

Parlamentarismens många ansikten

GUY-ERIK ISAKSSON

ABSTRACT
Parliamentary
Government
in Different
Forms

This article is focusing on the principles of the parliamentary government and the implementation of these principles. Empirically the study includes 239 cabinet formations in Europe after the II World War. The results show that the party structure to a great extent effects the way the principles are carried out. In two-party systems institutional arrangements guarantee that the principles are implemented. In consensual multi-party systems the principles are largely implemented as well. However, in non consensual multi-party systems, often including one dominant party, it is much more difficult to fulfil the ideals of parliamentary government.

Introduktion

Utgående från Verneys klassiska teser om vad som kännetecknar parlamentariska respektive presidentiella system kan det mest kännetecknande för parlamentariska system sammanfattas i tre punkter (Verney 1992, 31–47): 1) regeringen är för sin sammansättning och politik beroende av den partipolitiska ställningen i folkrepresentationen, 2) väljarna har ett indirekt inflytande över regeringsmakten via valen till folkrepresentationen samt 3) statschef och regeringschef är separata funktioner. Statschefen har inte möjlighet till självständig maktutövning.

Den första punkten uttrycker parlamentarismens kärna som innebär att regeringen skall åtnjuta parlamentets förtroende. Såvida en majoritet i parlamentet inte har förtroende för regeringen kan den tvingas avgå. I ett presidentiellt system har den legislativa församlingen inte denna möjlighet; parlamentarismens explicita beroendemekanism mellan parlament och regering finns inte (se t.ex. Stjernquist 1996, 229–233).

En central egenskap i det parlamentariska systemet är att väljarna skall kunna påverka regeringens sammansättning och därmed dess politik. Detta sker dock indirekt via parlamentsvalen. Regeringens sammansättning skall återspegla parlamentets sammansättning och de förändringar i sammansättningen som äger rum vid ett parlamentsval. Hur, och i vilken utsträckning, denna påverkan från väljarnas sida skall, eller kan, beaktas vid regeringsbildningen är emellertid en komplicerad fråga.

Den tredje punkten uttrycker exekutivens tudelning i ett parlamentariskt system i vilket statschefen skall ha en undanskymd roll. Endast regeringen är politiskt ansvarig inför parlamentet, presidenten är ansvarig inför konstitutionen. Ju starkare position författningen tillskriver en statschef, desto mindre parlamentariskt är systemet.

Laver och Schofield frågar sig vilka partier som lyckas nå regeringsposition, och vilka som blir utestängda eller frivilligt stannar utanför. De konstaterar att regeringsbildningen är en av de fundamentala processerna i europeiska parlamentariska system. Denna process börjar med

ett bestämt valresultat, som lämnar flera koalitionsalternativ öppna, och slutar med att en regering involverande vissa partier utnämns. Att förstå hur ett bestämt valresultat leder till en bestämd regering utgör enligt författarna en verklig utmaning för statskunskapen. Frågan är, kort uttryckt, vilka faktorer som påverkar regeringsbildningen som allmänt kan karakteriseras som en komplex och komplicerad beslutsprocess. Regeringsförhandlingar äger inte rum i sterila laborationsförhållanden. Eller, som Laver & Schofield uttrycker det: "*it takes place in the dirt of a real political world in which all things are never equal*" (Laver & Schofield 1990, 89–90).

Frågan hur en regering kommer till är i ett jämförande perspektiv lika intressant som svårbesvarad. Den är intressant och viktig därför att den berör en fundamental institution i ett parlamentariskt system. Den är svårbesvarad därför att antalet tänkbara faktorer som kan påverka regeringsförhandlingarna, och deras utfall, är stort och varierande till sin natur. Det finns alltså en viss politisk rörelsefrihet mellan ett parlamentsval och tillkomsten av en ny regering. Och frågan är då vilka aktörer som i regeringsförhandlingarna fyller ut detta politiska tomrum, med vilken styrka och i en hurudan politisk miljö. Aktörerna är i första hand de politiska partier som erhållit mandat i parlamentsvalet och deras förhandlingsstyrka utgår från antalet mandat som respektive parti erövrade i valet. Men framför allt omgärdas regeringsförhandlingar av ett antal institutionella och andra restriktioner som har betydelse för utfallet, d.v.s. den nya regeringens sammansättning.

En parlamentarisk regeringsbildning

I samband med regeringsbildningar i parlamentariska system brukar man tala om parlamentarismens doktrinkriterier. Dessa kan ses som normativa härledning av parlamentarismens kärnkrav om att regeringen skall åtnjuta parlamentets – och i sista hand – även folkets förtroende. De är ämnade att slå vakt om att folkets i val uttryckta preferenser blir beaktade vid regeringsbildningen och därmed i regeringspolitiken. Ett beaktande av principerna antas, underförstått, underlätta upprätthållandet av ett dylikt förtroendeförhållande. I ju högre grad

dessa principer beaktas, desto bättre antas det parlamentariska systemet fungera. Eller, ju mera dessa principer blir beaktade i praktiken, desto närmare ett tillstånd av optimal parlamentarism befinner sig ett politiskt system, speciellt vad regeringsbildningen beträffar. Vi skall här begränsa oss till tre dylika principer, d.v.s. majoritets-, pluralitets- samt plebiscitprincipen (von Beyme 1973, 501–502; Laakso 1975, 35–37).

Gemensamt för dessa principer är att de alla ställer bestämda krav, eller önskemål, på regeringens sammansättning. De betonar dock olika aspekter i denna sammansättning. Enligt *majoritetsprincipen* skall en regering helst vara en majoritetsregering som stöds av en majoritet i parlamentet. De två övriga principerna ställer krav på *vem*, eller *vilka*, som borde bilda regering. Såvida ett enda parti inte har majoritetsposition borde, enligt *pluralitetsprincipen*, det största partiet eller grupperingen bilda, eller ingå i, regeringen. *Plebiscitprincipen* förespråkar för sin del att de största valsegrarna borde bilda regering efter ett parlamentsval (Isaksson 1997).

Det säger sig självt att en mekanisk tillämpning av dylika principer inte är möjligt i det politiska livets komplexa värld. Framför allt kan det i praktiken ofta vara svårt att *samtidigt* beakta alla principerna. Det är inte svårt att föreställa sig sådana konstellationer. Hur skall regeringsbildningen designas om t.ex. de partier som segrade i valet inte tillsammans kan uppbringa en majoritet i parlamentet? Och även om så vore fallet är frågan om de av ideologiska eller andra orsaker faktiskt kan enas om ett regeringsprogram? Om dessutom det största partiet hör till valets förlorare, blir det komplicerat att beakta fler än ett av kriterierna (se t.ex. Jansson 1992, 187–198).

Det specifika med plebiscitprincipen är att den explicit betonar valresultatet som grund för regeringsbildningen. Därför brukar den även kallas principen för "förverkligandet av folkviljan". Man kunde också tala om hur sensitivt eller responsivt det politiska systemet är i fråga om förskjutningar i väljarstödet. Väljarnas i valet uttryckta preferenser skall alltså indirekt, via förändringarna i parlamentets sammansättning, påverka även regeringens sammansättning. I ett flerpartisystem är det rätt osannolikt

	Majoritet	Pluralitet	Plebiscit
1)	∞	∞	∞
2)	∞	∞	—
3)	∞	—	∞
4)	—	∞	∞
5)	∞	—	—
6)	—	∞	—
7)	—	—	∞
8)	—	—	—

Figur 1. Alternativa utfall för tre doktrinkriterier

att en funktionsduglig majoritetsregering skall kunna bildas enbart med hjälp av de partier som segrar i valet. Alternativet är att segrarna, eller en del av dem, bildar en minoritetsregering, eller att de bildar en majoritetsregering som även inkluderar ett eller flera partier som förlorade i valet. I ett utpräglat flerpartisystem torde det sistnämnda alternativet ofta vara en realitet (Warwick 1996, 473–487).

Det bör framhåvas att i beslutsprocessen involverade parter knappast resonerar i termer av ovan diskuterade kriterier. Det vore naivt att föreställa sig att dessa kriterier som sådana spelar en viktig roll vid en regeringsbildning i ett flerpartisystem. Det är de realpolitiska konstellationerna efter valet som utgör startrutan för beslutsprocessen. Men det utesluter inte att det kan finnas en viss allmän acceptans bland aktörerna att t.ex. en majoritetsregering eftersträvas i första hand. I ett system där statschefen initierar processen kan dennes uppdrag uttryckligen förutsätta bildandet av en majoritetsregering. Å andra sidan är minoritetsregeringar ingen ovanlighet i Västeuropa. Under efterkrigstiden har ungefär en tredjedel av regeringarna varit minoritetsregeringar (Laver & Schofield 1990, 70–72, Strom 1990). Ytterligare, positionen som största parti torde ofta innebära både förväntningar och förpliktelser inom och utanför partiet. En stor valsegrare, speciellt om det rör sig om ett stort eller medelstort parti, torde i allmänhet ha ett bättre utgångsläge än de andra partierna. Omvänt kan en bräckförlust för ett parti visa sig vara ett besvärligt handikapp i regeringsförhandlingarna o.s.v.

Doktrinkriterierna saknar alltså inte praktisk betydelse. Men denna betydelse är snarare indirekt i och med att de fångar upp centrala synsätt och mekanismer i ett parlamentariskt system. Det skall dessutom betonas att en regeringsbildning, och därvid även en implementering av doktrinkriterierna, konstant äger rum i en värld av politiska restriktioner av varierande slag. Som följd av att restriktionernas omfattning och natur varierar från ett system till ett annat, varierar därmed även den miljö i vilken kriterierna kan beaktas. I vilken utsträckning blir då parlamentarismens doktrinkriterier beaktade? Dels kan man fråga sig i vilken utsträckning de enskilda kriterierna beaktas, dels kan man fråga sig i vilken utsträckning bestämda kombinationer av kriterierna blir beaktade. De tre ovan presenterade doktrinkriterierna möjliggör åtta alternativa utfall.

Det första alternativet representerar en regeringsbildning som uppfyller alla tre kriterierna. Det är då fråga om en majoritetsregering som inkluderar såväl det största partiet som den största valsegraren. Alternativ åtta utgör det andra extremfallet i vilket inget av de tre kriterierna realiseras. Alla övriga alternativa utfall representerar olika mellanformer i vilka ett eller två av kriterierna uppträder i bestämda kombinationer. (Figur 1.)

En värld av restriktioner

Någon fullständig förteckning över tänkbara restriktioner som kan påverka en regeringsbildning låter sig inte göras. Det har dock gjorts försök att kategorisera dylika restriktioner (se Strom, Budge & Laver 1994, 303–335). För det första, ett lands författning kan innehålla en hel del stadganden som påverkar regeringsbildningen. Till exempel förekomsten och utformningen av en förtroendeomröstning (investitur) i parlamentet innan den nya regeringen tillträder kan påverka regeringens sammansättning. En dylik konstitutionell mekanism kan t.ex. göra det svårare att bilda minoritetsregeringar (Laver & Schofield 1990, 207). Statschefens roll i regeringsbildningen regleras vanligen i författningen. Såvida statschefen i konstitutionen tilldelas rollen som formell utnämner av regeringen förblir inflytandet marginellt eller obefintligt. Det är dock inte alls ovanligt att stats-

chefen har också reellt inflytande på denna punkt. Enligt en undersökning har ungefär hälften av de västeuropeiska länderna ett statsöverhuvud som har måttligt eller starkt inflytande över regeringsbildningen (De Winter 1995, 118). En annan undersökning anför att ungefär en tredjedel av länderna i Västeuropa har ett system i vilket statschefen spelar en aktiv roll. Främst rör det sig om republiker – Finland, Frankrike, Italien och Portugal – men även monarkier som Spanien och Nederländerna (Laver & Schofield 1990, 64). Sverige utgör ett extremfall; monarken har inte ens en ceremoniell roll i sammanhanget. För Finlands del sker en väsentlig förändring just på denna punkt när den nya grundlagen träder i kraft år 2000.

När statschefen är direkt integrerad i beslutsprocessen – inte enbart som formell utnämna-re av regeringen – väljer denne regeringssonderare eller regeringsbildare. Dessutom kan statschefen uttrycka mer eller mindre kategoriska krav gällande regeringens sammansättning. Statschefen har initiativet och kan styra regeringsbildningen i en bestämd riktning, mot ett bestämt mål. Statschefens aktivitet kan begränsa regeringsoptionerna och skapa förhandlingsmiljö som klart avviker från en miljö i vilken regeringsbildningen uteslutande handhas av parlamentet (Strom, Budge & Laver 1994, 312–313).

Legislativa regler av olika slag utgör en annan typ restriktioner. Till exempel beslutsregler om kvalificerad majoritet för vissa typer av beslut kan öka trycket för breda majoritetsregeringar. Samma effekt har det i Finland tills nyligen tillämpade systemet enligt vilket en tredjedel av riksdagsledamöterna kan rösta en lag vilande över nyval. Just dylika regler har varit en central orsak till att Finland under efterkrigstiden har dominerats av majoritetsregeringar, tidvis av breda sådana.

Valsystemet påverkar i hög grad regeringsbildningen. Denna påverkan sker indirekt via partisystemet. Primärt är det fråga om i vilken utsträckning som väljarnas preferenser direkt återspeglar sig i partisystemet. Valsystemet och dess utformning kommer här in som en förmedlande länk mellan väljarna och partisystemet. Det kan också sägas handla om graden av proportionalitet och det faktum att olika valsystem innebär olika grader av proportionalitet. Min-

dre proportionella valprocesser minskar partisystemets storlek, antingen genom att göra stora partier ännu större eller genom att göra små partier ännu mindre, eller t.o.m. helt eliminera dessa (Laver & Schofield 1990, 204). Faktum är att ytterst få politiska partier i Europa någonsin erhåller en majoritet av mandaten i folkförsamlingen. Enpartiregeringar med egen majoritet är nästan alltid en skapelse av ett valsystem som ger mandatmajoriteten till partier som *inte* vunnit en majoritet av rösterna. I praktiken kan även många enpartiregeringar betraktas som koalitioner, d.v.s. koalitioner av fraktioner inom det styrande partiet. Koalitionspolitik blir en affär inom partiet istället för en affär mellan olika partier (Gallagher, Laver & Mair 1992, 173–174).

Utöver dylika institutionella restriktioner gällande regeringsbildningen kan enskilda partier, av taktiska eller ideologiska orsaker, på förhand meddela att de ämnar ingå, eller inte ingå, bestämda koalitioner. Ett parti kan t.ex. i form av ett partidagsbeslut begränsa sin egen rörelsefrihet genom att förbinda sig vid vissa eventuella koalitioner. I många länder har vi därför en koalitionskultur som placerar, eller borde placera, tyngdpunkten i koalitionsförhandlingarna till perioden före ett val (Strom, Budge & Laver 1994, 317–318). För den enskilde väljaren är detta givetvis positivt, emedan det bidrar till att klargöra potentiella regeringalternativ *före* valet.

En sista restriktion som skall nämnas i detta sammanhang kan kallas externa vetospelare. Härmed avses restriktioner som befinner sig utanför den parlamentariska arenan. Det rör sig om institutioner och organisationer i det omgivande samhället som t.ex. intresseorganisationer, armén och kyrkan. Också ett annat land kan utgöra en extern vetospelare. För kommunisterna hölls regeringsdörren stängd i många europeiska länder i slutet av 40- och början av 50-talet som följd av förmodat ogillande från USA:s sida till att kommunisterna involveras i regeringar (Strom, Budge & Laver 1994, 319). I ett finskt perspektiv finns i närhistorien ytterst illustrativa exempel på just detta fenomen. Sovjets inflytande över regeringsbildningen i Finland var tidvis betydande innebärande att kommunisternas förhandlingsposition därmed avsevärt förstärktes samtidigt som partier som

inte explicit svor utrikespolitisk trohet utestängdes från maktens korridorer. I Finland har alltså denna typ av restriktion i fråga om regeringsbildningen varit av större betydelse än i de flesta andra europeiska länderna.

Regeringar bildas alltså inte i kliniskt neutralt miljöer. En mängd begränsningar av olika slag omgärdar de politiska aktörerna. Inslaget av och betydelsen av enskilda restriktioner varierar självfallet från ett land till ett annat. Varje land har sin egen "restriktionsprofil". Effekterna av förekomsten av restriktioner är dock densamma för alla. Genom att uppsättningen av tänkbara koalitioner begränsas, omfördelas styrkepositionerna mellan de involverade parterna i regeringsbildningen. Detta är en följd av att förhandlingsstyrkan baserar sig på förmågan att hota rivalerna med alternativa koalitioner. När förändringar sker i räckvidden av dylika hot, då förändras även styrkepositionerna mellan aktörerna (Strom, Budge & Laver 1994, 323).

Den parlamentariska verkligheten

Undersökningspopulationen består av alla regeringsbildningar i direkt anslutning till ett parlamentsval i aderton västeuropeiska länder. Övriga regeringar som eventuellt utnämns under en mandatperiod, liksom ommöbleringar i en regering, ingår inte i populationen. Tidsmässigt avgränsas undersökningen till efterkrigstiden, från slutet av 40-talet till mitten av 90-talet. Valrytmiken, delvis som följd av förtida val, varierar något mellan länderna. För det mesta rör det sig om tio till femton parlamentsval per land. Totalt blir det 239 parlamentsval och, i enlighet med undersökningens logiska uppläggning, lika många regeringsbildningar som granskas. I det följande är avsikten att i ovan diskuterade termer teckna en generell bild av regeringsbildningar i Västeuropa.

De tre doktrinkriterierna operationaliseras enligt följande: 1) majoritetsprincipen förverkligas om den utnämnda regeringen har minst hälften av mandatet i det nya parlamentet bakom sig, 2) pluralitetsprincipen förverkligas om det största partiet ingår i regeringen och 3) plebiscitprincipen anses beaktad såvida den största valsegraren ingår i den nya regeringen. Med största valsegrare avses här det parti som i va-

let mest ökar sin procentuella andel av mandatet i parlamentet.

Generellt sett kan noteras att det föreligger klara skillnader i fråga om i vilken utsträckning doktrinkriterierna implementerats. Pluralitetskriteriet har realiserats betydligt oftare (83 %) än plebiscitkriteriet (53 %) medan majoritetskriteriet ligger mellan dessa (tabell 1). Annorlunda uttryckt, vid åtta regeringsbildningar av tio har det största partiet bildat, eller ingått i, den nya regeringen. Däremot har det parti som är att beteckna som den största valsegraren inkluderats i endast varannan regering. Det största politiska partiet har nått regeringsposition i sju fall av tio.

I Finland har, intressant nog, alla tre kriterierna realiserats i något högre grad än i de övriga västeuropeiska länderna. Framför allt har Finland praktiserat majoritetsregeringar betydligt oftare än i Europa i genomsnitt. Men även de två övriga kriterierna har realiserats i något högre grad än i de övriga länderna. Finland kan visserligen, åtminstone i en nordisk kontext, sedan länge betecknas som majoritetsregeringarnas förlovade land. Det starka inslaget av majoritetsregeringar är därför på intet sätt överraskande. I avsaknad av ett dominerande parti, i likhet med de övriga nordiska länderna, är det smått överraskande att det största partiet trots det ingått i 86 % av de undersökta regeringarna. Dessutom har den största valsegraren involverats i regeringen minst lika ofta som i det övriga Europa.

En jämförelse på basen av utfallet enligt de åtta alternativen visar att det finns betydande likheter mellan Finland och de övriga länderna. För två alternativ är skillnaden dock markant. Det klart mest frekventa alternativet både i Finland och de övriga länderna är alternativ ett som innebär att alla tre kriterierna förverkligas samtidigt. Detta är emellertid klart vanligare i Finland där exakt hälften av regeringsbildningarna uppfyller detta krav. I klartext innebär detta att sju av de fjorton undersökta regeringarna var majoritetsregeringar inkluderande både det största partiet och den största valsegraren. För de övriga ländernas del var detta fallet endast vid ungefär var tredje regeringsbildning. Det näst vanligaste alternativet både i Finland och de övriga länderna är att det rör sig om en majoritetsregering i vilken det största

partiet, men inte den största valsegraren, är involverad (alt. 2). Tillsammans täcker alternativ ett och två nästan 80 % av de finska regeringarna, men endast 61 % i de övriga länderna.

En annan markant skillnad gäller för alternativ sex enligt vilket enbart pluralitetskravet blir uppfyllt, dvs. en minoritetsregering baserat på det största partiet, utan den största valsegraren. Ingen av de undersökta finska regeringarna faller i denna kategori. Detta är närmast en följd av att Finland har saknat ett tillräckligt dominerande parti som ensamt förmått bilda regering, för en längre tid. I Sverige, Danmark och Italien däremot har denna typ av regering varit rätt vanlig. Även i övrigt är det uppenbart att man inte kan tala om ett nordiskt mönster i detta sammanhang. Varje nordiskt land har sin egen profil. Endast Nordens två republiker, Finland och Island, uppvisar ett liknande mönster med tyngdpunkten förlagd på de två första alternativen. Av alla undersökta länder har Norge den jämnaste fördelningen över olika alternativ. Danmark uppvisar en starkt tudelad profil. Dels finns ett starkt inslag av regeringar som enbart består av det största partiet, men som inte uppfyller de två övriga kriterierna. En tredjedel av de undersökta danska regeringarna faller i denna kategori. Dels är inslaget av regeringar som inte uppfyller ett enda kriterium betydande. Det rör sig alltså då om minoritetsregeringar som inte involverar vare sig det största partiet eller den största valsegraren.

I ett tidsperspektiv uppvisar Danmark, Norge och Sverige en intressant och liknande trend. Denna innebär en förskjutning mot regeringar som i allt mindre utsträckning beaktat doktrinkriterierna. För Danmarks del är denna utveckling mycket entydig. Efter parlamentsvalet 1977 har högst ett kriterium blivit realiserat. Och i tre tätt på varandra följande val – 1987, 1988 och 1990 - blev inget kriterium beaktat. Bilden kan kompletteras med att notera att i dessa tre länder har *alla* kriterier realiserats samtidigt mycket få gånger, och för länge sedan. I Norge har detta ägt rum endast en gång (1949), i Danmark likaså endast en gång (1957) samt två gånger i Sverige (1960 och 1968). För Finlands och Islands del är bilden spegelvänd. En betydande del av regeringarna uppfyller alla tre kriterierna samtidigt som vartdera landet

Tabell 1. Utfallet av tre doktrinkriterier enligt åtta möjliga alternativ.

Alternativa utfall	%	(n)
1) Majoritet + Pluralitet + Plebiscit	37	(88)
2) Majoritet + Pluralitet	26	(61)
3) Majoritet + Plebiscit	4	(9)
4) Pluralitet + Plebiscit	9	(21)
5) Majoritet	4	(10)
6) Pluralitet	12	(29)
7) Plebiscit	3	(8)
8) Inget kriterium	5	(13)
Totalt	100	(239)

endast haft en regering som inte uppfyllt ett enda kriterium.

Observationerna gällande Finland baserar sig på fjorton parlamentsval (1948–95) och till dessa val omedelbart anknutna regeringar. För hälften av dessa regeringar har alla tre kriterierna blivit realiserade. Denna notering överträffas endast av Storbritannien (naturligt), Luxemburg, Tyskland och Holland. Denna trend har förstärkts i Finland sedan 80-talet som följd av att det politiska systemet parlamentariserats i flera avseenden. Från och med utnämningen av regeringen Sorsa IV år 1983 erhåller alla regeringar optimala poäng. Ytterligare, sedan 1962 har minst två kriterier blivit implementerade vid respektive regeringsbildning.

Generellt sett är det intressant att notera att inget land når maximalt värde (100 %) för mer än *ett* doktrinkriterium. Detta gäller även Storbritannien – parlamentarismens hemland med sitt tvåpartisystem. Landet får optimal utdelning ifråga om pluralitetsdoktrinen. Det största partiet har m.a.o. alltid bildat regering i Storbritannien. Däremot har en kortlivad regering inte haft majoritetsstatus, och vid tre regeringsbildningar har den största valsegraren inte nått regeringsställning. Den förstnämnda situationen inföll vid parlamentsvalet i februari 1974 då Labour de facto inte erhöll en majoritet av mandaten, men lyckades ändå överta regeringsmakten trots att partiet – i enlighet med landets politiska traditioner – inte kunde tänka sig att bilda en majoritetsregering genom att ingå en ko-

Tabell 2. Extremfallen vid implementering av tre doktrinkriterier.

Involverar	Mest	(%)	Minst	(%)
Majoritet	Holland	(100)	Danmark	(10)
	Luxemburg	(100)	Norge	(33)
	Schweiz	(100)	Italien	(42)
	Tyskland	(100)	Sverige	(44)
Pluralitet	Irland	(100)	Danmark	(52)
	Italien	(100)	Norge	(67)
	Spanien	(100)	Tyskland	(67)
	Storbr.	(100)	Frankrike	(71)
	Österrike	(100)	Island	(75)
Plebiscit	Storbr.	(77)	Spanien	(0)
	Irland	(67)	Italien	(33)
	Frankrike	(64)	Danmark	(38)
	Holland	(64)	Schweiz	(38)
	Luxemburg	(63)	Sverige	(38)

alition med något (eller några) av de sex mindre partier som fick säte i parlamentet. Vid ett nytt parlamentsval redan i oktober 1974 erhöLL Labour en egen majoritet av mandaten. I de senare nämnda situationerna handlar det om att oppositionspartiet blir den största valsegraren, men det regerande partiet lyckas bibehålla en majoritet av mandaten i det nya parlamentet (1950, 1987 och 1992).

Det visar sig att doktrinkriterierna i större utsträckning har realiserats i semipresidentiella system än i mera parlamentariska sådana. I de semipresidentiella länderna implementerades minst två kriterier i 83 % av fallen, men endast i 71 % av fallen i de övriga länderna. Dessutom kan noteras att plebiscitprincipen realiserats i högre grad i semipresidentiella länder. I parlamentariska länder involverades den största valsegraren i 49 % av regeringarna, i de semipresidentiella länderna i 60 %. Huruvida denna skillnad sammanhänger just med regimtyp, eller andra bakomliggande faktorer, må vara osagt.

Regeringsbildningen i partisystemets grepp

Det tomrum mellan ett valresultat och en ny regering som regeringsbildningen skall fylla påverkas rimligtvis av partisystemets grundläggande egenskaper. Valsystemet påverkar parti-

systemet som i sin tur påverkar behovet av koalitionsregeringar. Länder som tillämpar ett system med majoritetsval tenderar att få ett mer eller mindre utpräglat tvåpartisystem likt det brittiska. Hindren för nya och små partier att vinna (betydande) representation i parlamentet är många och stora. Ett dylikt politiskt system kännetecknas av att det finns två stora, jämnstarka partier som sammantagna starkt dominerar partifältet och i valen konkurrerar om regeringsmakten. En koalition mellan dessa är i regel otänkbar. Ett parlamentsval blir därmed per definition även ett regeringsval. Den engelske väljaren har därför ett mycket större och mera direkt inflytande på regeringsbildningen än väljaren i ett flerpartisystem (Ware 1996, 335–337; Strom 1990, 24).

I ett utpräglat flerpartisystem finns det i regel flera koalitionsalternativ. För den enskilde väljaren är detta givetvis ett dilemma. Som följd av att många koalitionsalternativ är möjliga, minskar sannolikheten – i jämförelse med ett tvåpartisystem – att just det parti som jag röstar på kommer i regeringsställning. Ändå vill väljarna i allt högre grad påverka regeringsbasen och röstar på ett parti med förhoppning om att partiets ledare får i uppdrag att bilda regering. Samtidigt röstar de mot andra partiledare som potentiella regeringsbildare (Linz 1994, 39–42).

Tabell 3. Doktrinkriterierna i olika ideologiska miljöer.

Regeringens ideologiska bas	Utfallsalternativ (%)								Tot.
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Borgerlig (n=91)	35	20	4	5	9	10	9	8	100
Socialistisk (n=51)	24	18	—	20	—	29	—	10	100
Mixed (n=97)	45	35	5	6	2	5	—	1	100

Detta betyder inte att parlamentarismens principer inte skulle kunna tillämpas även i flerpartisystem. Redan på 1930-talet konstaterade Sven Lindman att "tron på tvåpartisystemets absoluta företräde i demokratiskt styrda stater synes emellertid efter hand märkbart ha rubbats" (Lindman 1937, 16). Han ansåg vidare att man i viss mån överskattat de hinder flerpartisystemet för med sig. Parlamentarismens smidighet och tänjbarhet hade möjliggjort dess tillämpning i många länder med ett utpräglat flerpartisystem, antingen i form av koalitionsparlamentarism eller minoritetsparlamentarism eller dessa i förening (Lindman 1937, 17–18). Betydligt senare bedömare har varit inne på samma linje. En bedömning är att opinionerna gentemot mångpartisystem blev mera positiva under 60-talet när man insett att koalitionsparlamentarism inte resulterar i instabilitet. Tvärtom kan koalitioner i flerpartisystem stå för större kontinuitet än ett tvåpartisystem i vilket maktskiftet sker abrupt och med en omläggning av föregångarens politik (Hague et al. 1998, 142–143).

Att partisystemets utformning har betydelse för i vilken utsträckning, och på vilket sätt, doktrinkriterierna realiserar framkommer redan vid en klassificering av de undersökta länderna enligt antal effektiva partier för perioden 1945–80 (Lijphart 1984, 124–126). I länder med färre än tre effektiva partier har doktrinkriterierna i genomsnitt realiserats i 81 % av regeringarna. I länder med tre till fyra effektiva partier är motsvarande värde 65 %, i länder med mer än fyra effektiva partier är det 64 %. En kritisk gräns förefaller alltså gå mellan två och tre effektiva partier. Såvida det effektiva antalet partier är högst två är förutsättningarna för att implementera doktrinkriterierna bättre än om partisystemet är mera fragmenterat.

I det följande skall vi företa en systematisk inventering av hur partisystemets determinanter påverkar regeringens utformning. Detta görs enligt två grundläggande dimensioner, en *ideologisk* och en *strukturell*. Med den förstnämnda dimensionen avser vi att granska huruvida en regerings ideologiska bas har betydelse för hur doktrinkriterierna realiserar. Inom ramen för den strukturella dimensionen kopplas partisystemets baskarakteristika i termer av fragmentering och polarisering till doktrinkriterierna. Den ideologiska dimensionen operationaliserar genom en indelning av regeringarna i tre grova kategorier på basen av regeringens ideologiska färg. Vi skiljer mellan rent borgerliga regeringar, rent socialistiska regeringar samt s.k. mixedregeringar som inkluderar partier från båda ideologiska blocken. Kan man spåra ett samband mellan å ena sidan typ av regering i ideologiska termer och å andra sidan implementering av doktrinkriterierna?

Det är uppenbart att doktrinkriterierna mest har implementerats i mixed-regeringar. Nästan hälften (45 %) av denna typ av regeringar har realiserat alla kriterierna. I nio fall av tio har minst två av kriterierna blivit beaktade i samband med mixed-regeringar. Minst har kriterierna realiserats i rent socialistiska regeringar som mera sällan fångar in alla kriterierna. I motsats till de övriga regeringstyperna är en rent socialistisk regering ofta en minoritetsregering bestående av det största partiet. I samband med socialistiska regeringar är det även vanligare att inget kriterium blir implementerat. (Tabell 3.)

En jämförelse av i vilken utsträckning de tre kriterierna enskilt har integrerats i ideologiskt olika regeringar framhäver ytterligare skillnaderna. Alla kriterierna är mest integrerade i mixed-regeringar. Ungefär nio av tio mixed-regeringar är majoritetsregeringar som inklude-

Tabell 4. Partistruktur och implementering av doktrinkriterier I.

Systemegenskap		Majoritet (df=1)	Pluralitet (df=1)	Plebiscit (df=1)	Alternativ* (df=7)
Aggregering	χ^2	3,597	2,351	5,483	18,878
	sig.	0,058	0,125	0,019	0,009
Fragmentering	χ^2	0,923	12,698	2,890	19,472
	sig.	0,337	0,000	0,089	0,007
Polarisering	χ^2	4,291	0,337	2,940	14,329
	sig.	0,038	0,562	0,086	0,046

* Avser de åtta möjliga utfallsalternativen, se *Figur 1*.

rar det största partiet. I var sjätte regering av denna typ är även den största valsegraren involverad. Skillnaderna mellan regeringskategorierna är störst för majoritetskriteriet och minst för plebiscitkriteriet. Endast 41 % av de socialistiska regeringarna är majoritetsregeringar, men 90 % inkluderar, eller består av, det största partiet. De rent borgerliga regeringarna är för sin del till ca 70 % majoritetsregeringar som involverar det största partiet.

Den strukturella dimensionen analyseras i termer av fragmentering och polarisering. Fragmenteringen mäts dels med *Raes fraktionaliseringssindex* (F), dels med *Mayers aggregeringsindex* (A). Raes index baserar sig på partiernas andelar av mandaten i parlamentet och varierar mellan 0 och 1. Mayers index baserar sig på antalet partier i parlamentet samt på det största partiets andel av mandaten. Ju högre indexvärde, desto mera aggregerat är partisystemet. Dessa två index kompletterar varandra och ger tillsammans en nyanserad bild av fragmenteringen i ett partisystem. Polariseringsindex i ett partisystem mäts som den totala andelen av parlamentsmandaten som yttervänster- respektive ytterhögerpartierna förfogar över (Mayer 1980, 515–520; Lane & Ersson 1994, 176–185).

De tre strukturdimensionerna har dikotomiserats på basen av det aritmetiska medelvärdet av ländernas medianvärden för aggregering, fragmentering samt polarisering. Varje regeringsbildning kan därmed relateras till en bestämd partistrukturkontext. Ett parlamentsval kan resultera i en situation där partisystemet kännetecknas av t.ex. hög aggregering, låg fragmentering och hög polarisering. Härigenom

skapas totalt åtta olika egenskapskategorier för ett partisystem efter ett parlamentsval. Frågan blir då huruvida samband mellan egenskapskategorierna och doktrinkriterierna kan spåras. Eller, kan man finna samband mellan partisystemets egenskaper och det sätt varpå doktrinkriterierna implementeras? Såvida vi allmänt hävdar att partisystemets utformning har betydelse för implementeringen av kriterierna, bör vi självfallet finna samband som stöder ett dylikt påstående.

Tre statistiskt signifikanta samband föreligger. Ett klart samband kan noteras både för aggregering och fragmentering i relation till de åtta doktrinkategorierna. Mellan fragmentering och pluralitet föreligger dessutom ett starkt samband som innebär att låg fragmentering avsevärt ökar sannolikheten för att det största partiet involveras i regeringen. När antalet partier är relativt få ökar alltså sannolikheten för att det största partiet når regeringsansvar. Vårt grundantagande om att partisystemets utformning påverkar i vilken utsträckning, och på vilket sätt, parlamentarismens doktrinkriterier blir implementerade kan därmed anses bekräftat. Avslutningsvis görs ett försök att nyansera dessa samband.

Det visar sig att nästan 60 % av fallen är koncentrerade till två kategorier av partistrukturer. Detta säger ändå ingenting om de samband vi avser att belysa. Det illustrerar enbart hur den europeiska partikartan, i termer av fragmentering och polarisering, sett ut under efterkrigstiden. Den intressanta frågan är givetvis hur de olika kategorierna av doktrinkriterier fördelar sig inom respektive kategori av parti-

Tabell 5. Partistruktur och implementering av doktrinkriterier II.

Partistruktur	Realiserade doktrinkriterier (%)				
	Alla	Två	Ett	Inget	Totalt
I Låg aggregering + hög fragmentering + låg polarisering (n=80)	35	30	28	8	100
II Hög aggregering + låg fragmentering + hög polarisering (n=59)	53	36	10	2	100

struktur. De ovan konstaterade generella sambanden borde därigenom kunna lokaliseras och nyanseras. Intressant nog är de dominerande strukturtyperna varandras spegelbild. Låg aggregering, hög fragmentering och låg polarisering konstituerar den första kategorin (I) medan den andra kategorin (II) följaktligen definieras i termer av hög aggregering, låg fragmentering och hög polarisering. (Tabell 5.)

Inom ramen för strukturkategori I kan inget klart samband skönjas. Det allmänna mönstret bryts endast av att andelen fall där inget kriterium realiserats är lågt. I strukturkategori II däremot kan ett starkt samband iakttas. Det är helt uppenbart att en dylik partistruktur är gynnsam för implementering av doktrinkriterierna. I över hälften av fallen i denna kategori har alla tre kriterierna realiserats. Minst två av kriterierna har realiserats i 89 % av fallen mot endast 65 % i kategori I. Andelen fall då endast ett eller inget kriterium blivit beaktade är följaktligen betydligt lägre i kategori II än i kategori I. Därmed kan vi slå fast att parlamentarismens doktrinkriterier implementeras mest i en partistruktur som kännetecknas av hög aggregering, låg fragmentering samt hög polarisering. Ett dylikt partisystem innebär i praktiken dels att det finns relativt få partier överhuvudtaget, dels att ett eller två av dessa är klart större än de övriga och innehar en dominerande position. Det är därför inte förvånande att huvudparten av de fall där alla doktrinkriterier realiserats inom denna kategori kan härledas till länder som Storbritannien (7 fall), Tyskland (5) och Österrike (5). Även Grekland (4) och Irland (4) är

representerade. Det rör sig alltså om länder med ett tvåpartisystem eller åtminstone betydande inslag av ett sådant.

Inom strukturkategori I kan de fall som inneburit att alla doktrinkriterier realiserats härledas till en helt annan typ av partisystem och länder. Det är fråga om en politisk miljö med relativt många partier (hög fragmentering) av vilka inget i stöd av sin storlek vore dominerande (låg aggregering). Orsaken till att man även i en dylik partipolitisk miljö – som alltså utgör en exakt spegelbild av miljön i kategori II – rätt väl förmått realisera doktrinkriterierna förefaller ligga i breda majoritetskoalitioner. Huvudparten av de fall där alla kriterier har realiserats kan nämligen härledas till Holland (8), Finland (5) samt Schweiz (5). Det rör sig alltså om utpräglade flerpartisystem utan ett dominerande parti. Schweiz har sitt speciella system som garanterar breda majoritetskoalitioner. Men det intressanta är att dessa länder, av en eller annan orsak, har en politisk tradition av konsensus i form av breda majoritetskoalitioner. Inslaget av breda (inte *minimum-winning*) och överbreda (minst 75 % av mandat) koalitionsregeringar har varit betydande i dessa länder. De tvåpartisystemliknande regeringarna i kategori II däremot är i regel minimalt-vinnande majoritetskoalitioner (se t.ex. Lane & Ersson 1994, 240–246).

Slutord

I två mycket olika partistrukturrella subkulturer har alltså doktrinkriterierna i hög grad realiserats.

rats. Orsaken här till är emellertid lika olik som den miljö i vilken dessa regeringsbildningar sett dagens ljus. I politiska miljöer där inslaget av tvåpartisystem är starkt är detta främst en följd av valsystemet som är så konstruerat att stabila enpartiregeringar kan bildas. Det politiska systemet i dylika miljöer är m.a.o. designat på ett sätt som mer eller mindre automatiskt garanterar att doktrinkriterierna i regel blir realiserade. Detta sker dock på bekostnad av både pluralism och representativitet. Å andra sidan, en politisk kultur med (över)breda majoritetskoalitioner innebär att de flesta partierna i parlamentet delar regeringsansvaret. Härigenom fördunklas ansvarsutkrävandet men det ökar givetvis sannolikheten för att även det största partiet och den största valsegraren ingår i koalitionen. I en dylik politisk kultur – som är parlamentariskt tvivelaktig – blir doktrinkriterierna egentligen realiserade som en biprodukt. Såvida en politisk tradition av breda majoritetskoalitioner saknas, är det betydligt svårare att i en dylik partimiljö realisera doktrinkriterierna i större utsträckning. Det visar sig nämligen att 92 % (12 av 13) av de fall då inget doktrinkriterium realiserats uppstått i en miljö av låg aggregering och hög fragmentering. Polariseringsen har ingen relevans i det sammanhanget.

På sätt och vis rör det sig om två ytterlighetsfenomen. Parlamentarismens doktrinkriterier realiseras mest i partisystem som, mer eller mindre, kan betecknas som tvåpartisystem å ena sidan, och i utpräglade flerpartisystem å andra sidan. Mot bakgrund av ovan diskuterade omständigheter finns det emellertid anledning att fråga sig om inte de regeringsbildningar som äger rum i mindre gynnsamma partistrukturella miljöer, och i mindre utsträckning förmår realisera doktrinkriterierna, ändå egentligen är parlamentariskt mera genuina. Nu framstår det mest parlamentariska – paradoxalt nog – som en parlamentarisk schimär.

REFERENSER

- von Beyme, Klaus (1973): *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München.
- Gallagher, Michael, Laver, Michael & Mair, Peter (1992): *Representative Government in Western Europe*. McGraw-Hill Inc, New York.
- Hague, Rod, Harrop, Martin & Breslin, Shaun (1998): *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Macmillan Press Ltd., London.
- Isaksson, Guy-Erik (1997): Regeringslösningar och väljarresponsivitet i Norden. I Isaksson, Guy-Erik (red.): *Inblickar i nordisk parlamentarism*. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 470.
- Jansson, Jan-Magnus (1992): *Från splittring till samverkan. Parlamentarismen i Finland*. Söderström & C:o, Borgå.
- Laakso, Seppo (1975): *Hallituksen muodostaminen Suomessa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Vammala.
- Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante O. (1994): *Politics and Society in Western Europe*. SAGE Publications, London.
- Laver, Michael & Schofield, Norman (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.
- Lindman, Sven (1937): *Parlamentarismens tillämpning i Finland 1919–1926. Med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem*. Akademisk avhandling. Åbo Tidnings och Tryckeri Aktiebolag, Åbo.
- Linz, Juan J. (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? I Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo (eds.): *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Volume 1. The John Hopkins University Press, London.
- Mayer, Lawrence (1980): A Note on The Aggregation of Party Systems. I Merkl, Peter H. (ed.): *Western European Party Systems*. The Free Press, New York.
- Stjernquist, Nils (1996): *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970*. Sveriges riksdag, Lund.
- Strom, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, New York.
- Strom, Kaare, Budge, Ian & Laver, Michael J. (1994): Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* 38, s. 303–355.
- Ware, Alan (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford University Press, Oxford.
- Verney, Douglas V. (1992): Parliamentary Government and Presidential Government: I Lijphart, Arend (ed.): *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Warwick, Paul V. (1996): Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science* 26, s. 471–499.
- De Winter, Lieven (1995): The Role of Parliament in Government Formation and Resignation. I Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Campus Verlag, Frankfurt.