

Presidentialisering i Sverige och Norge

Noah Frohm
Josefine Rutgerson

Abstract

I diskussionen kring presidentialisering talar man om demokratiska politiska system som i allt större grad handlar presidentlikt och att regeringschefer får mer makt, oberoende av landets formella konstitution. Syftet med vår studie är att jämföra Sverige och Norge, vars politiska struktur har mycket gemensamt och i vilken grad presidentialisering sker i respektive land. För att analysera förekomsten och utvecklingen av presidentialisering använder vi oss av en kvantitativ jämförande metod där indikatorerna är följande; expansionen av regeringschefens stab, ökade utgifter för regeringschefens kontor och antalet obundna ministrar som utses till att sitta i regeringen. Teorin gällande presidentialisering utgörs av en påtaglig konfliktlinje huruvida presidentialisering verkligen är ett förkommande fenomen i demokratiska politiska system. Därför grundar sig vårt arbete på huvudsak två framstående studier som gjorts inom ämnet (Paul och Webb, Bäck et al) där dessa meningsskiljaktigheter lyfts fram. Utifrån utgångspunkten att presidentialisering ”betyder” en kontinuerlig ökning gällande ovan nämnda indikatorer, jämför vi de olika länderna för att se vilket land som genomgår en sådan ökning över tid. Resultatet tyder på att det inte sker någon presidentialisering i länderna, utan snarare att det finns andra faktorer såsom, europeisering som ligger till grund för att det demokratiska politiska strukturen upplever en maktförskjutning å regeringschefens vägnar.

Nyckelord: Presidentialisering, presidentialism, parlamentarism, principal agent-teorin, europeisering.

Antal ord: 8719

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.1.1	Frågeställning	2
2	Teori	4
2.1	Grundpelarna i de olika styrelseskicken.....	4
2.2	Presidentialisering	6
2.3	Presidentialisering i majoritära- och konsensus-system.....	10
2.4	Principal-agent teorin	12
3	Metod	14
3.1	Att mäta presidentialiering	14
3.2	Mest lika-design	15
3.3	Material	16
4	Resultat	18
4.1	Har antalet anställda på regeringschefens kontor ökat under tidsperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?	18
4.2	Har utgifterna för regeringschefens kontor ökat under tidsperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?.....	19
4.3	Har andelen statsråd utan tidigare koppling till parlament och parti ökat mellan perioden 1993-2010?.....	21
5	Diskussion	24
6	Slutsats	27
7	Referenser	28

1 Introduktion

Vår uppsats handlar om det omdebatterade begreppet presidentialisering. Presidentialisering är ett ämne som mer och mer figurerar i den vetenskapliga debatten. Det verkar finnas en konflikt mellan de som använt kvantitativa metoder versus de som använt sig av kvalitativa metoder, huruvida det sker en presidentialisering eller inte.

“...‘presidentialization’ of politics has become more widespread in recent years, regardless of formal constitutional characteristics” (Poguntke och Webb, 2005, s.1)

Detta skriver Thomas Poguntke och Paul Webb (2005) i introduktionen till sin bok: *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. I boken introducerar författarna begreppet presidentialization (presidentialisering) som är en beteckning för processen när parlamentariska och semi-presidentiella styrelseskick utvecklas mot ett mer presidentiellt system, utan att den formella strukturen på regeringsformen ändras (Poguntke och Webb, 2005, s. 1)

Poguntke och Webb är inte de första att utforska begreppet presidentialisering utan debatten har förts länge och av många forskare med olika resultat. Trots detta är fenomenet presidentialisering på många sätt fortfarande ett ganska oklart begrepp. Presidentialisering innebär en förändring av status quo, där olika styrelseskick antas förändras till att likna ett presidentiellt styrelseskick. Hur förändringen sker är dock utanför teorin svårt att operationalisera vilket på så sätt gör begreppet ganska vagt. Då presidentialisering innebär en förändringsprocess bör man till exempel fråga sig om utgångspunkten för presidentialiseringen ska jämföras i tid där man utgår från ett bestämt datum innan processen anses ha börjat eller om jämförelsen ska ske utifrån en teoretisk bild av ett idealiskt parlamentariskt system. Huruvida det finns en sådan idealisk mall för parlamentarism eller inte är troligtvis en av statsvetenskapens olösliga frågor och skulle kunna diskuteras i all evighet utifrån olika teoretiska synsätt. Att hitta en universell tidpunkt för jämförelsen är också svårt eftersom presidentialisering inte sker i den formella politiska strukturen. Dessutom har vissa forskare humoristiskt påpekat att, om presidentialiseringen är kontinuerlig borde en premiärministers befogenheter vid det här laget vara större än en presidents och mer likna de av en diktators. Vad som innebär presidentialisering är på så sätt oklart vilket troligtvis är orsaken till varför forskare inom ämnet fått olika resultat angående ifall det sker en presidentialisering eller inte i världens olika styrelseskick. (Isaksson, 2011, s.223).

En genomgång av den tidigare diskursen angående fenomenet presidentialisering visar att forskare valt olika sätt att operationalisera begreppet presidentialisering och att resultatet påverkats av studiernas metodupplägg. Poguntke och Webbs studier grundar sig på kvalitativa fallstudier av olika länder medan andra forskare som Hanna Bäck m.fl. använder mer systematiska kvantitativa metoder. Poguntke och Webb får ett positivt resultat med en klar presidentialiserings-tendens i många operationella indikatorer i studiens länder. I Bäckes undersökningar verkar däremot presidentialiseringens utsträckning vara överdriven (Isaksson, 2011, s. 245)

Att styrelseskick kan influeras av ett annat utan att dess formella konstitution ändras, är av både inom- och utom-vetenskapligt intresse tycker vi. För om det visar sig att det sker en pågående presidentialisering blir det aktuellt att fråga ifall länders konstitutioner behöver reformeras för att stoppa utvecklingen eller om man ska låta presidentialiseringen ha sin gång. Studier om presidentialisering ger även en djupare förståelse över hur länders styrelseskick påverkas av samhällets utveckling.

Mot denna bakgrund vill vi pröva huruvida det är befogat att tala om en ökning av presidentialisering eller inte i Sverige och Norge och även diskutera de möjliga drivande faktorerna för fenomenet.

1.1 Syfte och frågeställning

Vårt syfte med denna uppsats är att mäta graden av presidentialisering i Sverige och Norge (två länder vars politiska tradition och samhällsstruktur liknar varandra) och samtidigt testa huruvida EU-medlemskap kan visas vara en drivande faktor för presidentialisering.

1.1.1 Frågeställning

Vi ämnar mäta graden av presidentialisering genom att besvara dessa tre empiriska frågor som är vår tillämpning av två av Poguntkes och Webbs två operationella indikatorer: *The growth of resources at the disposal of the chief executive; a growing tendency of chief executives to appoint non-party technocrats or to promote rapidly politicians who lack a distinctive party power base.*

- Har antalet anställda på regeringschefens kontor ökat över tidperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?
- Har utgifterna för regeringschefens kontor ökat över tidsperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?

- Har andelen statsråd utan tidigare koppling till parlament och parti ökat mellan perioden 1993-2010?

2 Teori

Vår undersökning ämnar som sagt undersöka begreppet presidentialisering. Det som genererar presidentialiserings teorin är det faktum att världens regeringschefers befogenheter och ställning varierar beroende på vilket styrelseskick landet tillämpar. Hur regeringschefens ställning skiljer sig kan beskrivas med hjälp av ett citat av Lijphart:

In presidential systems, the cabinet is the president's cabinet and the president's constitutional position makes him or her preeminent. This position can be called... "a primus solus, as in the case of the American president (whose government is only his private cabinet)." In parliamentary systems, the power of the prime minister who heads the cabinet can vary greatly from... a strong "first above unequals" to a medium "first among unequals" to a relatively weak "first among equals." (Lijphart, 1999, s.113f)

I citatet framgår det att utformningen av styrelsesystem varierar bland världens länder. Det finns inget system som riktigt är det andra likt, dock så finns det grundprinciper som ligger till grund för länders olika styrelseskick. Eftersom "presidentialisering" är en beteckning på när olika styrlesskick influeras till att verka på ett mer presidentiellt sätt, behövs det en definition av de huvudegenskaper och karaktärsdrag som olika regeringstyper har.

2.1 Grundpelarna i de olika styrelseskicken

Presidentialism

I ett presidentiellt system svarar inte premiärministern (regeringschefen) inför parlamentet, utan det råder en maktdelning mellan regering och parlament, som villkorar och säkerställer att presidenten inte är ansvarig inför legislaturen och heller inte kan avsättas av den. I ett presidentiellt system råder det inte någon hierarki mellan exekutiven och legislaturen utan de är båda "coequal agents of the citizenz" (Strom, 2003, S.71). Presidenten är direktvald av folket (alternativt väljs den via en elektorsförsamling) och är därför ansvarig inför dem. Som direktvald blir dennes makt och framstående ställning i policykoordineringen legitim. Givet att presidenten inte kan avsättas av legislaturen sitter den på bestämd tid (Poguntke och Webb, 2005, s. 2).

Presidentiella system karakteriseras av att bara en person är ansvarig exekutiv. Den är den enda som har rätt att styra, eftersom den är vald av

folket så är den också den som är politiskt ansvarig. Detta betyder dock inte att exekutiven bara består av en person, utan oftast utser presidenten dem som ska sitta i dennes regering (regering) samt ansvariga för de olika departementen, men dessa är inte ansvariga varken inför väljarkåren eller någon av de andra instanserna. Presidenten är alltså personligen tilldelad ett demokratiskt mandat som ger denne fullmakt att anställa och avsätta de anställda i sin regering. Dessa ansvarar direkt inför presidenten medan presidenten i sin tur bär hela ansvaret för hela administrationen (Poguntke och Webb, 2005, s.3).

Sammanfattningsvis kan tre grundprinciper för det presidentiella systemet urskiljas; makten är delad mellan regering och parlament; att presidenten är direktvald av folket vilket legitimerar hans framstående ställning och presidenten själv bär det politiska ansvaret över hela den exekutiva administrationen. Dessa är de viktigaste karaktärsdragen som utgör de formella villkoren för att kunna nå en definition av vad ett presidentiellt system innebär. Naturligtvis varierar en presidents självständighet och makt mellan länder beroende på vilken utformning landets konstitution har och andra institutionella faktorer, men huvud-egenskaperna för vad som formellt definierar ett presidentiellt styrelseskick kvarstår (Poguntke och Webb, 2005, s.3).

Parlamentarism

Till skillnad från presidentiella system ansvarar regeringen i ett parlamentariskt system inför parlamentet och är beroende av deras stöd. Detta som kallas "fusion of powers", innebär inte nödvändigtvis att exekutiven behöver få stöd av en majoritet i parlamentet, men de måste däremot undvika att hamna i en situation där en majoritet går ihop bakom det som kallas en misstroendeförklaring. Misstroendeförklaringen utgör parlamentets grundläggande hållhake på exekutiven. Vid en lyckad misstroendeförklaring måste hela regeringen avgå och oftast sker ett nyval. Detta innebär att regeringen måste förankra sin politik i parlamentet för att inte förlora sitt stöd vilket inskränker deras utrymme för policykoordinering (Poguntke och Webb, 2005, s.4).

I parlamentariska system agerar regeringen utifrån att de har ett kollektivt politiskt ansvar. Hur premiärministern väljs varierar i olika system och ett vanligt sätt är att statschefen väljer ut en lämplig kandidat (ofta partiledaren för partiet med flest röster) till att vara formateur, denne får sedan en viss tid på sig att forma regeringen. Skillnaden mot det presidentiella systemet är att när en regering sedan väljs måste parlamentet acceptera dem i sin helhet. Om detta inte sker ger statschefen ansvaret av formateur till någon annan lämplig kandidat. Detta innebär att premiärministerämbetet blir mer av en samordnande roll och denne kan inte kalla regeringen för "sin" regering utan alla i exekutiven bär ansvaret och står och faller tillsammans (Gallagher, 2011, s.116f).

Sammanfattningsvis kan tre grundläggande skillnader mellan parlamentarism och presidentialism urskiljas. Den första är att makten i presidentiella system är delad mellan regering och parlament. Dessa båda ansvarar inte inför varandra och kan inte avsättas av varandra. I parlamentariska system är makten istället integrerad mellan parlamentet och regeringen. Den andra skillnaden är att presidenten är direktvald av folket och därmed direkt legitimerad till att styra medan premiärministern som väljs av parlamentet får rollen av att leda med parlamentets samtycke. Den tredje skillnaden är att då presidenten är direktvald bär han själv ansvaret däremot regeringen kollektivt ansvarig och exekutiven i ett parlamentariskt system ansvarar inför parlamentet och är beroende av dess stöd (Poguntke och Webb, 2005, s.4).

Semi-presidentialism

Det finns ett tredje styrelseskick som kallas semi-presidentialism. Lijphart definierar detta som en form av parlamentarism men enligt Poguntke och Webb bör det snarare ses som en säregen typ av styrning. Det som karaktäriserar semi-presidentialism är att det har två exekutiva organ och en direktvald president som delar makten med parlamentets valda premiärminister. Detta gör att systemet får två sätt att agera beroende på om presidentens parti även får majoritet i parlamentet eller inte. För om presidentens parti även har majoritet i legislaturen blir systemet en extrem form av presidentialism där premiärministern kan ses som presidentens general som presidenten styr vilket effektivt ger denne kontroll över parlamentet. Om det däremot blir oppositionen som väljs in i parlamentet måste presidenten dela makten med dem vilket inskränker presidentens spelutrymme (Poguntke och Webb, 2005, s.5f).

Semi-presidentialism kan utsättas för presidentialisering precis som de andra två systemen men detta är inte något denna uppsats kommer att fokusera på. För mer läsning om semi-presidentialism hänvisar vi till Poguntke och webb bok "The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies".

2.2 Presidentialisering

Under senare decennier har regeringschefens ställning i många länder beskrivits som allt mer presidentlik i den allmänpolitiska debatten och den statsvetenskapliga forskningen (SOU 2007:42) Detta har lett till en extensiv forskning om den uppfattade trenden vilket lett till myntandet av fenomenet presidentialisering. Presidentialisering består inte av en enda process utan bör ses som flera parallella och sammanhängande processer, som alla på

olika sätt tjänar till att länders politiska ledare får ökat inflytande på den politiska arenan. Det finns olika faktorer som bidrar till att regeringschefer världen över tenderar att få en allt mer viktig och utpräglad roll i de politiska besluten (Poguntke och Webb s.348).

Utifrån våra definitioner av styrelsesystemen i tidigare avsnitt framgår det att den implicita logiken i det presidentiella systemet ger presidenten avsevärt mer makt än den makt premiärministern har i det parlamentariska systemet. Den presidentiella logiken får tre viktiga effekter för presidentens ställning. Den första är att presidenten får avsevärda maktresurser på grund av att denne inte är ansvarig inför parlamentet. Som direktvald är denne direkt legitimerad att styra och presidenten kan forma sin regering utan involvering av andra politiska institutioner (Poguntke och Webb, 2005, s.5).

Den andra effekten är att presidenten i sitt ämbete kan distansera sig från sitt parti. För när presidenten väl är vald styr han själv över sin policy utan att behöva förankra sin politik i partiernas politik. Då partiet är frikopplat från den styrande presidenten kan partiets stöd förbli opåverkat om stödet för presidenten försvinner, vilket innebär att, även om presidenten har en självständig roll gentemot sitt parti, förutsätts det av hans elektorala stöd (Poguntke och Webb, 2005, s. 5).

Den tredje effekten av den presidentiella logiken är att valkampanjerna blir personifierade, och fokus ligger på presidentkandidatens personliga framställning och hans personliga åsikter (Poguntke och Webb, 2005, s. 5).

Utifrån dessa tre effekter som den presidentiella logiken innebär för presidentens framstående ställning kan man förstå fenomenet presidentialisering som huvudsakligen tre trender. Den första trenden är att regeringschefen gör sig allt mer oberoende från parlamentet och sitt parti. Den andra trenden är att starka kandidater till premiärministerposten får ett allt större fokus i valkampanjer där de i större utsträckning söker ett personligt mandat för sin politik direkt av väljarna. Och den tredje trenden handlar om hur regeringens kollektiva ansvar och agerande urholkas och regeringschefens ställning blir mer framstående än de andra regeringsmedlemmarnas ställning då de blir mer beroende av premiärministerns stöd (SOU, 2007:42, s.11).

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. (SOU, 2007:42, s.11)

Presidentialisering antas i teorin förstärkas av andra faktorer än de som genereras av den formella konstitutionella strukturen. Poguntke menar på att det finns villkorade och strukturella, i motsats till formella, faktorer som

driver presidentialiseringen. Den ökade makten och ökade autonomin som regeringscheferna erhåller vid presidentialisering sker som sagt genom parallella processer. Enligt Poguntke och Webb tar dessa sig uttryck på tre olika politiska arenor (Poguntke och Webb, 2005, s. 8).

På den exekutiva arenan innebär presidentialiseringen att regeringschefen blir allt mer självständig och erhåller mer makt, vare sig det gäller makt att utse statsråd eller befogenheter att fatta ensidiga beslut gällande policys. Så länge regeringschefen kan leva upp till sin väljarkårs förväntningar och behålla deras stöd ökar möjligheterna för ett utökat spelrum till att agera utifrån sina egna ambitioner. Centraliseringen av maktresurser åt regeringschefen vägnar antas ske bland annat genom att regeringschefens stab växer liksom deras förmåga att sätta den politiska agendan samt ökade ekonomiska resurser (Poguntke och Webb, 2005, s. 8).

Ytterligare en effekt som presidentialiseringen förväntas ha på den exekutiva arenan är att ministrar blir allt mer beroende av regeringschefen och dess förtroende, eftersom regeringschefen i större utsträckning kontrollerar deras karriärmöjligheter. Detta leder i sin tur till att allt fler viktiga beslut fattas i form av bilaterala förhandlingar mellan regeringschefen och enskilda statsråd snarare än av och i regeringskollektivet (Poguntke och Webb, 2005, s. 15).

Denna utveckling beror till stor del på de strukturella förändringar som äger rum, till exempel den tilltagande internationella integrationen som ger exekutiven en mer utpräglad roll i och med multilaterala internationella beslut. Besluten som fattas på den här nivån kan sällan omförhandlas på det inhemska planet även om det skulle möta motstånd från parlamentet (Poguntke och Webb, 2005, s. 15).

I det parlamentariska systemet styr regeringen i stor grad genom partierna medan presidenten i det presidentiella systemet styr bortom partiernas inflytande. Detta innebär att presidentialiseringen på den exekutiva arenan gör att regeringschefen blir allt mer självständig genom att avståndet växer mellan den och dess parti. Detta antas ske till följd av att partiets inflytande över regeringschefens policy minskar (Poguntke och webb, 2005, s. 8)

Den andra arenan där vi kan förvänta oss att se tecken på presidentialisering är parti-arenan. Resultatet av att mindre grupper och organisationer inom partiet förlorar allt mer makt och inflytande till partiledarna är att dessa i allt större utsträckning kommunicerar direkt med partimedlemmarna och de andra väljargrupperna. Detta resulterar i att partiaktivister och ledarna över de olika partifraktionerna förlorar sin avgörande roll i partipolitiken och ledarskapet tenderar vilas på personliga mandat. Följaktligen är det sannolikt att detta åtföljs av allt fler plebiscitära (folkomröstliga) inslag, där

individuella ledare söker stöd för sin politiska linje direkt hos väljarna. (SOU, 2007:42, s. 11)

I och med övergången till kandidatcentrerade kampanjer, där det i huvudsak är ledare snarare än parti som tävlar om det folkliga mandatet, kan ledaren förvänta sig ytterligare autonomi från partiet för att utforma sin eget policy program. Mer makt och autonomi för partiledare gör dock att dessa personligen bli allt mer beroende av goda resultatet i valen, eftersom de riskerar att personligen få betala priset för en valförlust (SOU, 2007:42, s. 11) Med andra ord kan ledarskap som begränsas till en person vara ett mycket starkt koncept, så länge ledaren är framgångsrik i val, men väldigt utsatt i tider av stundande eller faktiska valnederlag (Poguntke och Webb, 2005, s.9)

Den ökade personifiering av ledarskapet inom parti-arenan tenderar att koncentrera makten till ledarens kontor. Men enligt Poguntke och Webb (2005) förväntas maktresurser inte i första taget användas för att kontrollera den egna partimaskinen, utan för att utöka ledarens personliga ställning genom samordnad planering och PR-verksamhet (Poguntke och Webb, 2005, s. 10).

Utifrån detta resonemang skulle man kunna säga att presidentialiseringen innebär en maktförskjutning å ledarens vägnar på den partipolitiska arenan på så sätt att partiet låter regeringschefen styra ostört så länge han kan bibehålla sitt elektorala stöd. Man prioriterar alltså utformningen av ledares personliga framtoning, frågan är om detta endast är en logiskt reaktion av presidentialisering eller snarare är orsakat av partipolitikens upptining?

Den tredje och sista arenan där presidentialisering tar sig uttryck, är den elektorala arenan. Här förväntas presidentialiseringens maktförskjutning och ökade autonomi för regeringschefen ske genom att media får allt större inflytande gällande den personliga framställningen av ledare. Regeringschefen får allt större plats i valdebatten, vilket i sin tur skulle kunna resultera i att väljarna kommer lägga större vikt vid partiledarna än den faktiska partipolitiken. (SOU, 2007:42, s. 11)

Med tanke på vilken effekt personifierade valkampanjer får för väljarnas sätt att rösta, skulle man kunna säga att kontexten av valprocessen förändras. Om främjandet av kandidater och deras förmåga att leda ställs i fokus istället för partiet och deras agenda, så finns möjligheten även för ett litet parti att odla fram en stark och populär ledarkandidat som kan vinna ett stort antal av väljarnas röster. Detta är något som skulle kunna motivera många partier att faktisk personifiera sina valkampanjer.

Utifrån den närmare studien av det som Poguntke benämner som de tre arenorna, vilka vi precis beskrivits, kan vi konstatera att

presidentialiseringen sker genom flertalet omfattande processer vilka alla leder till att regeringschefens makt och autonomi blir allt större. Processerna som sker på de olika arenorna är alla logiskt sammanknutna och det är högst osannolikt att förändring sker inom en arena utan de andra arenorna påverkas och förändras.

2.3 Presidentialisering i majoritära- och konsensus-system

Presidentialisering sker enligt teorin bortom de formella konstitutionella reglerna i regeringssystemen genom att de villkorade och strukturella strukturerna i systemet ändras. Regerings-typernas formella konstitution har dock inverkan på vilken form presidentialiseringen tar i varje system då förutsättningarna differentieras för varje land (Poguntke och webb, 2005, s. 12).

Lijphart (1999) identifierar två typiska former av parlamentarism, majoritarian (majoritära) och consensual (konsensus). De bygger båda på "the fusion of powers" relationen mellan parlament och regering men är annars varandras motsaster på många punkter. En genomgång av vad detta innebär för presidentialiserings förutsättningarna i Sverige och Norge blir därmed intressant då studiens länder har både karaktär av ett majoritärt- och ett konsensus-system (Lijphart, 1999, s.248-250).

De parlamentariska konsensus-systemen karaktäriseras av att regeringens makt är begränsad genom förekomsten av ett antal institutionella "veto-points"(veto-spelare). Dessa kan till exempel vara de andra partierna i en koalition och vid minoritets regeringar, svängbara partier, eller uppsatta system för förhandlingar med intresseorganisationer och självständiga centralbanker. Dessa institutionella "spelare" kan effektivt inskränka regeringens spelutrymme då regeringen inte kan styra ostört från dem. I motsats till detta genererar vanligtvis majoritära parlamentariska system ett mycket större spelutrymme för regeringen där de i mycket större grad kan styra i olika frågor utan att besväras av samma veto-spelare (Poguntke och webb, 2005, s. 12).

Vid presidentialisering, innebär skillnaden mellan de majoritära systemen och konsensus-systemen att regeringschefen i de förstnämnda får mycket mer direkt makt än de andra. Regeringschefens maktresurser och autonomi gentemot partiet är desamma i båda typerna men regeringschefen i konsensus-system måste för att öka sin makt, först utvidga sitt spelutrymme genom att minska möjligheten för de institutionella veto-spelarna att

modifiera regeringens vilja. När detta är gjort har dock regeringschefen i konsensus-system samma maktposition som de i de majoritära. Det intressanta är att då regeringscheferna i majoritära system huvudsakligen måste använda sin makt till att bevara sin autonoma ställning gentemot sitt parti, åtnjuter regeringschefen i konsensus-system ett mycket större förtroende från sitt parti. Detta är för att regeringschefen kan vid ifrågasättning av partiet skylla på just begränsningen veto-spelarna har på dess möjlighet att styra. Detta gör att när regeringschefen i konsensus-system lyckats öka sitt spelutrymme på bekostnad av veto-spelarna kan den fortsätta med detta och om den är framgångsrik erhålla en ännu starkare maktposition än sin motpart i majoritära system (Poguntke och Webb, 2005, s.13).

Närvaron av veto-spelare i konsensus-systemet behöver inte bara innebära ett hinder för regeringschefens makt vid presidentialisering, utan den kan tvärtom dra nytta av positionen som förhandlare mellan de andra institutionella aktörerna. Faktum är att om en regeringschef i ett konsensus-system är framgångsrik som förhandlare genereras mindre av dennes makt från det elektorala stödet och mer utifrån dennes kompetens som skicklig medlare mellan de olika politiska parterna. Detta innebär att medan regeringschefen i ett majoritärt system förlorar sin position och ofta sin kontroll över partiet vid ett parlamentariskt nederlag, kan regeringschefen i ett konsensus system få behålla sin position då han besitter kompetens viktig för parlamentet (Poguntke och Webb, 2005, s.13)

Sammanfattningsvis leder det majoritära-systemet vid presidentialisering till att dess regeringschef får mer direkt makt då dennes autonoma spelutrymme är större än dess motpart i konsensus-systemet. Dock blir denna makt inskränkt av att regeringschefen måste fortsätta erhålla ett starkt väljarstöd för att kunna distansera sig från sitt parti. För regeringschefen i ett konsensus-system innebär presidentialiseringen att denne måste utöka sitt spelutrymme på bekostnad av de institutionella veto-spelarna och om den är framgångsrik med detta kan den säkerställa sin position vid eventuella partinederlag.

Det är tydligt i teorin att en presidentialisering är möjlig oavsett om styrelseskicket är av majoritär- eller konsensus-karaktär. Eftersom Sveriges och Norges parlamentarism har starka konsensusdrag, får deras regeringschefer den karaktäristiska rollen som medlare mellan de olika veto-spelarna. I Sverige och Norge är veto-spelarna främst: oppositionspartierna, koalitionspartier och svängbara partier. Intressant nog har det historiskt sätt funnits väldigt få svängbara partier på grund av att partierna i länderna har en väldigt stark blockidentitet (Poguntke och Webb, 2005, s. 193f).

De majoritära dragen i Sveriges och Norges system är bland annat att den negativa parlamentarismen gör att enpartiregeringar är vanligt

förekommande. Dessa är visserligen oftast minoritetsregeringar, men på grund av den starka blockidentiteten som partierna bekänner sig till, har det socialdemokratiska partiet kunnat styra som om det var i majoritet. Till exempel har det svenska socialdemokratiska partiet nästan alltid kunnat förlita sig på stödet från vänsterpartiet och på senare år miljöpartiet, för sin politik.

Som tidigare diskuterats, påverkas presidentialiseringen av vilken parlamentarisk struktur landet har (majoritärt eller konsensus), vilket innebär att regeringschefen har olika förutsättningar att tillskansa sig makt beroende på om han sitter i en enpartiregering eller koalitionsregering. När en koalitionsregering blir vald, ökar antalet veto-spelare och regeringschefen måste använda sin roll som medlare för att kunna öka sina maktresurser och autonomi gentemot sitt parti och parlamentet. Om en enpartiregering istället blir vald, kommer regeringschefen få mer direkt makt då antalet veto-spelare (andra koalitionspartier) minskar.

Eftersom både Sverige och Norge har haft enpartiregeringar och koalitionsregeringar under perioden vi undersökt i vår uppsats kommer detta troligtvis påverka presidentialiserings tendenserna. För att kunna hävda att en presidentialisering sker bör det dock inte ha för stora konsekvenser för våra indikatorer.

2.4 Principal-agent teorin

Makten i det parlamentariska systemet delegeras genom en singular kedja som startar i att folket som principal delegerar makt till parlamentet när de går till val. Parlamentet blir på så sätt folkets agent och ansvarar inför dem. Parlamentet är samtidigt en principal i sig då de delegerar makt till regeringschefen (premiärministern) och regeringen. När regeringschefen fördelar maktbefogenheter mellan regeringens ministrar som i sin tur delegerar delar av makten till den underlydande förvaltningen och dess departement blir premiärministerns roll både en av agent och principal. Detta kan jämföras med det presidentiella systemet som istället har flera parallella delegationskedjor. I presidentiella system som det i USA är inte presidenten ansvarig inför parlamentet utan hans makt legitimeras av hans personliga mandat. Detta gör att presidenten inte har samma tvådelade roll som både agent och principal som premiärministern har (Ström, 2003, 3f).

En förutsättning för att den parlamentariska delegeringskedjan ska kunna fungera är att principalen kan kontrollera sin agent och att ansvar kan utkrävas av den. Detta inbegriper två väsentliga problem vilka kallas adverse selection och moral hazard (Ström, 2003, s, 3f).

I varje delegation finns det risk för att principalen och dess agent har motstridiga intressen vilket förvärras genom att det råder informationsbrist i relationen. Detta kan skapa så kallad "agency loss" vilket sker när agenten inte agerar efter principalens mål utan sina egna. På så sätt skapas adverse selection när principalen inte har all kunskap om potentiella agents personliga mål och kompetenser. Moral hazard uppkommer efter att principalen valt sin agent och det visar sig att denne inte delar principalens intressen utan har en personlig agenda att följa. För att hantera detta finns det ett par organisatoriska mekanismer som hjälper principalen att kontrollera för detta. Man skiljer på *ex ante* och *ex post* mekanismer där de första inbegriper sätt för principalen att sortera bland de potentiella kandidaterna och de senare innefattar sätt att hindra agenten till att gå emot principalens intressen (Ström, 2003, 3f).

Karaktäristiskt för parlamentariska system är att de ofta saknar bra *ex post* kontroll mekanismer, vilket innebär att parlamentet har svårt att efterkontrollera vad ministrarna har för sig efter att de har blivit valda. Däremot ger den parlamentariska logiken bra möjligheter för *ex ante* kontroll genom den extensiva screening av potentiella kandidater som sker inom partier och parlamentet. Detta innebär att parlamentet kan kontrollera för agency loss genom att se till att de valda ministrarna i regeringen är personer med antingen en partipolitisk bakgrund eller är tidigare medlemmar i parlamentet. Detta är för att dessa personers kompetens och intressen är på så sätt kända och de kan förväntas vara lojala mot parlamentet och sitt parti vilket gör dem svårare för regeringschefen att styra (Bäck et al, 2009, s.232)

Vid presidentialisering måste regeringschefen minska parlamentets kontrollmekanismer så att dennes roll som principal blir starkare än den som parlamentets agent. Ett sätt att göra detta blir att välja ministrar utan en partipolitisk bakgrund eller som varit tidigare medlemmar i parlamentet. Vi kan därmed dra slutsatsen att om det förekommer en ökad presidentialisering bör man kunna se en trend av mer ministrar utan denna koppling till parti och parlament närvarande i regeringen.

3 Metod

3.1 Att mäta presidentialisering

Med det teoretiska upplägget i bakhuvudet går vi nu vidare till hur vi praktiskt kan mäta presidentialism. Vi har valt att, som Bäck et al också gjort (SOU, 2007:42, s. 12) fokusera vår studie till den exekutiva arenan. På denna arena framhåller som sagt teorin att en utveckling förväntas ske där regeringschefen tillskansar sig större makt på bekostnad av parlamentet, sitt parti och den resterande exekutiven. Vi håller med Bäck et al om att ifall det inte går att finna empiriska belägg för att så sker blir det omotiverat att framhålla att en stark presidentialisering-process sker i Sverige oavsett vilka belägg man hittat för fenomenet på partiarenan och den elektorala arenan (SOU, 2007:42, s.12). Om det inte kan påvisas att den parlamentariska styrningskedjan förändrats eller att styrningen och policy-implementeringen påverkats spelar regeringschefen maktställning i sitt parti och hans popularitet bland folket mindre roll.

Ytterligare en anledning till varför vi väljer att hålla oss till den exekutiva arenan är att teorin förklarar att det troligtvis är här internationaliseringen av politiken har störst påverkan. Då delsyftet med uppsatsen är att undersöka EU-medlemskapets inverkan på presidentialiseringen ser vi detta som ett bra upplägg.

Poguntke och Webb (2005) använder sig av ett stort antal operationella indikatorer i sitt ambitiösa verk, och en av dessa är ”The growth of resources at the disposal of the chief executive”. Eftersom resurser tillgängliga för parlamentariska premiärministrar skiljer sig mellan länder beroende på de konstitutionella reglerna måste tillämpningen av indikatorn varieras. Vi tror att premiärministerns maktresurser reflekteras väl i storleken på statsministerns kontor och dess utgifter i olika länder. I teorin om europeisk integration förväntas storleken på regeringschefens stab och utgifter öka som konsekvens av att mer ansvarsområden flyttas till regeringschefens bord på grund av integrationen (SOU, 2007:42, s. 35). Eftersom integrering av politiken är en av de drivande faktorerna för presidentialisering fungerar en ökning av anställda på regeringschefens kontor och dess utgifter som en bra indikator på graden av presidentialisering.

En annan indikator Poguntke och Webb tillämpar för den exekutiva arenan är: “*A growing tendency of chief executives to appoint non-party technocrats or to promote rapidly politicians who lack a distinctive party power base*”. Denna indikator berör den tidigare diskussionen om parlamentets *ex ante* kontroll över de valda ministrarna i regeringen. Diskussionen tjänar till att förklara varför vi kan använda karriärbakgrund för ministrarna som vår andra operationalisering av presidentialisering.

Utifrån vår tidigare diskussion kan vi i vår analys förvänta oss se, vid presidentialisering, tre stycken parallella trender inom exekutiven vilka alla tjänar till att öka regeringschefens makt och autonomi på bekostnad av parlamentet och resten av exekutiven. De två första är trender av en storleksökning av regeringschefens stab och dess utgifter. Den tredje är att mer ministrar utan tidigare koppling till parti och parlament bör finnas i den valda regeringen.

3.2 Mest lika-design

Uppsatsen är en jämförande studie mellan Sverige och Norge. Anledningen till att vi valde Sverige är att Poguntke och Webb (2005) samt Bäck m.fl. (Bäck et al, 2007, s12) har haft Sverige som studieobjekt men med olika resultat där de förstnämnda fick ett positivt resultat och de andra ett negativt. Vi tycker att då andra forskare har dragit olika slutsatser om huruvida det pågår en presidentialisering i Sverige eller inte blir landet ett intressant fall. Genom att använda ett differentierat metodupplägg hoppas vi kunna skapa större klarhet i hur verkligheten verkligen är förskaffad.

Då syftet med uppsatsen både är att pröva om presidentiella tendenser finns i Sverige och undersöka huruvida EU-medlemskapet är en drivande faktor till detta, blir det effektivt att använda en mest lika-design. För vid tillämpning av denna metod är det möjligt att testa för fenomenet i två likadana fall med undantaget att den förklarande faktorn (i vårt fall EU-medlemskapet) bara finns i ett av fallen. Detta gör att om presidentialiserings-trenderna skiljer sig åt mellan fallen kan orsaken tillskrivas faktorn som skiljer dem åt. Vi tror att Norge är det bästa alternativet att jämföra Sverige med. Norge har inte gått med i EU men är annars väldigt likt Sverige både i kultur och politisk struktur. Både Sverige och Norge använder ett proportionellt valsysteem med ett flerpartisystem, och har under långa perioder haft samma uppsättning partier i parlamentet (Lijphart, 1999, s. 112). Regeringstypen har också länge sett likadan ut med enpartiregeringar i minoritet, med minoritetskoalitioner på senare år. Monarken innehar rollen som statschef i båda länderna och även om det i Norge är monarken som utser premiärministern (PM) och talmannen som gör det i Sverige, sker utnämningen av ministrar på samma sett. I båda länder väljer PM formellt sina ministrar men i realiteten sker oftast detta

genom förhandlingar mellan partierna i parlamentet. Länderna använder båda sig av negativ parlamentarism och missförtroendestämningar (SOU, 2007:42, s.57).

Att Sverige i många år har haft väldigt liknande partisammansättning som Norge motiverar även att den politiska kulturen är densamma i länderna. De är dessutom båda stater med ett konsensusparlamentariskt system vilket gör att vi kan kontrollera för att skillnader länderna emellan skulle bero på de olika effekter presidentialiseringen har mellan stater av majoritära och konsensus system.

På så sätt liknar länderna varandra i relevanta oberoende variabler med undantag för förklaringsfaktorn EU-medlemskapet. Detta gör att vi, efter att ha mätt graden av presidentialisering i båda länderna genom våra tre operationella indikatorer, anser oss kunna tillskriva orsaken till de gradskillnader vi förväntar oss se mellan länderna till EU-medlemskapet.

3.3 Material

Vårt huvudsakliga material i uppsatsen är statistik från Sveriges regeringskansli årsbok. Årsboken sträcker sig över många år, både före och efter Sveriges inträde i EU. Årsboken innehåller, utöver de olika departementens årsberättelser, fakta och statistik över olika regeringsärenden, statsbudgeten, regeringskansliets personal och ekonomi (regeringen.se). Vi har även varit i kontakt via mail och telefon med Norska regeringens senior rådgivare, Norskaregeringens informationstjänst, norska ambassaden i Stockholm, stortingets kommunikationsavdelning samt haft personlig kontakt med en före detta stortingsledamot för att kunna få motsvarande uppgifter från Norge. I samtal med dessa organisationer har det framgått att när man talar om det som benämns som ”regeringskansli” i Sverige använder man i Norge det breda begreppet ”regjering”. Till detta hör att den norska regeringen inte verkar ha publikationer som motsvarar Sveriges regeringskanslis årsbok. Detta har försvårat vår materialinsamling men genom fortsatt kontakt har vi kunnat ta del av nödvändig information och statistik som är nödvändig.

I årsboken för Sveriges regeringskansli har vi valt ut statistik över statsrådsberedningens personalantal och dess totala årsutgifter för perioden 1993-2010. Motsvarande statistik för Norge har vi skaffat genom tidigare nämnda källor. Angående de totala årsutgifterna för Norges statsrådsberedning måste vi nämna att vi efter extensiv sökning inte hittat data för mer än åren 2006-2010. Eftersom undersökningen är både över tid i

länderna och mellan dem tror vi att vi ändå kommer kunna göra en intressant analys med hjälp av denna operationella indikator.

Med hjälp av regeringskansliets årsbok har vi även kunnat kartlägga de olika regeringarna och karriärbakgrunderna för dess ministrar genom de biografier som också finns i årsboken. Vi har gjort detsamma för Norges regeringar genom att statistiken vi fått av

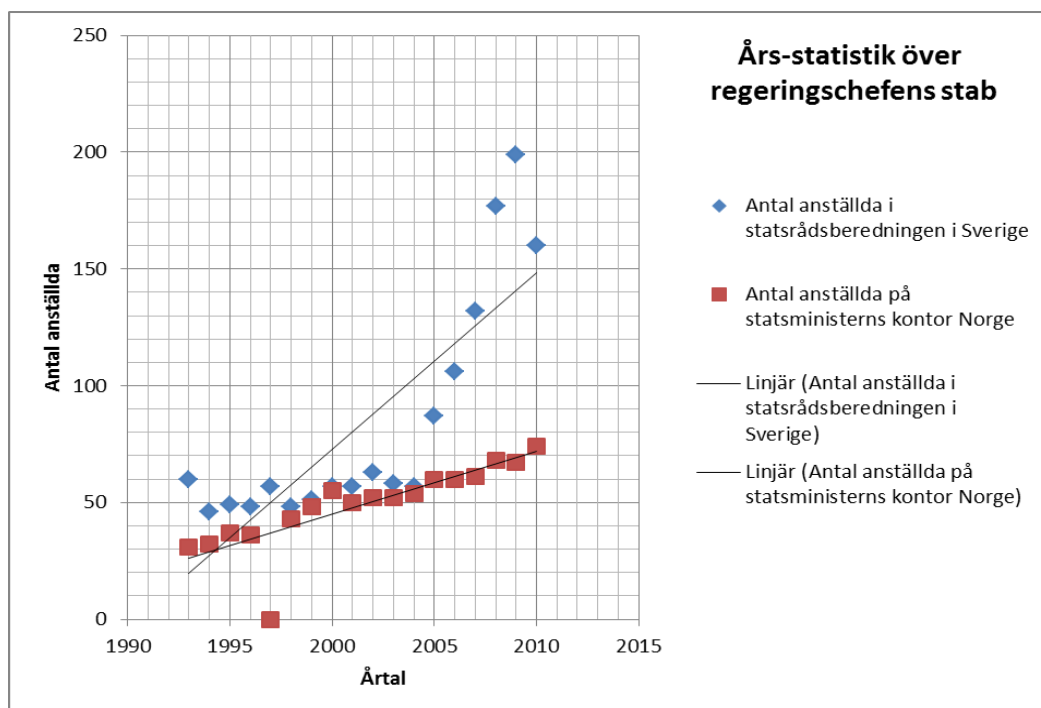
Med dessa har vi tagit fram tre diagram över hur trenden ser ut över en 20-års period mellan Sverige och Norge.

4 Resultat

4.1 Har antalet anställda på regeringschefens kontor ökat under tidsperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?

Varför denna fråga är intressant för vår undersökning är för att teorin förklarar att en tillförsel av resurser till regeringschefen i form av personal kan förväntas vid presidentialisering. I och med internationaliseringen av politiken blir en större mängd internationella frågor behandlade av regeringschefen och hans stab istället för utrikes departementet. Regeringschefens utökade ansvarsområden resulterar i att antalet anställda på regeringschefens kontor växer för att kunna hantera dessa frågor.

För att kunna besvara vår fråga har vi tagit fram ett diagram som täcker antalet anställda på regeringschefens kontor i Sverige och Norge, år för år.



Figur 1: Det vi menar med regeringschefens stab är alla heltidsanställda under december månad i Sveriges statsberedning och i Norges Statsministerens kontor. Data över personalstyrkan i Norge fattas för år 1997 vilket orsakar dippen i Norges trend linje.

Det vi kan se i diagrammet är två tydliga trender för Sverige och Norge som under perioden 1993 till 2004 följer varandra tätt. Diagrammet börjar under år 1993 och då har regeringschefen i Sverige 60 stycken anställda medan Norges regeringschef har 30 stycken. Under åren fram till 2004 minskar denna skillnad då Norges trend sakta ökar år för år och Sveriges går mer eller mindre neråt. Sveriges EU-medlemskap skedde år 1995. I och med att EU medlemskapet utgör en internationalisering av politiken bör vi se en trend av att antalet anställda ökar, för att kunna säga att presidentialisering äger rum. Eftersom trenden för Sverige är stabil under decenniet efter ingången i EU talar detta emot den förväntade trenden.

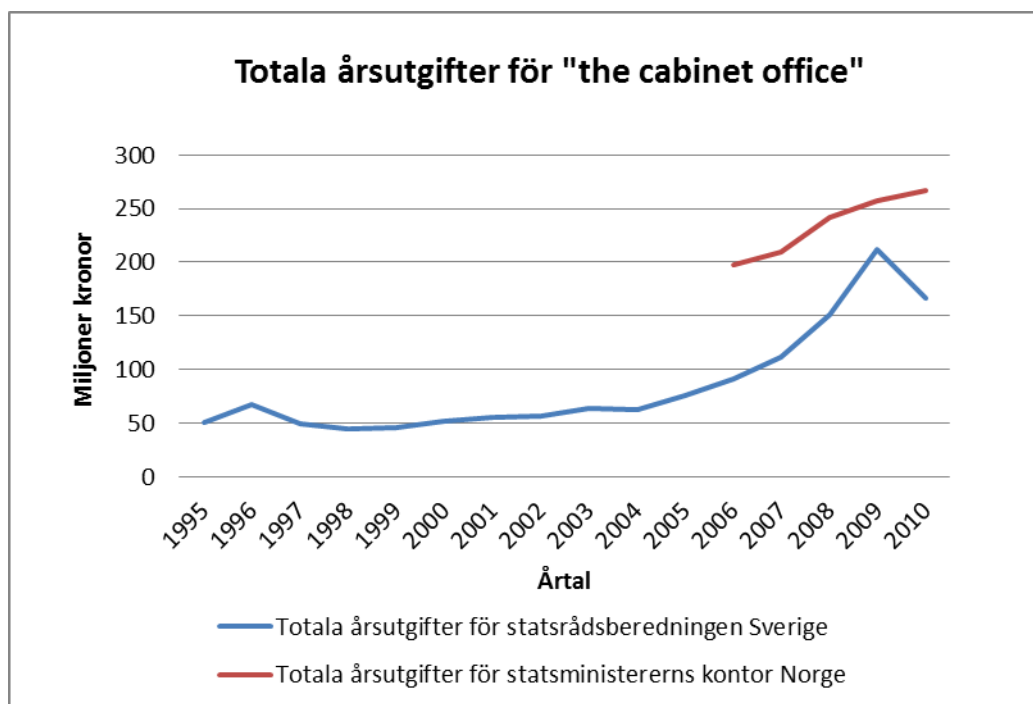
Efter år 2004 börjar trenderna drastiskt skilja sig åt när Sveriges regeringschef kontor utökas med 30 nya anställda under år 2005. Anledningen till den ökade personalstyrkan är att EU-samanordningen flyttades från utrikes departementet till Sveriges statsrådsberedning (statsministerns kontor). Det intressanta är att den svenska trenden fortsätter att drastiskt ändras efter år 2005 och innan år 2010 har personalstyrkan tredubblats sedan trenden började år 1993.

I och med att den svenska trenden fluktuerar i diagrammet kan vi inte utläsa ett enhetligt mönster som stödjer att presidentialisering faktiskt sker. Den korta perioden under vilken den drastiska ökningen sker tyder visserligen på att presidentialisering äger rum, men då diagrammet i sin helhet varierar, kan variationen bero på en mängd andra faktorer. Ökningen skulle kunna bero på att regeringschefen för den nya regeringen som tillsattes 2006 använder de faktum att EU sammanordningen flyttades till regeringschefens bord som ursäkt för att anställa ytterligare personal. I och med att den uppåtgående trenden inte är kontinuerlig sker det troligtvis inte någon presidentialisering.

4.2 Har utgifterna för regeringschefens kontor ökat under tidsperioden 1993-2010 i Sverige och Norge?

Även utgifterna för regeringschefens kontor förväntas öka vid presidentialisering.

Därför har vi kartlagt utgifterna för regeringschefens kontor i de båda länderna. Denna data har vi sammanställt i ett diagram som tjänar till att visa om utgifterna för regeringschefens kontor ökar eller minskar under den undersökta perioden.



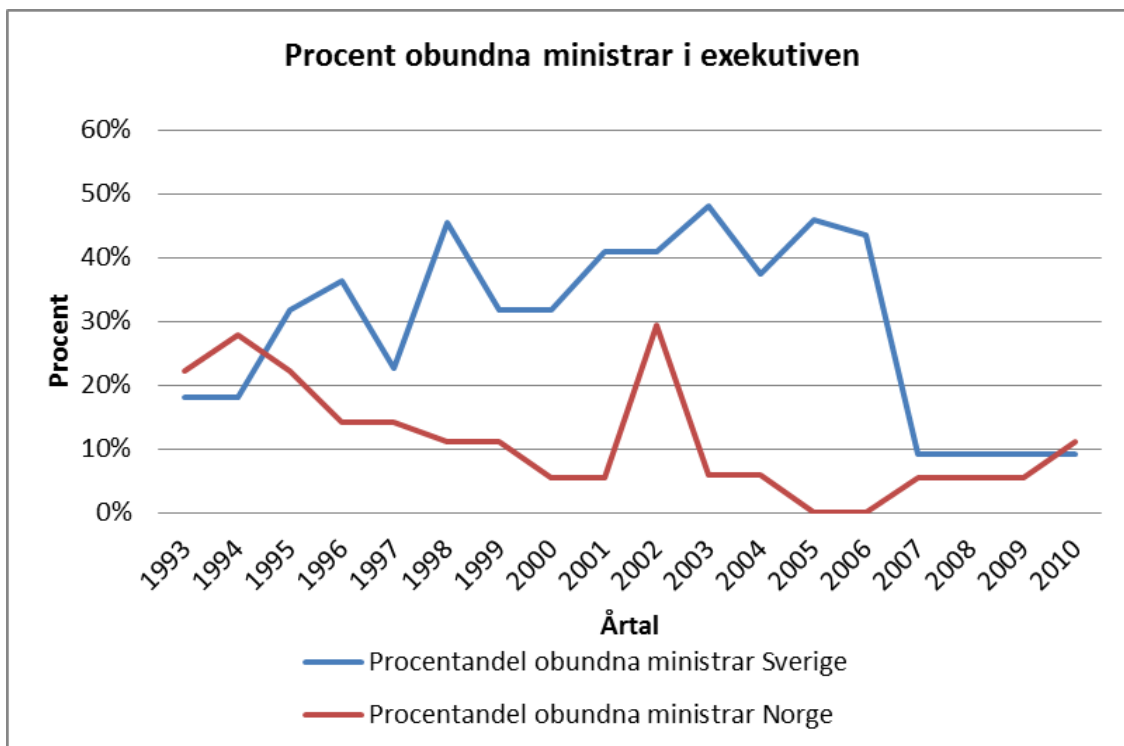
Figur 2: Utgifterna är i Svenska miljoner kronor. Omvandling från Norska krona är gjord med 2012-års valutakurs. Observera att år 1995 avser budgetåret 1994/1995 och år 1996 avser budgetåret 1995/1996. Innan år 2007 bestod budgetåret av 18 månader för att sedan ändras till att följa kalenderåret. Källa: Regeringskansliets årsbok 2001-2005.

Det vi kan se i figuren är att trenden över utgifterna för regeringschefens kontor har varit stabil i Sverige fram tills år 2005 där man kan se en påtaglig ökning. Den ökar tills den drastiskt minskar mellan år 2009 och 2010. Detta mönster sammanfaller med mönstret vi såg i figur nr1, över antalet anställda på regeringschefens kontor. Att dessa mönster sammanfaller tyder på att en presidentialisering troligtvis inte sker då en ökning av utgifterna för regeringschefernas kontor skulle kunna vara en logisk påföljd av en växande statsrådsberedning, eftersom mer anställda innebär mer utgifter i form av de anställdas lön. Detta är troligtvis fallet eftersom när vi tittar på Norges trendlinje, kan vi se samma utveckling gällande Norges utgifter, närmare bestämt att dessa sammanfaller med antalet anställda på regeringschefens kontor. Denna kartläggning av Norges årsutgifter för statsministerns kontor begränsas till åren 2006-2010, trots detta trenden är ändå tydlig. Även i Figur 2 har vi svårt att se ett enhetligt mönster som stödjer tesen om en kontinuerlig presidentialisering, då utgifterna verkar sammankopplade med antalet anställda på regeringschefens kontor. I teorin om presidentialisering förväntas presidentialiserings processerna ta sig uttryck genom en gradvis och kontinuerlig ökning. Detta skulle med andra ord tyda på att Norge i jämförelse med Sverige genomgår en presidentialisering i högre grad. Båda länder har haft blandade typer av regeringar under den undersökta perioden, men bara i Norges fall verkar detta inte påverka Norges trendlinje uppåt.

4.3 Har andelen statsråd utan tidigare koppling till parlament och parti ökat mellan perioden 1993-2010?

En av de viktigare indikatorerna på att presidentialisering sker är enligt Webb och Poguntke (2005) att regeringschefen i allt större utsträckning tenderar att utse personer som saknar en tydlig koppling till parlamentet eller ett parti till ministrar. Vi kallar dessa ministrar som saknar en sådan koppling för obundna ministrar i vår undersökning. Att vara en obunden minister innebär här att ministrarna som väljs inte haft en tidigare känd position inom ett parti eller suttit i parlamentet.

Både Sverige och Norge tillämpar negativ parlamentarism vilket innebär att regeringschefen inte är i behov av aktivt stöd av parlamentet. Efter att exekutiven blir utsedd till kandidat, framröstad och godkänd av parlamentet (som beskrivs i avsnitt 2.1.2) så är den generellt fri att utse och bemanna sin regering efter eget tycke. (Bäck et al, 2009, s. 247) Genom att utse mer obundna ministrar till regeringen kan regeringschefen försvaga parlamentet och partiets kontrollmekanismer och på så sätt stärka sin roll som principal. Detta eftersom parlamentet och partiet inte kunnat "screena" dessa potentiella kandidater och på så sätt blir risken för agency loss större. Om ministrar med parlamentarisk och partipolitisk bakgrund ersätts av ministrar med förflutet inom t.ex. den offentliga sektorn eller företagsvärlden minskar parlamentets och partiernas inflytande över regeringen då dessa ministrar i första hand är lojala till regeringschefen. Att ha ministrar som är experter med erfarenhet inom till exempel förvaltning och näringsliv, ligger i regeringschefens intresse eftersom dessa kan bidra med sin sakkunskap i internationella frågor och förhandlingar. Att regeringschefen utser obundna ministrar som är beroende av regeringschefens stöd skapas det en hierarki inom regeringen med regeringschefen som principal med de resterande ministarna som dess agenter (SOU, 2007:42, s. 253)



Figur 3: Diagrammet visar procentandelen av de ministrar som har suttit i regeringen någon gång under tidsperioden 1993-2010 och som kan anses vara "obundna" av ett parti och parlamentet (i både Sverige och i Norge). En partipolitisk obunden minister är i diagrammet en minister som inte varit partiledare, inte haft en position inom ett partipolitiskt ungdomsförbund, inte varit partiombudsmani, ledamot eller medlem inom en partistyreelse, Att vara obunden från parlamentet räknar vi som att inte ha haft position som riksdagsledamot eller representant i stortinget.

I figuren kan man se för Sveriges del en trendökning på ca 30 procent under tidsperioden 1993 till 2004 och därmed en trend som tyder på att antalet obundna ministrar i Sverige då ökade. Trendlinjen faller drastiskt i och med regeringsskiftet år 2006. På så sätt går det inte att se ett enhetligt mönster utan trenden verkar fluktuera vid regeringsskiftningar. Om en kontinuerlig presidentialisering hade skett borde trenden succesivt ha ökat oavsett vilken regering som satt vid makten.

För Norges del, sker trendfluktueringen i en mer begränsad utsträckning än i Sverige. Men trots detta är det även här svårt att se ett enhetligt mönster i Norges trendlinje.

Det generella mönstret för figur 3 är att antalet obundna ministrar i regeringarna verkar variera med olika regeringstyper. I figuren kan man se att antalet obundna ministrar är lågt vid de år när minoritetsregeringar styr, och högt när en-partiregeringar har makten. Detta är konsekvensen av att Sverige och Norge båda har ett konsensus- och majoritärt -parlamentariskt system. Detta innebär att regeringstyperna pendlar mellan en-partiregeringar och minoritets-regeringar. Vid minoritetregeringar har regeringschefen svårare att själv utse ministrarna i regeringen då detta måste göras i samtal med de andra

koalitionspartiernas partiledare. Vanlig praxis är att varje parti i koalitionen får det antal poster tilldelade som motsvarar den röstprocent de fick i valet. Alltså om ett parti får tio procent röster i valet tilldelas de tio procent av ministerposterna. Detta innebär att regeringschefen, som oftast är ledare för det största partiet, har mindre poster till sitt förfogande än regeringschefen i ett enparti-system. I och med detta reserverar regeringschefen i en minoritetsregering ofta dessa poster till erfarna politiker som ägnat hela sitt liv åt politiken och därmed ofta suttit i både parlamentet och jobbat inom ett parti. Därför är ofta antalet obundna ministrar lägre i minoritetsregeringar, vilket vi kan se i figur 3, eftersom antalet ministrar är lågt år 1993-1994 och åren efter 2006, vilka alla är år med minoritetsregeringar. Som diskuterats i tidigare avsnitt, sker presidentialiseringen inte över natt utan det är en kontinuerlig process med en stegrande utveckling. Eftersom antalet ministrar varierar så pass mycket beroende på vilken utformning regeringen haft är det svårt att hävda att det är en presidentialisering som sker.

5 Diskussion

Diskussionen om presidentialiseringen har i vår undersökning som sagt varit fokuserad till den exekutiva politiska arenan i Sverige och Norge. Som nämnts tidigare är Sverige och Norge väldigt lika varandra i sin politiska struktur med den viktiga skillnaden att den förstnämnda är medlem i EU. Ett av delmålen med vår uppsats är att undersöka huruvida EU är en drivande faktor för ökad grad av presidentialisering. Detta då EU-medlemskapet innebär en internationalisering av politiken som gör att regeringschefen i större grad får hantera internationella frågor (Poguntke och Webb, 2005, s. 193).

Även då Norge är knutet till den europeiska unionen på andra sätt som till exempel "EOS-avtalen" (EES), så får den europeiska unionen ett tydligare inflytande i Sveriges inhemska politik i och med det faktum att landet är en medlemstat. Ett medlemskap i EU innebär för Sveriges del att den internationella politiken får större plats på den inhemska arenan, vilket tidigare har visats i vår undersökning, resultera i bland annat att regeringschefens kontor expanderar. Men EU-integrationen skulle även kunna bidra till att parlamentets roll som kontrollorgan i den parlamentariska delegations-kedjan försvagas. Viktiga beslut som ska gälla i EU:s medlemsländer fattas i EU:s ministerråd. I detta ministerråd sitter regeringschefer eller representanter från medlemsländerna. Detta innebär att beslut gällande lagstiftning och viktiga budget-frågor, som påverkar länders inhemska politik, flyttas till den internationella arenan. För länders parlament betyder detta en maktförskjutning och ett minskat inflytande på så sätt att beslut som fattas inom ministerrådet, är nästan omöjliga att justera för länders legislatur. Den ökade politiska internationaliseringen bidrar alltså till att parlamenten i länder som tillämpar parlamentarism tenderar förlora en stor del av sitt inflytande och allt mer beslutsfattande makt hamnar i händerna på den exekutiva instansen. (Bäck et al, 2011, s. 246).

Diskussionen kring maktförskjutningen problematiseras ytterligare när man i teorin även kan se indikatorer på att EU integrationen även skulle kunna utgöra en faktor som påverkar vilka som utses till att sitta i regeringen. Som beskrivits i tidigare avsnitt, tenderar regeringschefen vid presidentialisering att föredra expertis snarare än parlamentarisk erfarenhet när denne rekryterar till regeringen. Detta skulle kunna innebära en maktförskjutning i dubbel bemärkelse, inte bara ifrån parlamentet utan även ifrån partipolitiken. Detta i och med att ett land med ökad grad av presidentialisering bidrar med ministrar till EU:s ministerråd som utgörs av

regeringschefen själv eller särskilda ministrar handplockade av respektive regeringschef. Vilket i sin tur skulle betyda, att politiken som förs på "bortaplan"(EU), varken kan påverkas av parlamentet eller inte nödvändigtvis avspeglar politiken som ett lands befolkning röstade på. Politiken som förs på "bortaplan" skulle i stort sätt kunna vara en regeringschefs egna ambitioner om vad denne vill åstadkomma på den inhemska arenan, vilket skulle vara en indikator på presidentialisering (Bäck et al, 2009, s.246).

Utifrån det internationella perspektivet med en ökad EU-integration och eftersom Sverige är medlem i EU, så kan man förvänta sig att en högre grad av presidentialisering äger rum i Sverige än i Norge. Om Sveriges EU-medlemskap är en stark drivande faktor för presidentialiseringen så borde detta synas i Sveriges trendlinje i uppsatsens diagram, på så sätt att Sveriges trendlinje borde öka i större utsträckning än Norges och ha en mer stabil stegring.

I diagrammen kan vi se att länderna skiljer sig åt, men inte i enlighet med våra förväntningar. Om EU-medlemskapet hade drivit en presidentialisering i Sverige på det sätt vi förutspått, så borde den svenska trenden i till exempel figur 1 ha stegvis ökat efter år 1995. Den ökar dock inte förrän år 2005 och istället är det Norges trendlinje som stiger kontinuerligt under perioden 1993-2010. Något som talar emot att EU-medlemskapet är en starkt drivande faktor för presidentialisering.

Även i figur 3 betar sig trendlinjerna inte enligt vår förutsägelse vid en eventuell presidentialisering. Det går inte att uttyda ett enhetligt mönster i någon av trendlinjerna som tyder på att en presidentialisering sker. Utan mönstret beror snarare på vilken regeringstyp länderna har. Då vi inte kunnat hitta något enhetligt mönster i våra diagram som talar för att en presidentialisering sker på den exekutiva arenan i Sverige och Norge kan vi inte hävda att en presidentialisering sker i vår undersökning. Detta innebär nödvändigtvis inte att en pågående presidentialisering inte sker i de två andra politiska arenorna och inte heller att det inte sker på den exekutiva arenan. Detta får dock undersökas med hjälp av andra operationella indikatorer än de som vi tillämpar i vår undersökning.

Ökningen av antalet anställda på regeringschefens kontor år 2005 beror visserligen på att EU-samanordningen flyttades från utrikes-departementet till Sveriges statsrådsberedning, något som förväntas ske enligt teorin då EU-medlemskapet innebär en internationalisering av politiken. Vi tror att detta dock snarare kan förklaras av den pågående europeiseringen, det vill säga att "Europé as an emerging opportunity structure offering some actors additional resources to exert influence while constraining the opportunities of others" (Bäck et al, 2009, s. 230).

Slutsatsen vi drar av vår undersökning är att regeringschefen i Sverige erhåller mer makt i och med EU-medlemskapet då vi kan se en ökning av anställda i regeringschefens kontor. En ökning som skedde på grund av att EU-sammanordningen flyttades utrikes departementet till Sveriges statsrådsberedning (statsministerns kontor). Eftersom vi inte kunnat finna belägg för att en presidentialisering äger rum i våra andra operationella indikatorer tror vi denna utveckling snarare kan förklaras av en europeisering än en presidentialisering.

6 Slutsats

Teorin om presidentialisering är omdebatterad och det var fortfarande oklart innan vår undersökning ifall det sker ett utbredd presidentialisering eller inte i världens länder. Poguntke och Webbs kvalitativa studie om fenomenet tycktes finna många indikatorer på att det skedde en presidentialiserings process i Sverige, men deras resultat var baserat i huvudsak på tidsperioden runt Göran Perssons statsministerskap. Visserligen stämde det att Persson under tiden som statsminister frigjorde sig i stor utsträckning från parlamentet och sitt parti, vilket resulterade i att regeringens ministrar blev beroende av Perssons stöd då detta var en förutsättning för deras fortsatta politiska karriär (Bäck, 2011, s. 272f) I Bäck et al:s undersökning visar det sig att Persson och hans regering var ett avvikande exempel i hänsyn till den generella trenden över tid. Det vi kommit fram till genom vår analys verkar stämma överrens med resonemanget fört av Bäck et al. Presidentialiseringen är en kontinuerlig process som sker över tid, därför är det svårt att ta fram starka belägg på att presidentialisering äger rum utifrån enstaka fallstudier.

Risken med att använda enstaka fallstudier i undersökningar är att resultatet ofta är svårt att generalisera. Risken finns att resultatet fallstudier får, endast utgörs av tillfälligheter, vilket i vår studie kan tydliggöras av att presidentialiserings-trenden inte fortsatte under regeringen som efterträdde Perssons regering.

Utifrån detta resonemang anser vi att vidare forskning bör baseras på mer kvantitativa undersökningar över tid, där fokus ligger på en jämförelse mellan många länder. Genom detta kan man minska risken att tillfälligheter i enskilda regeringar (vilket skulle kunna vara en logisk påföljd av det parlamentariska systemet) utgör grunden för resonemanget att presidentialisering äger rum i demokratiska politiska system.

7 Referenser

- Bäck, Hanna – Patrick, Dumont – Henk Erik, Meier – Thomas, Persson – Kåre, Värnby, 2009. ”Does European Integration Lead to a ‘Presidentialization’ of Executive Politics? : Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets”, *European Union Politics*, volym 10, nr 2, s. 226-252
- Bäck, Hanna – Thomas, Persson – Kåre, Värnby – Lina Westin, 2011. “Presidentialisation from a Historical Perspective: Ministerial Selection and Reshuffling in Swedish Cabinets”, i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary government in the Nordic countries at a crossroads: coping with challenges from Europeanisation and presidentialisation*. Stockholm: Santérus Academic Press, s. 245-276
- Esaiasson, Peter – Mickael, Gilljam – Henrik, Oscarsson – Lena, Wängnerud (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Gallagher, Michael – Michael, Laver – Peter, Mair (2011). *Representative government in modern Europe*. Upplaga 5. Maidenhead, Berkshire [England]: Mcgraw Hill Higher Education
- Isaksson, Guy-Erik, 2011. “Presidentialization of Parliamentary Systems: Reality or Illusion?”, i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary government in the Nordic countries at a crossroads: coping with challenges from Europeanisation and presidentialisation*. Stockholm: Santérus Academic Press, s. 223-243
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Poguntke, Thomas & Webb, Paul (2005). *The Presidentialization of Politics [Elektronisk resurs] A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University press
- SOU 2007:42. Grundlagsutredningen: Från statminister till president? : Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Ström, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Torbjörn, Bergman, 2003. ”Parliamentary Democracy and Delegation”, i Müller, Wolfgang C. (red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, s. 34-55