

Shugart, Matthew S. och Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press. 316 sidor.

De Kalifornien-baserade statsvetarna Matthew Soberg Shugart och John M. Carey har åstadkommit ett verk som nått en omfattande spridning inom åtminstone anglosaxisk statsvetenskap. Redan med tanke på verkets bakgrund är det förståeligt att det rönt en viss uppmärksamhet; boken ligger i tiden i flere avseenden, även med tanke på vårt lands författningsreformer. På ett praktiskt plan kan man anföra att tematiken är intressant på grund av de nydanade demokratier Europa och Sydamerika har skådat. På ett teoretiskt plan är verket en tydlig (och typisk) produkt av en tradition av systemanalyser, i exempelvis Duvergers och Lijpharts anda, som ytterligare har närts av det neoinstitutionalistiska tänkande som vunnit terräng under det senaste decenniet.

I enkelhet är Shugarts och Careys bok en jämförelse av olika schatteringar av presidentiellt styre och dessas funktionella fördelar respektive nackdelar. Utgångspunk-

ten är den tidlösa tvistefrågan om fördelarna med presidentialism versus fördelarna med renodlad parlamentarism, som ofta tenderar att utmynna i spekulationer om effekterna av hybrida former, som t.ex. vårt eget lands styrelseform. Lyckligtvis är denna teoretiska dikotomisering av presidentialism kontra parlamentarism inte verkets röda tråd. Det som istället är författarnas avsikt är att visa hur ett antal olika presidentiella styrelseformer är strukturerade samt att peka på ett antal fördelar med presidentialism. Målet är att visa att nackdelarna av de konflikter som är tänkbara mellan de exekutiva polerna i regimer med någon grad av exekutiv dualism kan minimeras. Det faktum att ett lands exekutiva maktutövning är baserad på två separata, av folket givna mandat (agenter, som författarna väljer att kalla det) kan skapa konfliktsituationer, men behöver ingalunda göra det. Istället ger exekutivmakt med två agenter upphov till ett väsentligt antal mer eller mindre teoretiska kombinationer på ett unidimensionellt kontinuum, vilket, enligt Shugart och Carey, effektivt uppväger de lätt gripbara fördelarna med endast en agent (d.v.s. parlamentarism).

En av de huvudsakliga problemställningarna i boken är att två grundläggande demokratikrav som Shugart och Carey förfäktar inte är enkla att förena. För det första ett krav på duglighet vis-à-vis väljarna (*«electoral efficiency»*), d.v.s. att väljarna har en möjlighet att tydligt bedöma regeringens prestation och antingen förnya eller förkasta dess förtroende. För det andra ett krav på representativitet (*«electoral representativeness»*), d.v.s. att väljarna tillhandahåller ett tillräckligt stort antal alternativ för att de flesta skall kunna allokera sin röst på ett tillfredställande sätt. Då endast ett fåtal alternativ tillhandahålls är dugligheten lätt att bedöma, men väljarnas röstallokering förblir långt ifrån optimal. I ett motsatt fall av multipartism är representativiteten tillfredställande medan duglighetsbedömningen försvåras av bland annat en hög och komplicerad koalitionsbenägenhet.

Författarna vill visa att vissa schatteringar av presidentialism skapar större konfliktpotential än andra. Detta görs på huvudsakligen på basen av en typologisering i två dimensioner, för det första hur omfattande presidentens makt över regeringen är (t.ex. gällande regeringsbildning och -avgång) och, för det andra, hur fristående regeringen är i förhållande till parlamentet. I det fyrfält som typologiseringen utgör återfinns flere intressanta kategorier. Exempelvis tänker sig författarna en mellanform i mittpunkten av typologin som skulle representeras av en statsminister och ett parlament som båda skulle väljas direkt av folket. Ett dylikt styrelsesätt skulle utgöra en total kompromiss mellan parlamentarism och presidentialism, där de båda agenterna skulle komplettera och kontrollera varandra (ss. 163–164). Shugart och Carey är dock på gränsen till att falla i den svärbemätrade fällan att alltför friskt sammanblanda teoretiskt och praktiskt värde. Flere teoretiskt intressanta lösningar förlorar mycket av sin patina då forskarna börjar en jakt på exempel för att ge en klassificering en praktisk legiti-

mitet. I typologiseringen vi hänvisat till, s. 160, ses Weimar-Tyskland som en presidentdominerad regim, vilket kunde diskuteras (kategorin *«president-parliamentary»* d.v.s. fullständig presidentmakt över regeringen och regeringen helt beroende av parlamentet, motsatsen till Schweiz i typologiseringen). Författarna hävdar att den regimtyp som till exempel Weimar-Tyskland representerade har en benägenhet att skapa konfliktsituationer då det är fråga om konsensusella regimer. Moderna regimer som enligt författarna återfinns i denna kategori är bland annat Namibia, Sri Lanka och Peru. Ett annat exempel på en orubblig institutionalistisk inriktning är det faktum att Shugart och Carey förklarar att det knappast är ett sammanträffande att de latinamerikanska regimer som har en balanserad presidentmakt i enlighet med deras modell, typ Venezuela, har varit de mest långlivade och demokratiserade (s. 277). En regims instabilitet kan dock knappast förklaras enbart institutionellt, till exempel av en stark och auktoritativ presidentmakt (d.v.s. motsatsen till Venezuela). Författarna har en klar uppfattning om att ägget kom före hönan. I tilltron till institutionsstrukturernas förklaringsvärde blir också lätt intensitetsproblematiken lidande. Undertecknad inser svårigheten med att bedöma och relativisera de formella politiska institutionernas betydelse, men det är dock knappast realistiskt att anta att exempelvis parlamentet innehar samma betydelse i ett antal vitt skilda regimer med en bakgrund som varierar alltifrån militärdiktatur till långvarig demokrati.

Shugart och Carey gör ett intressant försök att diversifiera argumentationen genom att dela upp de presidentiella befogenheterna i legislativa och ickelegislativa, för att senare visa att omfattande legislativa presidentiella befogenheter inte är förenliga med en regim av konsensuskaraktär. Ett annat faromoment i konsensusregimer utgörs enligt författarna av alltför omfattande presidentiella befogenheter i samband med regeringsbildningen. Ur båda ovan anförda synvinklar framstår vårt lands styrelseform som intressant och problematisk. Om undertecknad kan läsa Shugart och Carey rätt skulle budskapet till vårt eget lands författningsförvandlare vara att vi inte skall genomföra halvmesyryr till reformer av presidentinstitutionen, som skulle förvandla presidentämbetet till en än mer invecklad och hybrid institution som varken bidrar till att skapa duglighet eller representativitet.

Det finska politiska systemet, ävensom det isländska, ser författarna som ett exempel på en regim som befinner sig precis på mitten av skalan mellan maximal och minimal presidentiell makt över regeringen emedan regeringen ses som helt beroende av riksdagens förtroende, d.v.s. som mitt emellan presidentdominerad parlamentarism och statsministerdominerad parlamentarism. I denna sk. *«premier-presidentialism»* väljs presidenten av folket, innehar enbart vissa maktbefogenheter och samverkar med en regering som är beroende av parlamentets förtroende (att jämföra med Duvergers semipresidentialism). De ser denna *«semiparliamentarism»* samt renodlad presidentialism (d.v.s. omfattande presidentmakt

i kombination med en regering som inte är direkt beroende av parlamentet) som konfliktminimerande, speciellt i system som inte är av konsensuell natur. Intressant nog skulle sålunda den franska modellen fungera som konfliktminimerande. Författarna förespråkar dessa modeller emedan makthierarkin är klart utstakad i bådaderna (regeringen står antingen i ett beroendeförhållande till parlamentet eller presidenten). Man kan inte undgå tanken att verkligheten inte låter sig förpassas till tvådimensionella kategoriseringar, typologiernas värde är större när det gäller att förstå än när det gäller att förklara. Här ligger också ett av verkets starka sidor, det innehåller ett väsentligt antal praktiska data, systematiskt framlagda och jämförda, också gällande latin- och sydamerikanska regimer som vi sällan är väl förtrogna med (författarnas specialitet?). Ett exempel på detta är en systematisk genomgång av presidentiella befogenheter i 49 existerande eller hädangångna politiska system (exempelvis bokens tabell 8.2). På ett detaljplan förblir författarna dock något otydliga, även smärre felaktigheter förekommer i det omfattande informationsflödet, dessa är dock inte på något sätt är väsentliga för sammanhanget (till exempel »Finlands självständighet från Ryssland 1905»). Dylika petitesser uppvägs av det faktum att det finns ett tydligt behov av en systematisk analys av presidentiella regimer i floran av generella systemanalyser.

Författarnas argument är i grund och botten såväl enkelt som logiskt; att de två kraven på duglighet och representativitet kan maximeras i ett presidentiellt system, d.v.s. ett system med två exekutiva agenter. Kontrollmekanismerna är helt enkelt flere, d.v.s. det är enklare att kontrollera och bemästra exekutivmakten om den byggs på två, och dessutom direkt av folket legitimerade agenter istället för bara en. För att avgöra hur en möjli-

gast friktionsfri inbördes maktrelation mellan de två agenterna skall se ut måste man dock gå djupare än typologiseringar och göra en bedömning *in casu* med beaktande av andra systemkomponenter, bland annat valsystemet. Det något paradoxala i Shugarts och Careys budskap är att de förespråkar olika variationer på temat presidentialism, analyserar ett antal intressanta varianter därutav och slutligen kommer till att tydliga former, såsom en entydig presidentmakt eller regeringsmakt, är att föredra (det finns inget empiriskt exempel på en regim med såväl direktvald regeringsbildare som ett direktvald parlament). Då författarna, i och för sig riktigt, koncentrerar sig på presidentiella regimer förblir dock flertalet intressanta varianter utanför analysen, t.ex. en belysning av möjligheten att talmannen tilldelas vissa fristående befogenheter. Vad kunde en folkvald statsminister/talman tillföra exempelvis Sveriges politiska system?

Den oifrånkomliga diskrepansen mellan politikens teori och praktik då det gäller maktfördelningen i exekutivt dualistiska system har givit en omfattande litterär avkastning och kommer med all visshet att fortsätta att göra så. Lyckligtvis har Shugarts och Careys alster två fördelar som gör det värt att ta denna bok *ad notam*; en osedvanlig vinkling av problematiken och ett systematiskt belysande genomförande. Slutligen, som författarna noterar, har inget presidentiellt system till dags dato omvandlats till explicit parlamentarism medan flertalet parlamentaristiska system har förvandlats i en presidentiell riktning. Måhända ger boken en fingervisning om varför flertalet konstitutionsfäder har stannat för presidentialism, den statsvetenskapliga majoritetens vurm för parlamentarism till trots.

FREDRIK HOLM