationen har på premiärministern och regeringspolitiken kan dock variera från land till land och också mellan partier. En faktor som kan påverka premiärministerns autonomi är hur partiet väljer sin premiärministerkandidat. Partiledare som röstats fram av väljarna eller partiets medlemmar kan hävda ett personligt mandat på ett annat sätt än partiledare utsedda av partiets exekutiva eller parlamentariska elit. Ett personligt mandat innebär i sin tur ett ökat manöverutrymme gentemot partiorganisationen. Extremfallet av personligt mandat utgörs av de fall där partiledaren också är grundare av partiet, till exempel Silvio Berlusconi och hans Forza Italia i Italien och Pia Kjaersgards och hennes Dansk Folkeparti i Danmark.

Från fallstudierna vet vi att partiernas medlemmar engageras alltmer vid valet av partiledare/premiärministerkandidat i flera länder. Detta innebär emellertid inte att partiledningen av sagt sig kontrollen: de har fortfarande ofta ansvaret att ta fram de bästa kandidaterna (eller snarare kandidaten, då det ofta bara finns en). I stället är det framför allt är partiaktivister på mellannivå som förlorar inflytande då de vanliga medlemmarna bjuds in att påverka. Direktvalda partiledare är emellertid än så länge ovanliga. I slutet av 1990-talet utsågs partiledarna i de flesta av våra undersökta länder på partiets kongress eller av partiets parlamentariker. Kanada, Storbritannien och i viss utsträckning Nederländerna, var de enda länder som tillämpade direkta medlemsval (Scarrow, Webb & Farrell 2000). Det går följaktligen inte att tala om någon trend som har fått allmänt genomslag; fortfarande har partieliten partiledarvalet i sin hand.

4.2 Indikatorer på presidentialisering

Inledningsvis slog vi fast att det faktum att ett land har givit sin premiärminister stora befogenheter inte nödvändigtvis måste innebära att man har en presidentialiserad parlamentarism. Denna fråga måste i stället besvaras genom en undersökning av hur det levande styrelseskicket fungerat i praktiken. Fokus i denna rapport ligger på det förhållande som vi anser vara den mest relevanta: premiärministerns relation till regeringen och övriga ministrar. Under denna rubrik kommer vi därför att analysera hur ministrar rekryteras och hur regeringar ombildas, i olika länder och över tid i respektive land.

Rekrytering av ministrar

Regeringen i en presidentiell demokrati tjänar som rådgivare till presidenten som ensam ansvarar för den exekutiva makten. Regeringen i en parlamentarisk demokrati är istället ett kollektiv. Ett tecken på presidentialisering skulle därför kunna vara att premiärministern i högre grad rekryterar ministrar med bakgrund som experter eller byråkrater, snarare än parlamentariker och andra partipolitiskt aktiva. Analysen av svenska ministärer i ett tidigare avsnitt visade att andelen ministrar med parlamentarisk bakgrund, efter att först ha stigit i början av 1980-talet, sjunkit något under de senaste årtiondena. Hur ser trenden ut i övriga länder? Jean Blondel och hans europeiska kollegor genomförde i mitten av 1980-talet en omfattande kartläggning av europeiska regeringar och deras ministrar 1945–1984 (Blondel och Thiébault 1991) och med hjälp av dessa data kan vi presentera jämförelser över tid. Undersökningen täcker tyvärr inte in alla de länder som vi är intresserade av (Kanada och Spanien ingår inte) och inte heller hela den aktuella tidsperioden. Vi har dock inte funnit något som tyder på att det skett ett avgörande trendbrott i något land under de senaste decennierna.¹

¹ Datasetet innehåller variabler om ministrars bakgrund och karriär i regeringen 1945–1984. Totalt rör det sig om 1985 ministrar, varav 1158 ministrar från de länder som ingår i vår undersökning (Danmark, Island, Italien, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och Sverige). I stapeldiagrammen (figur 4.1–4.5) räknas varje minister endast en gång, nämligen det decennium som han eller hon först trädde in i regeringen. Man ska därmed inte tolka staplarna som genomsnittet av alla ministrar som suttit i regeringen ett visst decennium. Det kan också vara svårt att direkt jämföra de olika diagrammen med varandra, eftersom bortfallet skiljer sig något från diagram till diagram.

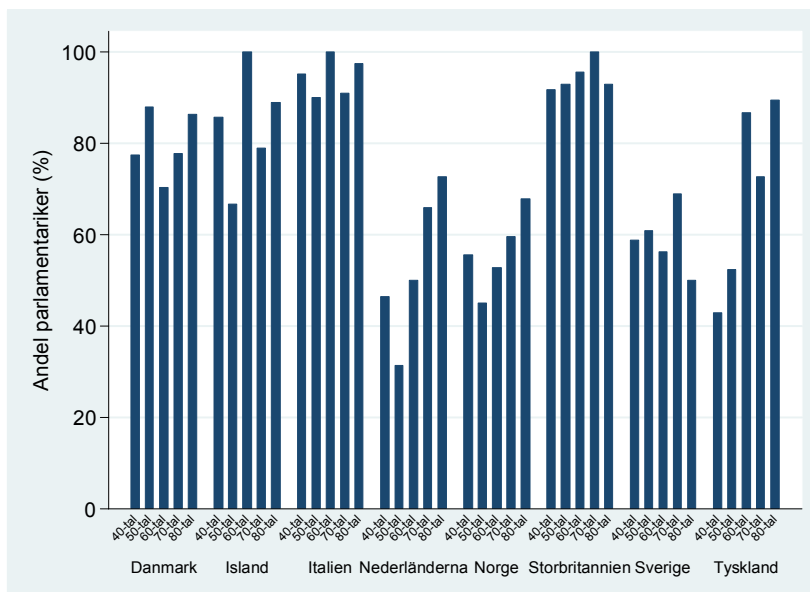
I figur 4.1 visas andelen ministrar rekryterade under ett specifikt årtionde som vid inträdet i regeringen satt i parlamentet. Staplarna representerar följaktligen inte genomsnittet av alla ministrar under ett visst decennium, utan endast nyrekryterade ministrar. Som vi kan se, så är andelen parlamentariker i regeringen hög i de flesta av de undersökta länderna. I Storbritannien och Italien var i genomsnitt cirka 95 procent av ministrarna tidigare parlamentariker. Norge, Sverige och framför allt Nederländerna utmärker sig här genom att i lägre grad än övriga länder rekrytera ministrar från parlamentet: endast 53 procent av nederländska ministrar hade parlamentarisk erfarenhet när de tillträdde som ministrar. Den höga andelen parlamentariker i Storbritannien återspeglar den parlamentariska tradition som innebär att premiärministern väljs av parlamentets majoritet och därefter utser ett antal parlamentskollegor till sina ministrar. I Italien kan man snarare koppla den höga andelen parlamentsledamöter i regeringen till det myckna bruket av koalitionsregeringar där de olika partiledarna, som i de flesta fallen också är parlamentariker, blir ministrar (de Winter 1991). Parlamentets förhållandevis svaga representation i nederländska regeringar förklaras av en traditionell separation av roller där det inte är möjligt att vara parlamentsledamot och minister samtidigt. Den höga värderingen av expertkunskap i regeringen samt ambitionen att representera landets olika sociala och kulturella grupper har ytterligare bidragit till denna utveckling. I takt med att de samarbetsdemokratiska inslagen i nederländsk politik har avtagit, har emellertid andelen experter och teknokrater också minskat. Inte heller i Norge är det möjligt att vara minister och samtidigt inneha en plats i parlamentet, samtidigt som det också finns en förväntan om att ministrar ska vara specialister inom sitt område snarare än politiskt rekryterade generalister (de Winter 1991).

Sverige är det enda land där andelen parlamentariker i regeringen minskade under perioden. Dock är fluktuationerna från decennium till decennium bitvis stora. Sedan tidigare vet vi också att andelen ministrar med bakgrund i riksdagen steg igen i Sverige i början av 1980-talet, för att sedan åter sjunka (figur 2.1). I övriga länder kan vi snarast ana den motsatta utvecklingen, med en högre andel parlamentariker bland ministrarna under senare delen av den undersökta perioden. Särskilt kan man se sådana tendenser i Nederländerna och Norge. Utvecklingen i Nederländerna kan, som tidigare nämnts, till viss del förklaras med att de samarbetsdemokratiska idealen inte längre är lika starka och att behovet av neutrala

företrädare i regeringen därmed har minskat. Samtidigt vet vi också att det blir allt vanligare att partiernas parlamentariska ledare tar plats i regeringen i stället för som tidigare välja att stanna i parlamentet; ett tecken på att regeringens position har stärkts.

Blivande ministrar genomgår i regel en tämligen lång läroperiod i parlamentet innan de rekryteras till regeringen. Särskilt gäller det i Storbritannien och Island där genomsnittet ligger på över 10 år. Nederländerna och Norge, länderna med lägst andel parlamentariker i regeringen, har också den kortaste "väntetiden".

Figur 4.1 Andel nya ministrar med bakgrund som parlamentariker per land och årtionde

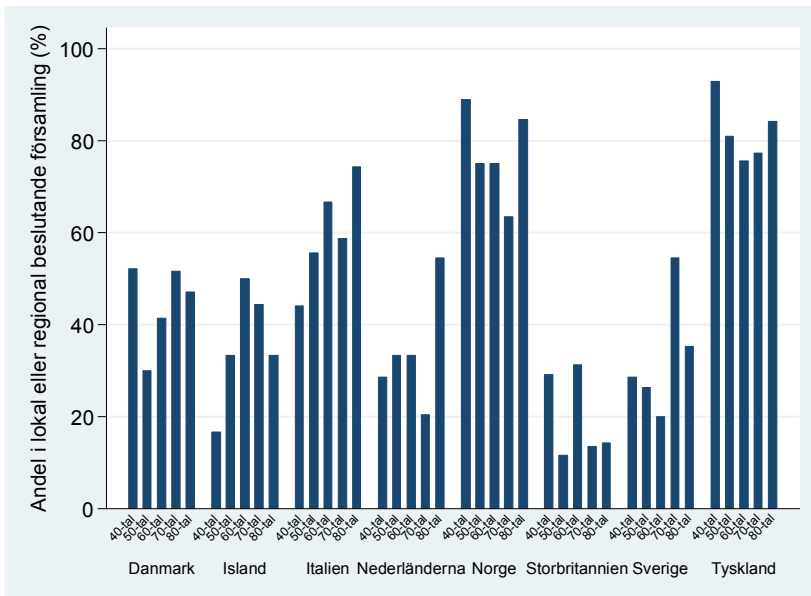


Kommentar: Data från Blondel & Thiébault (1991). "40-tal" avser ministrar som inträtt i regeringen för första gången under åren 1945–1949 samt de fåtal ministrar i datasetet som inträdde i regeringen före år 1945. "80-tal" avser de ministrar som tillträtt åren 1980 till och med 1984 då undersökningen avslutades.

I figur 4.2 visas de ministrar för respektive årtionde som rekryterades från en lokal eller en regional beslutande församling. Av figuren kan vi utläsa att det i många länder är relativt vanligt att ministrarna har en bakgrund i den lokala eller regionala politiken; i Norge och Tyskland till och med mycket vanligt. Det är svårare att utläsa någon tydlig trend över tid, även om det i Danmark och i

Italien tycks bli vanligare med ministrar som har en lokal- eller regional förankring.

Figur 4.2 Andel nya ministrar med bakgrund i lokal eller regional beslutande församling



Kommentar: Data från Blondel & Thiébault (1991). "40-tal" avser ministrar som inträtt i regeringen för första gången under åren 1945–1949 samt det fåtal ministrar i datasetet som inträdde i regeringen före år 1945. "80-tal" avser de ministrar som tillträtt åren 1980 till och med 1984 då undersökningen avslutades.

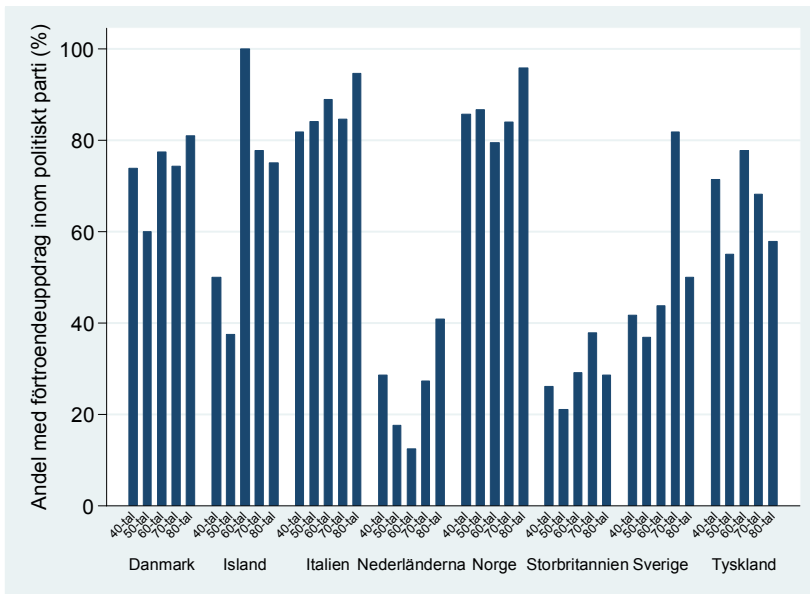
Figur 4.3 illustrerar andelen ministrar som vid inträdet i regeringen innehade ett förtroendeuppdrag inom ett politiskt parti. Vanligast är det med företrädare från partiernas ledning i regeringen i Norge och Italien, medan Nederländerna och Storbritannien uppvisar en betydligt lägre andel. Tysklands förhållandevis höga andel av ministrar med partipolitisk bakgrund förklaras av ett stort inslag av regionala partiledare i regeringen, medan det i Norge och Danmark är tämligen vanligt med ministrar med erfarenhet från partiledningen på lokal nivå. I Italien, som tidigare nämnts, är många ministrar också ledare för något av koalitionspartierna. Den låga andelen ministrar med partiuppdrag i Storbritannien är ett tecken på den utomparlamentariska partiorganisationens svaghet i jäm-

förelse med regeringen och i synnerhet då premiärministern (de Winter 1991).

Inte heller när det gäller ministrarnas förankring i partierna kan vi se någon vikande trend över tid utan partiorganisationerna verkar snarare i många länder under den undersökta perioden ha stärkt sin position som rekryteringsbas för statsråd. I Sverige, Tyskland och Island kan man dock se en viss tillbakagång från de höga nivåer som rådde på 1960- respektive 1970-talen.

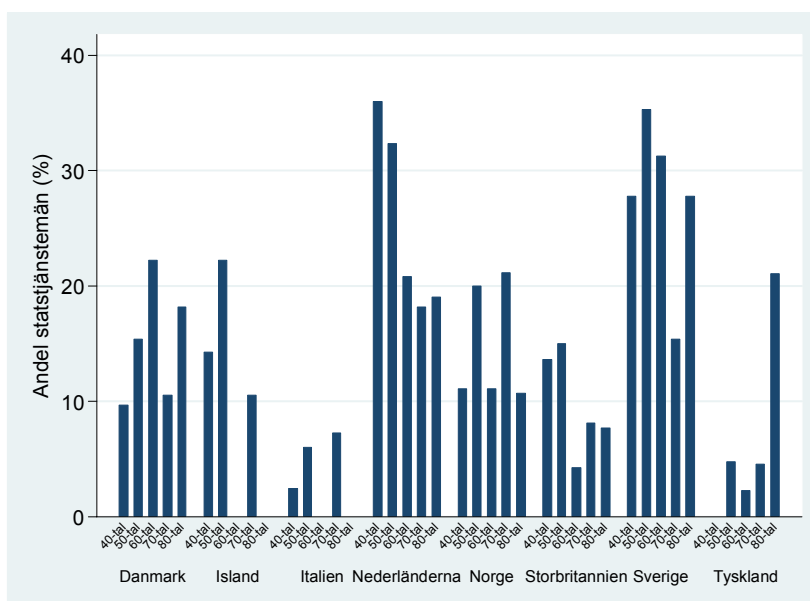
Andelen ministrar rekryterade från den statliga förvaltningen varierar stort mellan länderna (figur 4.4). Det är relativt vanligt med ministrar med bakgrund som statstjänstemän i de skandinaviska länderna och i Nederländerna, medan det endast mer sällan förekommer i Tyskland, Storbritannien och Italien. När det gäller trenden över tid så är det tydligaste mönstret att andelen statstjänstemän minskar i Nederländerna, vilket är helt förenligt med vår tidigare diskussion kring den politiska utvecklingen i landet. För övriga länder är resultaten mindre entydiga. Klart är dock att det inte har skett någon generell byråkratisering av regeringarna under den undersökta perioden.

Figur 4.3 Andel nya ministrar med förtroendeuppdrag i ett parti på lokal, regional eller nationell nivå per land och årtionde



Kommentar: Data från Blondel & Thiébaud (1991). "40-tal" avser ministrar som inträtt i regeringen för första gången under åren 1945–1949 samt det fåtal ministrar i datasetet som inträdde i regeringen före år 1945. "80-tal" avser de ministrar som tillträtt åren 1980 till och med 1984 då undersökningen avslutades.

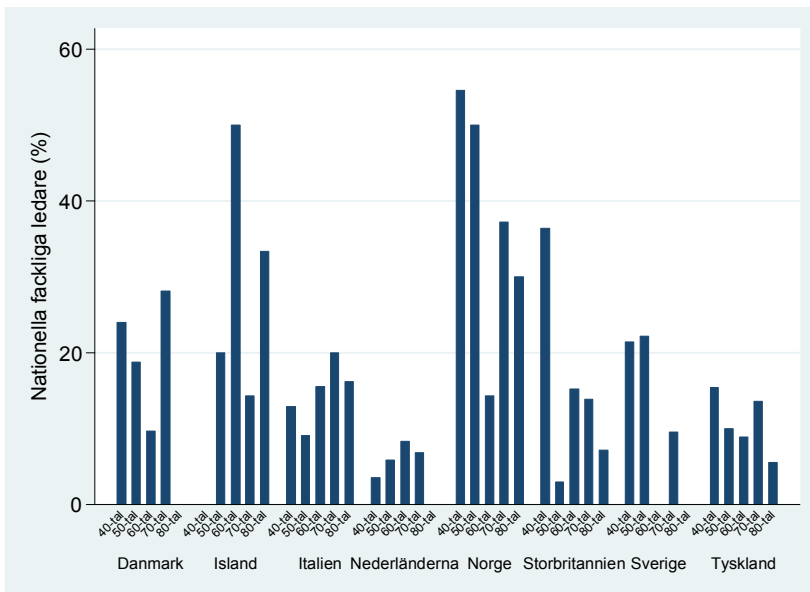
Figur 4.4 Andel nya ministrar med bakgrund som statstjänstemän per land och årtionde



Kommentar: Data från Blondel & Thiébault (1991). "40-tal" avser ministrar som inträtt i regeringen för första gången under åren 1945–1949 samt det fåtal ministrar i datasetet som inträdde i regeringen före år 1940. "80-tal" avser de ministrar som tillträtt åren 1980 till och med 1984 då undersökningen avslutades.

Vi har ingen information om i vilken utsträckning ledande företrädare för näringslivet i regeringen har varit representerade i de olika ländernas regeringar, däremot finns det vissa data på hur inslaget av fackliga ledare under perioden har sett ut (figur 4.5), även om bortfallet för vissa länder och decennier är tämligen stort. Norge utmärker sig som det land där rekrytering ur de fackliga leden varit vanligast, följt av Island och Danmark. Nederländerna å sin sida har i mycket liten grad utsett ministrar med facklig bakgrund. Några entydiga trender över tid går inte att utläsa. I Tyskland och Storbritannien tycks det fackliga inslaget ha minskat över tid. I Italien och Nederländerna var trenden den motsatta under 1950-, 1960- och 1970-talet, innan andelen fackliga ledare även där sjönk under 1980-talet. I Danmark, Island och Sverige är det svårt att avläsa någon trend överhuvudtaget.

Figur 4.5 Andel nya ministrar med bakgrund som nationella fackliga ledare per land och årtionde



Kommentar: Data från Blondel & Thiébault (1991). "40-tal" avser ministrar som inträtt i regeringen för första gången under åren 1945–1949 samt det fåtal ministrar i datasetet som inträdde i regeringen före år 1945. "80-tal" avser de ministrar som tillträt åren 1980 till och med 1984 då undersökningen avslutades.

Sammanfattningsvis så ger analysen av ministrars rekrytering inget stöd för tesen om en pågående presidentialisering. Under den undersökta perioden var andelen ministrar hämtade från de parlamentariska och partipolitiska leden hög och ingen vikande trend gick att se.

Regeringsombildningar

I ett tidigare avsnitt har vi beskrivit omsättningen av statsråd i de svenska regeringarna över tid för att undersöka huruvida omsättningen har ökat eller minskat under de senaste årtiondena. Ett ökat ombildande av regeringen kan ses som en indikator på att statsministern har fått utökade maktbefogenheter att tillsätta och avsätta ministrar. Vår slutsats i avsnittet om statsråd i Sverige var att det inte finns någon egentlig positiv eller negativ trend att tala

om, utan att vissa statsministrar har använt möjligheten att avskeda och tillsätta statsråd i större utsträckning än andra. Men hur ser då de svenska regeringarna ut i jämförelse med regeringar i andra länder? Är ombildningar speciellt vanliga i Sverige, eller är detta mer vanligt i andra länder? Och hur ser trenden ut?

Det finns tyvärr relativt lite data att tillgå för att genomföra den här typen av jämförande analys av ministrars omsättning i ett stort antal europeiska länder över en längre tidsperiod. Vi förlitar oss här på de data som samlats in av statsvetaren John Huber och som täcker regeringarna i nio av de tio länder som studeras i denna rapport under 1970- och 1980-talen (Spanien ingår inte i Hubers data). I Hubers data ingår uppgifter på det totala antalet ombildningar av i en regering under ett år, mer specifikt mäter Huber summan av (1) antalet förändringar i de individer som kontrollerar olika ministerposter, (2) antalet tillagda ministerposter och (3) antalet eliminerade poster. En premiärminister som genomfört ett stort antal regeringsförändringar, genom att byta ut individer på olika poster, eller genom att ändra departementsindelningen får därmed ett högt värde på denna variabel. Notera här att vi endast har data fram till 1990-talet, vilket givetvis är olyckligt då debatten om en pågående presidentialisering började först på allvar under 1990-talet.

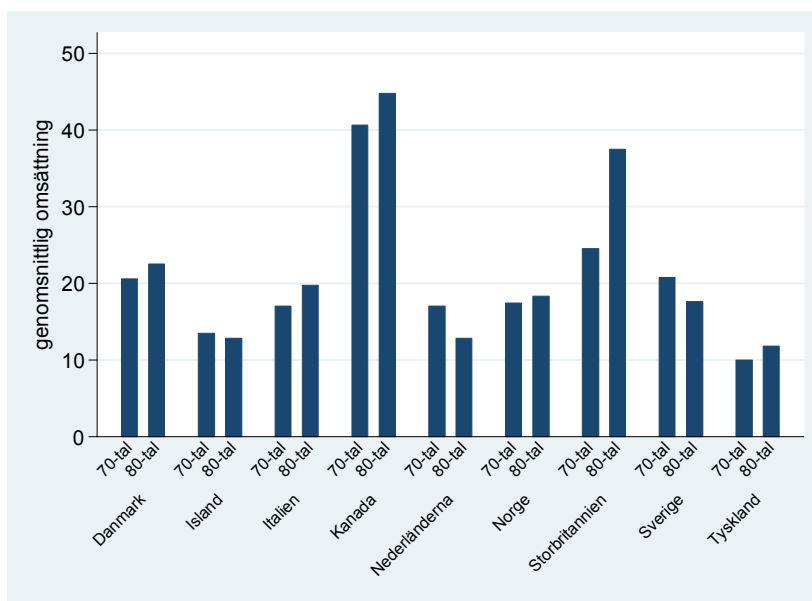
I figur 4.6 presenterar vi en översikt över antalet ministeromsättningar under ett årtionde i de nio länder som vi studerar här. Vi kontrollerar här för hur många regeringar som bildats under ett årtionde, vilket är viktigt när vi studerar hur många ombildningar det har skett under ett år eftersom vi här är intresserade av premiärministerns makt att utse och avskeda ministrar, inte hur ofta det sker ett regeringsskifte (vid regeringsskiften sker givetvis den större delen av det totala antalet omflyttningar av ministrar).² Vad som är uppenbart är att Sverige inte tycks vara ett av de länder med högst omsättning av ministrar. Endast i fyra av de studerade länderna genomförs färre förändringar i regeringen än i Sverige – i Island, Nederländerna, Tyskland och Italien. Störst genomsnittlig omsättning av ministrar finner vi i Kanada och Storbritannien. Sverige hamnar därmed någonstans på mitten av skalan om vi

² I Hubers data ingår en variabel som beskriver antalet avslutade regeringar per år. Vi dividerar här det totala antalet "reshuffles" med det totala antalet regeringar under ett årtionde.

rangordnar länderna efter den genomsnittliga omsättningen av ministrar.³

I figuren kan vi även urskilja huruvida det har skett en ökning av omsättningen av ministrar från 1970-talet till 1980-talet i våra länder. Vår slutsats är att man inte kan urskilja någon generell trend bland de parlamentariska demokratier som ingår i vår undersökning. I vissa länder har den genomsnittliga omsättningen av ministrar ökat kraftigt (framför allt i Storbritannien, men även i Kanada), i vissa länder har omsättningen av ministrar ökat något (Danmark, Italien, Norge och Tyskland) och i vissa länder, liksom i Sverige, har omsättningen minskat något (Nederländerna och Island).

Figur 4.6 Genomsnittlig omsättning av ministrar i 9 länder under 1970- och 1980-talen



Kommentar: Data från Huber (1998). 1970-talet avser åren 1971–1979 och 1980-talet avser åren 1980–1989.

³ Man bör här notera att antalet ministeromsättningar även påverkas av hur många ministerposter ett land har, och regeringar i Storbritannien är avsevärt mycket större än svenska regeringar (junior ministers är vanligt förekommande). Detta innebär givetvis att omsättningen i någon mening "överskattas"

Vad som är tydligt i den här analysen är att det finns en stor variation mellan länder i den genomsnittliga omsättningen av ministrar. Detta innebär att i vissa länder använder premiärministern möjligheten att utse och avsätta ministrar i mycket stor utsträckning och i andra länder används denna möjlighet i väldigt liten utsträckning. Kan vi säga något om i vilken typ av länder som det är mer vanligt att premiärministern genomför omstruktureringar i regeringen? Vi finner här att länder som Kanada och Storbritannien, som kännetecknas av enpartiregeringar, har en högre omsättning av ministrar, medan länder som Holland, Island och Tyskland, som styrts av koalitionsregeringar under större delen av efterkrigstiden, uppvisar en lägre genomsnittlig omsättning av ministrar.

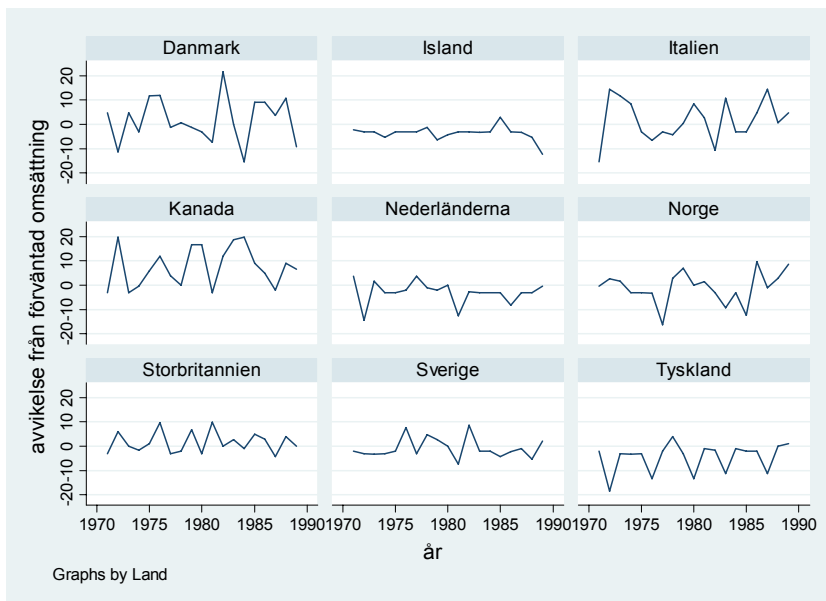
Att koalitionsregeringar kännetecknas av mindre ombildningar är också en slutsats som dragits i tidigare forskning. I en analys av de regeringar som bildades mellan 1946 och 1978 i 20 länder visar statsvetaren Ian Budge (1985) att omsättningen av ministrar är avsevärt lägre i koalitionsregeringar. I en analys av regeringarna i 18 parlamentariska demokratier mellan 1945 och 1999 är en av de huvudslutsatser som dras av John Huber och Cecilia Martinez-Gallardo (2003) att ministrar i koalitionsregeringar sitter avsevärt mycket längre vid sin post än ministrar i enpartiregeringar. Ian Budge (1985) argumenterar att ombildningar av regeringen är mindre vanligt i koalitionsregeringar på grund av att premiärministern i den här typen av regeringar har begränsad handlingsfrihet att avskeda och tillsätta ministrar som tillhör andra partier än det egna. Premiärministern har helt enkelt inte samma möjlighet att använda det betydelsefulla "vapen" som han enligt konstitutionen i de flesta länder har tillgång till i kampen för att stärka sin egen position.

Från den analys som vi genomförde ovan (se figur 4.6) med fokus på variationen i ministrars omsättning över två decennier kunde vi inte se någon tydlig generell trend mot en ökad eller minskad "presidentialisering". Med de data vi har att tillgå kan vi dock studera variationen över tid något mer ingående, genom att studera omsättningen av ministrar under varje år mellan 1971 och 1989. För att kunna dra slutsatser om premiärministerns makt att utse och avskeda ministrar har vi här valt att presentera hur ministeromsättningen per år avviker från vad vi kan förvänta oss när vi tar hänsyn hur många regeringar man haft under ett år.⁴

⁴ Vi har här kört en linjär regression där det totala antalet ministeromsättningar per år är vår beroende variabel och där antalet avslutade regeringar per år är vår oberoende variabel.

Negativa värden i figur 4.7 indikerar att man har mindre ministeromsättning än förväntat, medan positiva värden indikerar att man har större omsättning än förväntat. Liksom i den tidigare figuren ser vi här en stor variation mellan länder, där några länder har större omsättning än förväntat och andra har mindre.⁵ I de flesta länder fluktuerar ministeromsättningen relativt mycket över tid – under vissa år har man haft en stor omsättning av ministrar trots att man inte haft ett stort antal regeringskiften, och under andra år har omsättningen varit låg. Inte heller utifrån denna figur kan vi därmed urskilja någon generell trend mot en ökad grad av presidentialisering.

Figur 4.7 Avvikelse från förväntad omsättning av ministrar över tid i 9 länder



Kommentar: Data från Huber (1998).

Effekten av regeringsvariabeln är positiv som förväntat, det vill säga ju fler regeringar som avslutats under ett år, desto mer omflyttande har det skett. I figur 4.7 presenteras residualerna i denna regression.

⁵ I vissa länder, som Kanada, ligger kurvan över noll under hela perioden, vilket indikerar att man hela tiden haft större omsättning av ministrar än vad vi kan förvänta oss. I andra länder, som Tyskland, ligger kurvan under större delen av perioden under noll (lägre omsättning än förväntat).

5 Från statsminister till president? En avslutande diskussion

5.1 Slutsatser om regeringschefens ställning

De flesta bedömare – såväl i den allmänna politiska debatten som i den hittillsvarande forskningen – tycks vara eniga om att premiärministrarna i de parlamentariska systemen blir allt mäktigare på övriga regeringsmedlemmars bekostnad, samtidigt som de gör sig mer oberoende av sina egna partiorganisationer och de partigrupper som utgör regeringsunderlag i parlamenten. Mot bakgrund av de resultat som presenterats i rapporten kan vi emellertid konstatera att den påstådda förskjutningen av de parlamentariska styrelseskicken mot presidentialism förefaller överdriven. De indikatorer vi tittat på ger inget entydigt stöd för en sådan slutsats. Den stora variationen tycks istället finnas mellan länder med olika politiska system, samt mellan ministärer inom ett och samma politiska system.

Vi har närmat oss presidentialiseringen genom att operationellt studera regeringschefens ställning på den exekutiva arenan. Utgångspunkten har varit att en förskjutning av regeringschefens ställning rimligen måste komma till uttryck i de centrala funktioner denne har att fylla i det parlamentariska systemet. Det får med andra ord inte anses tillräckligt att studera förskjutningar av makt och autonomi inom partierna och i samband med valrörelserna till förmån för partiledarna.

Vi kan konstatera att det – enligt de indikatorer vi tittat på – inte finns belägg för att statsministerns ställning blivit avsevärt starkare över tid. Regeringschefen använder inte regeringsombildningar flitigare än tidigare, även om förre statsministern Göran Persson utmärkt sig som en av de främsta regeringsombildarna. Den stora variationen finns i huvudsak mellan olika ministärer, snarare än som en trend över tid. På motsvarande sätt finns inga belägg för att

statsministern utser statsråd med väsentligt svagare parlamentarisk erfarenhet än tidigare, även om det finns en viss nedåtgående trend över tid. Ser man till samlad erfarenhet av parlamentariskt arbete från såväl riksdag som kommun- och landstingsfullmäktige är statsrådets erfarenhetsgrund alltjämt god. Än mer tydligt är det faktum att statsråden i allt högre utsträckning tenderar att ha partipolitisk förankring än tidigare, vilket talar tvärt emot tesen om en pågående presidentialisering. Inte heller finner vi några belägg för att statsministern i högre utsträckning än tidigare utser statsråd med andra erfarenheter från samhällslivet, exempelvis från fackföreningsrörelsen, näringslivet eller statsförvaltningen. Vidare finns det heller inga starka belägg för att statsministerns resurser ökat dramatiskt under senare tid. Förvisso har Regeringskansliet blivit en myndighet under statsministerns ledning och Statsrådsberedningen har också stärkts genom att samordningen och ansvaret för EU-frågorna placerats i statsministerns närhet. Detta tycks dock spegla mer en europeisering än en presidentialisering av politiken.

Frånvaron av en trendmässig förstärkning av regeringschefens ställning ska dock inte tas som intäkt för att det saknas en intressant variation mellan olika ministärer. Tvärtom har vi funnit många intressanta skillnader mellan de svenska ministärerna. Det systematiska mönster som går att skönja är i huvudsak att socialdemokratiska regeringar tenderar att ombildas betydligt oftare än borgerliga regeringar, vilket sannolikt förklaras till stor del av att borgerliga regeringar i större utsträckning varit koalitionsregeringar. Socialdemokratiska regeringar har också bestått av statsråd med en något lägre grad av parlamentarisk bakgrund än statsråden i de borgerliga regeringarna. Däremot har socialdemokratiska statsråd – på grund av socialdemokratiens långa regeringsinnehav – istället samlat på sig en högre grad av tidigare regeringserfarenhet än borgerliga statsråd. Några stora skillnader i statsrådets partipolitiska bakgrund finner vi inte mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar, åtminstone om man ser till de senaste decennierna. Däremot utmärker sig den sittande regeringen under Fredrik Reinfeldts ledning som den mest partipolitiserade regeringen i Sverige sedan parlamentarismens genombrott 1917.

Om vi blickar ut över våra nio jämförelseländer finner vi ett likartat mönster (se tabell 5.1). Den stora variationen finns mellan länder snarare än som en entydig trend över tid. Även om de data vi har tillgång till är av äldre datum och våra slutsatser därmed måste vara försiktiga, så förefaller utvecklingen likartad den i Sverige.

Regeringsombildningar tycks inte regelmässigt bli vanligare över tid, men variationen är stor mellan olika länder; ministrarna har inte nämnvärt lägre grad av parlamentarisk erfarenhet än tidigare, det finns dock stora variationer mellan länderna; ministrar tenderar däremot att ha allt högre grad av partipolitisk förankring, även om det även här är stor variation mellan länderna. Sammantaget finner vi att Kanada, Spanien och Storbritannien har starka regeringschefer, medan exempelvis Island, Nederländerna och Norge har betydligt svagare. Även Sveriges statsminister bedöms ha en relativt stark ställning. Det avgjort viktigaste – givet de länder vi jämfört – tycks vara huruvida man i ett land har ett majoritärt eller proportionellt valsystem. Majoritära valsystem leder i allmänhet till starka enpartiregeringar och därmed förhållandevis starka regeringschefer, medan proportionella valsystem tvärtom genererar koalitionsregeringar med i regel svagare regeringschefer. Spanien, som ju har ett proportionellt valsystem, har en tradition av enpartiregeringar, vilket bidrar till premiärministerns förhållandevis starka ställning.

Tabell 5.1 Regeringschefens makt och autonomi inom exekutiven

	Ministrars bakgrund		Omsättning av ministrar		Regeringens arbete		Sammanvägning	
	Nivå	Trend	Nivå	Trend	Nivå	Trend	Nivå	Trend
Danmark	Medel	(-)	Medel	(+)	Medel	(+)	Medel	(+)
Island	Liten	(0)	Liten	(-)	Liten	(+)	Liten	(0)
Italien	Liten	(-)	Medel	(+)	Medel	(+)	Medel	(+)
Kanada	Liten	i.u.	Stor	(+)	Stor	(+)	Stor	(++)
Nederländerna	Stor	(-)	Liten	(-)	Liten	(+)	Liten	(-)
Norge	Liten	(-)	Medel	(+)	Liten	(0)	Liten	(0)
Spanien	Medel	i.u.	Stor	i.u.	Stor	(0)	Stor	(0)
Storbritannien	Liten	(0)	Stor	(+)	Stor	(+)	Stor	(++)
Sverige	Medel	(0)	Medel	(0)	Stor	(+)	Medel	(+)
Tyskland	Liten	(0)	Liten	(+)	Stor	(+)	Medel	(++)

Kommentar: (+) ökande, (-) minskande, (0) oförändrad. "Ministrars bakgrund" baseras på data från Blondel & Thiébaud (1991) och avser perioden 1944–1984, förutom Spanien som bygger på Bar (1997), Kanada som bygger på Forsey (2005) och Sverige som bygger på Beckman (2007) (se avsnitt 2.2). "Stor" innebär en låg grad av politiskt erfarna ministrar, "Liten" motsvarar följaktligen en hög grad av politiskt erfarna ministrar. "Omsättning av ministrar" baseras på data från Huber (1998) och avser perioden 1970–1989, förutom för Sverige där data kommer från Beckman (2007) (se avsnitt 2.3). Bedömningen av Spanien grundas på källor angivna i landavsnittet. "Regeringens arbete" baseras på en sammanvägning av länderavsnitten och där angivna källor.

5.2 Presidentialiseringsdebatten – varifrån kom den?

Även om vi i denna rapport rest invändningar mot den påstådda presidentialiseringen av de parlamentariska styrelseskicken finns det tvivelsutan skäl till att debatten uppstått. Det har i litteraturen lanserats ett antal strukturella faktorer som tillsammans antas bidra till omvandlingen av parlamentarismen.

En viktig faktor är den pågående *internationaliseringen* av politiken som får till följd att allt fler frågor hanteras genom internationella förhandlingar, framför allt på EU-nivå, vilket förskjuter makt till stats- och regeringscheferna (Poguntke & Webb 2005). Den europeiska integrationen innebär att en större del av politiken på nationell nivå bestäms på den internationella politiska arenan, som i hög utsträckning domineras av nationella politiska ledare snarare än dess politiska partier och parlament. EU-medlemskapet har för svenskt vidkommande inneburit att viktiga beslut fattas i Bryssel i stället för i Stockholm. Där fyller statsministern en särskilt viktig roll tillsammans med övriga stats- och regeringschefer i Europeiska rådet. EU-medlemskapet har också inneburit att viktiga samordningsfunktioner placerats närmare statsministern. Exempelvis har UD förlorat sin särställning när det gäller europapolitiken, som idag styrs och samordnas i Statsrådsberedningen (Persson 2007). EU-medlemskapet innebär också en generell maktförskjutning från riksdagen till regeringen och därmed till statsministern. Regeringen företräder Sverige i EU medan riksdagen delegerat viktiga delar av sin lagstiftningsmakt till EU.

Även den starka *medialiseringen*, som innebär att politiken blir alltmer personcentrerad och att massmedierna i sin bevakning av politik blir mer inriktade på partiledarna, har lyfts fram som en tänkbar förklaring till presidentialiseringen (Mughan 2000). I synnerhet riktar massmedierna sin uppmärksamhet mot regeringschefen. I samband med valrörelser tenderar man att skildra valkampen som en strid mellan två "presidentkandidater". Även om nu partiledarnas roll kan sägas ha ökat även i svenska valkampanjer så förefaller emellertid partiledarnas betydelse att vara tämligen begränsad för väljarnas valhandling (Holmberg & Oscarsson 2004). Det är i huvudsak i länder med majoritära valsystem som man har funnit en ökad betydelse av partiledarna.

Ytterligare en faktor som nämns i sammanhanget är *statens expansion*, som antas leda till en institutionell mångfald och komplexitet där det blir allt svårare att utöva ett kollektivt ledar-

skap. Sektoriseringen av staten får således till följd att regeringens kollektiva beslutsfattande undergrävs. Fler beslut fattas istället i bilaterala uppgörelser mellan enskilda ministrar och regeringschefen. En sådan utveckling skulle främst drabba länder som Sverige, där de kollektiva beslutsformerna i regeringen är som starkast, medan länder med utpräglat ministerstyre har ett lägre anpassningstryck.

Understödjande för utvecklingen sägs också vara den minskade betydelsen av *sociala motsättningar*. De sociala banden mellan olika grupper i samhället har försvagats och de stora ideologiska striderna anses vara avgjorda. Väljarna vänder sig till de ledare som anses ha bäst kvaliteter för att leda landet, istället för att orientera sig efter social tillhörighet. Att klassröstningen är ett avtagande fenomen även i Sverige har sedan länge konstaterats i forskningen (Oskarson 1994). Förknippad med denna utveckling är också folkrörelsernas svagare ställning och partiernas kris. Partierna har allt svårare att rekrytera medlemmar och partikongresserna förlorar i innebörd till förmån för partiledningens egna utspel. Partiernas försvagade folkrörelsekaraktär innebär ökad toppstyrning där partiledarna blir alltmer frikopplade från sina partiorganisationer.

Dessa strukturella faktorer antas sammantaget leda till en omvandling av parlamentarismen och kan alltså inte tillskrivas enskilda politiska ledare och de politiska omständigheter som i vissa fall råder.

5.3 Författningpolitiska konsekvenser

Utgångspunkten för vår bedömning av författningpolitiska konsekvenser är regleringen i 1974 års regeringsform av den exekutiva maktutövningen. Regeringen har enligt 1 kap. 6 § RF till uppgift att styra riket och är ansvarig inför riksdagen. Statsministern utses på förslag av talmannen efter samråd med företrädare för partierna i riksdagen. Statsministern måste emellertid inte ha uttryckligt stöd av en majoritet i riksdagen utan väljs så länge inte en majoritet röstar emot den föreslagna statsministern. Dessutom innehåller regeringsformen inga krav på att regeringen och därmed statsministern måste söka nytt stöd efter ett riksdagsval. Statsministern utser övriga statsråd, fastställer departementsindelningen och bestämmer vem som skall bli departementschef. Statsministern kan också entlediga statsråd. Om riksdagen

fäller statsministern, eller om statsministern självmant avgår, leder det till hela regeringens avgång. I regeringsformens 7 kap. regleras regeringsarbetet. Här sägs endast att det för beredningen av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli, samt att det i detta ingår departement för skilda verksamhetsgrenar och att regeringen fördelar ärendena mellan departementen.¹ Regeringsärenden avgörs vid ett av statsministern lett regeringssammanträde, där respektive departementschef är föredragande för de ärenden som hör till det egna departementet. Den sammantagna effekten av dessa författningspolitiska regler är att statsministern innehar en tämligen stark ställning.

De författningspolitiska konsekvenserna måste därför bedömas mot bakgrund av önskvärldheten i en utveckling där regeringschefen blir än starkare. Vi menar dock, mot bakgrund av de resultat vi presenterat i denna rapport, att det för tillfället vore förhastat att ändra regelverket kring regeringsbildningen, regeringschefens ställning och regeringsarbetet på grundval av att regeringschefens ställning kommit att bli för stark. Tvärtom menar vi att mycket av den utveckling som beskrivs i litteraturen speglar en kris för de politiska partierna snarare än för parlamentarismen. Partiorganisationerna har förlorat sin forna maktställning bland annat till följd av att allt färre väljer att engagera sig partipolitiskt, samtidigt som partierna orienterat sig från att vara breda folkrörelseorganisationer till att bli mer av centralt styrda kampanjorganisationer som mobiliseras i huvudsak i samband med valen. Därmed blir regeringscheferna i de parlamentariska systemen helt naturligt mer frikoppade från den egna partiorganisationen och de partier som stödjer regeringen i parlamentet. Att mot den bakgrunden införa konstitutionella regler som avser att begränsa regeringschefens ställning i det parlamentariska systemet är knappast lösningen på problematiken. Den analys som gjordes i samband med författningsreformen 1974 av regeringen och regeringschefens ställning torde alltså vara giltig. Grunden för parlamentarismen är att regeringen fungerar som ett arbetande utskott sprunget ur riksdagen. Så länge den delegerade makten kan kontrolleras och ansvar utkrävas finns ingen anledning att eftersträva annat än ett så effektivt styre som möjligt.

¹ Sedan den 1 januari 1997 är Regeringskansliet en sammanhållen myndighet under statsministerns ledning.

Låt oss därför avslutningsvis kortfattat kommentera några av de reformer som föreslagits i den författningpolitiska debatten i Sverige.

Stärka riksdagens ställning gentemot regeringen

En obligatorisk omröstning om statsministern i samband med val till riksdagen skulle framtvunga krav på större parlamentariskt stöd för statsministern än vad som nu är fallet. Om man dessutom övergick till positiv förtroendepincip, till skillnad från nuvarande förhållanden där den negativa förtroendepincipen ger statsministern möjlighet att stanna kvar tills dess en majoritet bildas emot regeringschefen, skulle definitivt riksdagens roll stärkas i regeringsbildningen. Samtidigt skulle det sannolikt försvåra regeringsbildningar eftersom varje statsminister skulle behöva positivt stöd från en majoritet i riksdagen. Risken för nyval skulle öka. En möjlighet är också att statsministern, tvärt emot intentionen med reformen, skulle gå stärkt ur en sådan omröstning. Med ett explicit majoritetsstöd kan riksdagen i det fortsatta arbetet under mandatperioden bli än mer försvagad i förhållande till regeringen. Riksdagen kan då i större utsträckning komma att framstå som ett lydigt transportkompani. Mer makt över regeringsbildningen kan således medföra minskad makt i övriga ärenden för riksdagen.

En annan åtgärd vore också att, i likhet med konventionen i Storbritannien, införa krav på att regeringsmedlemmar skall rekryteras ur riksdagen. Detta skulle kraftigt inskränka regeringschefens möjliga val av statsråd. Risken är emellertid att viktiga erfarenheter som numera finns representerade i regeringen, exempelvis från näringslivet, från fackföreningarna och från förvaltningen, skulle gå förlorade.

Ytterligare en diskuterad möjlighet är att låta riksdagen pröva statsministerns utnämningar av statsråd genom offentliga utfrågningar, såsom exempelvis sker i den amerikanska kongressen och i Europaparlamentet när kommissionärer skall utses. En offentlig utfrågning som sedan följs av en förtroendekomröstning skulle inskränka statsministerns möjligheter att utan offentlig genomlysning själv utse sina statsråd, samtidigt som kandidaterna stärks av det parlamentariska förtroendet. Det skulle samtidigt gå emot de principer som 1970-talets grundlagsutredare menade borde gälla för regeringsbildningsprocessen. Där betonade man att regeringen bör

vara så obunden som möjligt för att finna sin bästa tänkbara sammansättning och de interna arbetsformer som bäst gagnar styret av landet. En tänkbar konsekvens av offentliga utfrågningar av statsråd är att de främjar rekrytering av experter till regeringen, medan allmänpolitiskt kompetenta statsråd missgynnas. Man bör således noga överväga vad det är för typ av statsråd vi önskar ha i regeringen innan man genomför en dylik reform. Det bör också sägas att en reform av den här karaktären knappast skulle förebygga politiska skandaler, som stundtals föranleder ministrars avgång.

En generell minskning av regeringens maktbefogenheter vore ett annat sätt att försvaga statsministerns position. Så kan exempelvis utnämningmakten inskränkas. Detta skulle dock få till följd att regeringen möjligheter att styra riket samtidigt försvåras, varför den typen av reformer måste bedömas mot bakgrund av styrelseskickets principer i sin helhet.

Reglera regeringens organisation och arbetsformer

I 1809 års författning fanns länge reglerat hur många departement och statsråd som skulle finnas. Med reformen 1974 ville man komma ifrån en situation där regeringen var organisatoriskt bunden för att istället finna de arbetsformer som den ansåg mest lämplig för styret av riket. En tänkbar reform för att inskränka regeringschefens ställning vore således att återgå till det gamla systemet. Det är dock oklart vari vinsten skulle bestå medan effektivitetsförlusten kan vara betydande. En reglering som däremot kan övervägas är att ställa större krav på beredning och öppenhet i förfarandet vid exempelvis departementsreformer. Här har riksdagen mycket små möjligheter till insyn och kontroll varför ansvarsutkrävandet samtidigt försvåras.

En annan möjlig reform beträffande regeringens arbetsformer gäller den i samband med 1974 års författningsreform omdebatterade frågan om beslutsregler vid regeringssammanträdet. I det fall beslutsregler reglerades konstitutionellt, exempelvis i form av en fastlagd majoritetsregel vid beslut under regeringssammanträden, skulle statsministerns ställning försvagas. Risken är dock att det kollegiala inslaget i regeringsarbetet skulle undergrävas och att regeringschefer oftare skulle utsättas för "kuppförsök" under regeringssammanträdet. Det kan komma att framtinga fler

regeringsriser, alternativt än mer frekvent förekommande regeringsombildningar.

Valsystemet får konsekvenser för regeringens ställning

Den variation i styrkeförhållanden som finns mellan regeringschefer i olika länder kan till stor del tillskrivas skillnader i valsystemen. Majoritära valsystem tenderar att generera majoritetsregeringar med relativt starka regeringschefer. Proportionella valsystäm, å andra sidan, tenderar att generera koalitionsregeringar där regeringschefens ställning är betydligt svagare. Det finns också stöd i forskningen för att personifieringen och betydelsen av partiledarna är större i majoritära system än i proportionella (Holmberg & Oskarsson 2004). Sannolikt skulle därför en ändring i valsystemet få konsekvenser för regeringschefens ställning. Här finns dock få möjligheter för svenskt vidkommande att med hjälp av ändringar i valsystemet komma tillrätta med regeringschefens starka ställning; tvärtom skulle en ändring sannolikt stärka statsministern ytterligare. De som av andra skäl önskar införa ett majoritärt valsystäm i Sverige bör därför beakta de konsekvenser det skulle få för regeringschefens ställning.

Referenser

- Andeweg, Rudy B. 2003. "Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party group in Dutch politics." I *Parliamentary party groups in European democracies: Political parties behind closed doors*, red. Knut Heidar & R. A. Koole. New York: Taylor and Francis.
- Armingeon, Klaus, Philipp Leimgruber, Michelle Beyler & Sarah Menegale. 2004. "Comparative political data set 1960–2002", Institute of Political Science, University of Bern, uppdaterat 2005–01–05.
- Aylott, Nicholas. 2005. "President Persson: How did Sweden get him?" I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Bakvis, Herman 2000. "Prime minister and cabinet in Canada: An autocracy in need of reform?" *Journal of Canadian Studies* 35 (Winter): 60–79.
- Bakvis, Herman & Steven B. Wolinetz. 2005. "Canada: Executive dominance and presidentialization." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Bar, Antonio. 1997. "Spain: A prime ministerial government." I *Cabinets in Western Europe*, 2. uppl., red. Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel. Basingstoke: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Beckman, Ludvig. 2007. "The Professionalisation of politics reconsidered: A study of the Swedish cabinet 1917–2004." *Parliamentary Affairs* 60: 66–83.

- Bergman, Torbjörn & Kaare Strøm. 2004. "Shifting dimensions of citizen control." *Scandinavian Political Studies* 27: 89–113.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm. 2003. "Democratic delegation and accountability: Cross-national patterns." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Bergstrand, Mats, Anders Björck & Leif Lewin. 2006. *När verkligheten sparkar bakut*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Hans. 1987. *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Berlinski, Samuel, Torun Dewan & Keith Dowding. 2007. "The length of ministerial tenure in the United Kingdom, 1945–97." *British Journal of Political Science* 37: 245–262.
- Bevir, Mark & R. A. W. Rhodes. 2006. "Prime ministers, presidentialism and Westminster smokescreens." *Political Studies* 54: 671–690.
- van Biezen, Ingrid & Jonathan Hopkin. 2005. "The presidentialization of Spanish democracy: Sources of prime ministerial power in post-Franco Spain." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, Jean & Jean-Louis Thiébault, red. 1991. *The profession of government minister in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Blondel, Jean & Ferdinand Müller-Rommel, red. 1997. *Cabinets in Western Europe*, 2. uppl. London: Macmillan.
- Budge, Ian. 1985. "Party factions and government reshuffles: A general hypothesis tested against data from 20 post-war democracies." *European Journal of Political Research* 13: 327–333.
- Calise, Mauro. 2005. "Presidentialization, Italian style." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.

- Colomer, Josep M. & Gabriel L. Negretto. 2005. "Can presidentialism work like parliamentarism?" *Government and Opposition* 40: 60–89.
- Damgaard, Erik. 2003a. "Denmark: Delegation and accountability in minority situations." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik. 2003b. "Denmark: The life and death of government coalitions." I *Coalition governments in Western Europe*, red. Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm. Oxford: Oxford University Press.
- Davidsson, Lars. 2004. *Kammare, kommuner och kabinett*. Stockholm: SNS förlag.
- Duverger, Maurice. 1980. "A new political system model: Semi-presidential government." *European Journal of Political Research* 8: 165–187.
- Elgie, Robert, red. 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2004. "Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contesting explanations." *Political Studies Review* 2: 314–330.
- Eriksen, Svein. 1997. "Norway: Ministerial accountability and collective responsibility." I *Cabinets in Western Europe*, 2. uppl., red. Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel. Basingstoke: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Fiers, Stefaan & André Krouwel. 2005. "The low countries: From prime minister to president-minister." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Foley, Michael. 2000. *The British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Forsey, Eugene A. 2005. *How Canadians govern themselves*. 6. uppl. Ottawa: Library of Parliament, Public Information Office.

- Hazan, Reuven Y. 2005. "The failure of presidential parliamentarism: Constitutional versus structural presidentialization in Israel's parliamentary democracy." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Heffernan, Richard. 2005. "Why the prime minister cannot be a president: Comparing institutional imperatives in Britain and America." *Parliamentary Affairs* 58: 53–70.
- Heffernan, Richard & Paul Webb. 2005. "The British prime minister: Much more than 'first among equals'." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Helms, Ludger. 2005a. *Presidents, prime ministers and chancellors: Executive leadership in western democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Helms, Ludger. 2005b. "The presidentialisation of political leadership: British notions and German observations." *The Political Quarterly* 76: 430–438.
- Holmberg, Erik & Nils Stjernquist. 1995. "Inledning." I *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.
- Holmberg, Sören & Henrik Oscarsson. 2004. *Väljare: Svenskt väljarbete under 50 år*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Huber, John D. 1998. "How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies." *American Political Science Review* 92: 577–591.
- Huber, John D. & Cecilia Martinez-Gallardo. 2003. "Cabinet turnover in parliamentary democracies." Uppsats presenterad vid 2003 års möte för American Political Science Association i Philadelphia, 28–31 augusti.
- Indridason, Indridi H. 2005. "A theory of coalitions and clientelism: Coalition politics in Iceland, 1945–2000." *European Journal of Political Research* 44: 439–464.

- Jenssen, Anders Todal & Toril Aalberg. 2006. "Party-leader effects in Norway: A multi-methods approach." *Electoral Studies* 25: 248–269.
- Juberías, Carlos Flores 2003. "Spain: Delegation and accountability in a newly established democracy." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein, B. Guy Peters & Vincent Wright. 2000. *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kristjánsson, Svanur. 2003. "Iceland: A parliamentary democracy with a semi-presidential constitution." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Kristjánsson, Svanur. 2004. "Iceland: Searching for democracy along three dimensions of citizen control." *Scandinavian Political Studies* 27: 153–174.
- Larsson, Torbjörn. 1994. *Det svenska statskicket*, 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lijphart, Arend, red. 1992. *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1997. "Trichotomy or dichotomy?" *European Journal of Political Research* 31: 125–46.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Mughan, Anthony. 2000. *Media and the presidentialization of parliamentary elections*. London: Palgrave Macmillan.
- Müller-Rommel, Ferdinand. 1997. "Federal republic of Germany." I *Cabinets in Western Europe*, 2. uppl., red. Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel. Basingstoke: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Möller, Tommy. 2006. "Nödvändigt se över reglerna för Perssons maktställning." *Dagens Nyheter* 2006-08-14.

- Newell, James L. & Martin J. Bull. 2002. "Italian politics after the 2001 general election: Plus ça change, plus c'est la même chose?" *Parliamentary Affairs* 55: 626–642.
- Oskarson, Maria. 1994. *Klassröstning i Sverige: Rationalitet, lojalitet eller bara slentrian*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Paniagua Soto, Juan L. 1997. "Spain: A fledgling parliament 1977–1997." *Parliamentary Affairs* 50: 410–422.
- Pasquino, Gianfranco. 1997. "Semi-presidentialism: A political model at work." *European Journal of Political Research* 31: 128–36.
- Pedersen, Karina & Tim Knudsen. 2005. "Denmark: Presidentialization in a consensual democracy." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Pennings, Paul. 2000. "The consequences of ministerial recruitment for policy-making in Western Europe." *Acta Politica* 35: 86–103.
- Persson, Thomas. 2003. *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Persson, Thomas. 2007. "Explaining European Union adjustments in Sweden's central administration." *Scandinavian Political Studies* 30: 204–228.
- Poguntke, Thomas. 2005. "A presidentializing party state? The federal republic of Germany." I *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, red. Thomas Poguntke & Paul Webb. Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, Thomas & Paul Webb, red. 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Regeringskansliets Årsbok. 2001–2005. Stockholm: Regeringskansliet.

- Ruin, Olof. 2004. "Statsministerämbetets förändring." I *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*, red. Olof Ruin. Stockholm: Hjalmarson och Högberg.
- Saalfeld, Thomas. 2003a. "The United Kingdom: Still a single' chain of command'? The hollowing out of the 'Westminster model'." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Saalfeld, Thomas. 2003b. "Germany: Multiple veto points, informal coordination, and problems of hidden action." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Saalfeld, Thomas. 2003c. "Germany: Stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement." I *Coalition governments in Western Europe*, red. Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm. Oxford: Oxford University Press.
- Sanchez de Dios, Manuel. 2006. "Output of the Spanish Cortes (1979–2000): A case of adaption to party government." *European Journal of Political Research* 45: 551–579.
- Sanders, Karen, Tim Bale & María José Canel. 1999. "Managing sleaze: Prime minister and news management in conservative Great Britain and socialist Spain." *European Journal of Communication* 14: 461–486.
- Sanders, Karen & María José Canel. 2004. "Spanish politicians and the media: Controlled visibility, and soap opera politics." *Parliamentary Affairs* 57: 196–208.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. London: Macmillan.
- Schou, Tove Lise. 1997. "Denmark." I *Cabinets in Western Europe*, 2. uppl., red. Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel. Basingstoke: Macmillan; New York, N.Y.: St. Martin's Press.

- Scarrow, Susan E., Paul Webb & David M. Farrell. 2000. "From social integration to electoral contestation: The changing distribution of power within political parties." *I Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, red. Russel J. Dalton & Martin P. Wattenberg. New York: Oxford University Press.
- SOU 1958:14. *Författningsutredningen: II - Regeringsarbetet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande avgivet av grundlagsberedningen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1963:16. *Författningsutredningen: VI – Sveriges Statskick. Del 1. Lagförslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1963:17. *Författningsutredningen: VI – Sveriges Statskick. Del 2. Motiv*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Stjernquist, Nils. 1999. "Land skall med lag byggas: Sveriges författningshistoria." I *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS förlag.
- Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies." *European Journal of Political Research* 37: 261–89.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. 2003. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare & Hanne Marthe Narud. 2003. "Norway: Virtual parliamentarism." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, Hanne Marthe Narud & Henry Valen. 2005. "A more fragile chain of governance in Norway." *West European Politics* 28: 781–806.
- Svenning, Olle. 2005. *Göran Persson och hans värld*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- von Sydow, Björn. 1997. *Parlamentarismen i Sverige: Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.

- Timmermans, Arco & Rudy B. Andeweg. 2003. "The Netherlands: Rules and mores in delegation and accountability relationships." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Verney, Douglas V. 1992 [1959]. "Parliamentary government and presidential government." I *Parliamentary versus presidential government*, red. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press.
- Verzichelli, Luca. 2003. "Italy: Delegation and accountability in a changing parliamentary democracy." I *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, red. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- Weller, Patrick. 2003. "Cabinet government: An elusive ideal?" *Public Administration* 81: 701–722.
- White, Graham. 2001. "Adapting the Westminster model: Provincial and territorial cabinets in Canada." *Public Money and Management* 21 (April): 17–24.
- de Winter, Lieven. 1991. "Parliamentary and party pathways to the cabinet." I *The profession of government minister in Western Europe*, red. Jean Blondel & Jean-Louis Thiébault. Basingstoke: Macmillan.
- Ögren, Mats. 2005. *Makten framför allt: En antologi om statsminister Göran Persson*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningpolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad konstllhörighet – förslag till ny lag. [16]

- Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälso- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]
Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [25]
Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialsolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]
Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:

Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden
i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling
av bostäder – ur ett dubbelt användar-
perspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens
försäkringar. [21]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.
Nu levandes ansvar, framtida generationers
frihet. [38]

Näringsdepartementet


Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och
insatser för arbetslösa ungdomar. [18]
Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvningskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]

RAPPORTEN FRÅN STATS MINISTER TILL PRESIDENT? utgör redovisningen av ett uppdrag som lämnats av Grundlagsutredningen. I rapporten kartläggs forskningsläget i ett antal länder när det gäller diskussionen om regeringschefens ställning. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att det i Sverige och utomlands hävdats att regeringschefens ställning stärkts under senare tid, både i förhållande till övriga ministrar och till de nationella parlamenten.

Fil.dr Hanna Bäck, fil. dr Thomas Persson, fil. dr Kåre Vernby och pol. mag. Lina Westin är samtliga verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.



Grundlagsutredningen är en parlamentariskt sammansatt utredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Grundlagsutredningens uppdrag är omfattande och rör i stort sett alla delar av regeringsformen. Det finns dock några områden som utredningen särskilt behandlar. Det gäller frågor om valsystemet, folkomröstningar, förhållandet mellan riksdagen och regeringen samt domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. De övergripande målen för utredningens arbete är att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratis funktionssätt och att höja valdeltagandet.

Grundlagsutredningen • 103 33 Stockholm • Tel. 08-405 10 00 • www.grundlagsutredningen.se



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-22758-9 ISSN 0375-250X