

# Pro-premiär eller pro-president?

## Om distinktionen mellan parlamentarism, presidentialism och semipresidentialism<sup>1</sup>

Thomas Sedelius

### Inledning

Forskningen om den politiska utvecklingen i Central- och Östeuropa och i f.d. Sovjetunionen har sedan början av 1990-talet varit omfattande. Inte minst har länderna kategoriserats och jämförts utifrån de grundläggande politiska institutionernas form och innehåll. Trots detta råder det fortfarande en betydande förvirring kring hur vissa länders konstitutionella arrangemang skall karaktäriseras. Skall t.ex. Ryssland betecknas som presidentiellt eller semipresidentiellt? Faller Bulgarien bäst in under kategorin parlamentarism eller semipresidentialism? Är Ukrainas konstitutionella arrangemang presidentiellt? Olika analyser och klassificeringar av ländernas politiska system ger starkt skiftande, och i många fall inte helt övertygande svar. Kategoriseringsproblemen har framförallt varit kopplade till presidentmakten och mer explicit till begreppen semipresidentialism och presidentialism.

En förklaring till begreppsförvirringen kan naturligtvis vara att länderna befunnit sig i en omvandlingsprocess där den konstitutionella ramen har skiftat över tid och där den politiska verkligheten i vissa fall skiljt sig markant från vad som faktiskt står i den skrivna författningen. Vissa länder antog t.ex. inte sin postkommunistiska konstitution förrän under andra hälften av 1990-talet, medan ytterligare andra länder gjort betydande förändringar och tillägg efter 1990-talets slut. Samtidigt tycks dock studier kring denna utveckling ha blottlagt en inomvetenskaplig otydlighet kring begreppen parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism. Ett slags konceptuell förvirring som forskningen kring konstitutionella system knappast är betjänt av. I synnerhet inte i ljuset av den omfattande och länge pågående debatten om huruvida parlamentarism eller presidentialism är den bästa styrelseformen för demokratisk utveckling och konsolidering. Juan Linz initierade denna debatt genom att i en artikel publicerad 1990, hävda att presidentialism som styrelseprincip innehåller ett antal mekanismer som gör den mindre lämplig för demokratisk utveckling än parlamentarism (Linz, 1990; 1994). En rad empiriskt jämförande undersökningar har sedan, mer eller mindre framgångsrikt, försökt att pröva Linz påstående (se t.ex. Ishiyama och Velten, 1998; Johannsen, 2000; Mainwaring, 1993; Stepan och Skach, 1993). Sådana studiers tillförlitlighet påverkas dock negativt om det faktiskt är så, som ofta varit fallet, att det råder uppenbara oklarheter kring vad som egentligen skall betecknas som semipresidentialism,

presidentialism och ibland även parlamentarism. Själva idén med att konstruera sådana begrepp är att kunna jämföra och klassificera regimer på ett adekvat sätt. Om då själva klassificeringen blir något närmast subjektivt där olika forskare själva väljer vad som skall betecknas som det ena eller det andra, så riskerar hela basen för komparativa studier inom detta område att försvagas. I en nyligen publicerad artikel gör Siaroff (2003) ett försök att motverka detta problem genom att skapa inte mindre än åtta (!) nya subkategorier under huvudkategorierna parlamentarism, semi-presidentialism och presidentialism. Dilemmat med Siaroffs klassificeringsscheman blir dock att vi riskerar att hamna i ett sammelsurium av kategorier och subkategorier där möjligheten till bredare jämförelser och ibland nödvändiga generaliseringar nära nog omintetgörs.

Syftet med denna uppsats är att argumentera till förmån för en mer moderat, men dock tydligare distinktion mellan parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism än vad som ofta har tillämpats i litteraturen. Framförallt kommer begreppet semipresidentialism att problematiseras och definieras i förhållande till parlamentarism och presidentialism. Jag kommer att argumentera för nödvändigheten av att dela upp begreppet semipresidentialism i de två kategorier som Shugart och Carey (1992) presenterar, nämligen 'premier-presidential' och 'president-parliamentary'.

För det andra är syftet att applicera de föreslagna kategorierna på de post-kommunistiska ländernas konstitutionstyper för att empiriskt försöka påvisa kategoriernas relevans och tillämplighet. Vidare kommer konstitutionstyperna att analyseras utifrån den konstitutionella makt som tilldelats presidentämbetet i respektive land, dels för att undersöka skillnader inom och mellan dessa, och dels för att undersöka hur väl konstitutionstyp sammanfaller med presidentmakt. Detta mot bakgrund av att problematiken kring begreppen parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism är kopplade till variationer i presidentmakt.

För det tredje är syftet att, utifrån den gjorda konstitutionskategoriseringen, översiktligt analysera och diskutera konstitutionstyperna i förhållande till demokratisering eftersom detta varit ett huvudtema inom forskningsfältet under lång tid. Ambitionen är dock inte att försöka påvisa orsakssamband, utan snarare att med enkla medel undersöka i vilken utsträckning konstitutionstyp, presidentmakt och demokratisering sammanfaller.

### Konceptuella oklarheter kring semipresidentialism och presidentialism

Maurice Duverger var den som först på allvar argumenterade för att begreppet semipresidentialism är lämpligt för att beskriva den konstitutionella styrelseform som karaktäriseras av att presidenten väljs i allmänna val och har en relativt betydande makt, samtidigt som regeringen, ledd av en premiärminister, är ansvarig inför parlamentet (Duverger, 1980: 166). Den franska femte republiken utgör skolexempel för Duvergers definition även om han vid tiden för sin

Tabell 1. Huvudsakliga principer och relationer mellan lagstiftande och verkställande makt i parlamentariska, presidentiella och semipresidentiella system.

	Parlamentarism	Presidentialism	Semipresidentialism
<b>Beroendeförhållanden</b>	Ömsesidigt beroende mellan verkställande och lagstiftande makt (regering-parlament)	Ömsesidigt oberoende mellan verkställande och lagstiftande makt	Delvis ömsesidigt beroende (reg-parl), delvis ömsesidigt oberoende (pres-parl)
<b>Verkställande makt</b>	Verkställande makten (regeringen) tillsätts på basis av de parlamentariska majoritetsförhållandena. Positionerna som statschef och regeringschef är åtskilda	Presidenten är både stats- och regeringschef. Presidenten tillsätter och avsätter medlemmar i regeringen	Delad verkställighetsmakt mellan pres (statschef) och reg. Reg är beroende av parl förtroende
<b>Demokratisk förankring</b>	Parlamentet väljs av medborgarna för en bestämd tidsperiod, men nyval kan utlysas av regering, talman eller president innan periodens slut	Presidenten väljs av medborgarna för en bestämd tidsperiod och kan endast avsättas under extraordinära omständigheter	Presidenten väljs av medborgarna för en bestämd tidsperiod och kan endast avsättas under extraordinära omständigheter
<b>Länderex.</b>	Storbritannien, Sverige	USA, Brasilien	Frankrike, Litauen

Källor: Författarens konstruktion baserat på Johannsen, (2000); Landman (2000); Stepan och Skach (1993); Sartori (1997).

artikel räknade upp ytterligare ett antal semipresidentiella länder, bl.a. Finland, Island, Irland, Portugal och Österrike (Duverger, 1980: 166f).

Generellt kännetecknas semipresidentialism av en dual exekutiv struktur där den verkställande makten är delad mellan president och premiärminister. Till skillnad mot presidentskapet (eller monarkens roll) i parlamentariska system, så har presidenten i ett semipresidentiellt system mer än bara representativa eller ceremoniella befogenheter. Dessutom väljs presidenten i direkta val, vilket inte är fallet i parlamentariska system där presidenten är indirekt vald, antingen av parlamentet eller via lokala eller regionala representanter (Elgie, 1999; Hadenius, 2001; Sartori, 1997; Shugart och Carey, 1992). Ett 'rent' presidentiellt system å andra sidan, kännetecknas av att presidenten är direktvald (eller via symboliska elektorskollegium som är fallet i USA) och att där inte finns någon dual exekutiv struktur. Presidenten leder sin regering och är själv ytterst ansvarig för den exekutiva makten. I ett presidentiellt system är makt-delningstanken central och presidenten kan inte, till skillnad mot vad som ofta är fallet i semipresidentiella system, upplösa parlamentet. Relationen mellan verkställande och lagstiftande makt i presidentiella system kännetecknas därmed av ett ömsesidigt oberoende (se t.ex. Hadenius, 2001: 102f; Pasquino, 1997: 131f). I tabell 1 redovisas de generella principerna för parlamentarism, presidentialism och semipresidentialism.

En snabb titt på tabell 1 ger vid handen att det torde vara ganska okomplicerat att klassificera regimer utifrån de angivna kriterierna. De länderexempel som ges under respektive kategori förefaller knappast heller vara kontroversiella, det är trots allt svårt att motsäga påståendet att USA kännetecknas av presiden-

tialism eller att Frankrike har ett semipresidentiellt system. Dock blir det mer komplicerat om vi istället skall klassificera t.ex. Ryssland eller Bulgarien. Svårigheterna med dessa regimer är framförallt kopplade till presidentmakten. Här finns två dilemman att hantera. För det första måste vi bestämma om hänsyn skall tas till den faktiska, eller endast till den konstitutionellt fastslagna makten. Vi kan m.a.o. fråga oss om t.ex. Islands styrelseform skall betecknas som semipresidentiell för att dess konstitution är i enlighet med Duvergers definition, trots att landet i praktiken fungerar som en parlamentarisk stat, eller om den därför skall kategoriseras som parlamentarisk. För det andra, hur skall vi hantera de stora variationer i presidentmakt som finns mellan olika länder inom respektive kategori?

Vad gäller skillnaden mellan konstitutionell och faktisk styrelseform är det uppenbart att detta skapar förvirring och svårigheter när länders system skall kategoriseras. Problemet är kanske särskilt påtagligt just för semipresidentiella system, men gäller även för presidentiella och parlamentariska system. Variationerna mellan vad som fastslås i konstitutionen och vad som är politisk praxis är stora i såväl parlamentariska som i presidentiella system. Men kanske än större är variationerna mellan länderna inom respektive kategori. Efter att ha studerat och jämfört 'rent' presidentiella system i Latinamerika konstaterar t.ex. Mainwaring och Shugart (1997: 435):

Presidential systems vary so greatly in the powers accorded to the president, the types of party and electoral systems with which they are associated, and the socio-economic and historical context in which they are created that these differences are likely to be as important as the oft-assumed dichotomy between presidential and parliamentary systems.

Trots detta finns det, som vi sett, viktiga gemensamma kriterier som förenar de länder som betecknas som parlamentariska, presidentiella eller semipresidentiella. Min bestämda uppfattning är därför att det är konstitutionen – och inte praktiken – som skall bestämma ländernas kategorisering. I annat fall riskerar vi att ytterligare förvärra det konceptuella kaos som delvis redan är ett faktum på forskningsområdet. Denna argumentationslinje står dock inte oemotsagd i litteraturen, där t.ex. Lijpharts regimkategorisering bygger på det omvända resonemanget, d.v.s. att det är hur författningen fungerar i praktiken som skall avgöra i vilken kategori ett visst land skall placeras. Problemen med Lijpharts förhållningssätt blir dock alltför uppenbara när hans analys sedan mynnar ut i ett klassificeringsschema fyllt med hybridvarianter – i flera fall kategorier utan innehåll – och periodindelningar beroende på hur ländernas praktiska tillämpning av konstitutionen varierar över tid (Lijphart, 1992; 1999: 117ff; för ytterligare exempel på kategoriseringar baserade på detta förhållningssätt se t.ex. Berglund et al. 2001; Stepan och Skach, 1993). Konstitutionsargumentet – alltså att det är den konstitutionellt fastslagna kompetensfördelningen mellan lagstiftande och verkställande makt som måste utgöra basen för om ett land skall betecknas i termer av presidentialism, parlamentarism eller semipresidentialism – finner dock stöd bland andra på området (jfr Anckar, 1999a; Duverger, 1980; Elgie, 2001; Pasquino, 1997; Sartori, 1997). I ett försvar för att semipresidentiella system bör kategoriseras utifrån sina konstitutionella särdrag konstaterar t.ex. Pasquino (1997: 129): 'They [semi-presidentiella sys-

tem] possess their own specific, appropriately devised institutional features. [...] Presidential systems cannot simply, so to speak, lapse into semi-presidential systems nor can parliamentary systems jump into semi-presidential systems.' Anckar (1999a: 505) är om möjligt ännu tydligare när han hävdar att: '[m]etoden [att låta konstitutionen styra kategoriseringen] används för att andra metoder är sämre.'

Argumentet att låta författningen avgöra kategoriseringen får dock som konsekvens att en semipresidentiell regim över tid kan skifta i sin tillämpning på ett sådant sätt att den i vissa perioder är mer presidentdominerad, medan den i andra perioder kännetecknas av mer parlamentariskt orienterat styre. Det är dock likafullt ett semipresidentiellt system så länge inte konstitutionen förändras. Skiftningar av det här slaget har förekommit i både Frankrike och Finland under de senaste decennierna<sup>2</sup>. Duverger använder t.o.m. termerna presidentiella och parlamentariska faser för att beskriva de skiftningar som den franska femte republiken gått igenom över tid (Duverger, 1997).

Att acceptera en konstitutionell definition av styrelseformerna innebär vidare att länderna inom respektive kategori kan skilja sig väsentligt från varandra när det gäller hur det politiska systemet de facto fungerar. Skillnaden mellan t.ex. de parlamentariska länderna Italien och Tyskland är i vissa avseenden lika påtagliga som skillnaderna mellan de semipresidentiella systemen Frankrike och Portugal (jfr Duverger, 1978: 18; Elgie, 1999: 8f). Argumentet består dock – det är de generella konstitutionella principerna för hur lagstiftnings- och exekutivmakt är organiserad som är det minst dåliga sättet att bestämma hur länderna skall kategoriseras.

### Pro-premiär- och pro-presidentsystem

Klassificeringsproblemen när det gäller länderna i Central- och Östeuropa och i f.d. Sovjetunionen förefaller mer än något annat vara kopplade till presidentmakten och distinktionssvårigheterna mellan framförallt presidentialism och semipresidentialism. Detta har bl.a. fått till följd att ett land som Polen oftast betecknas som semipresidentiellt, medan däremot Rysslands styrelseform – sin delade exekutivmakt mellan premiärminister och president till trots – av flera har kategoriserats som presidentialism (se t.ex. Berglund *et al.*, 2001; Johannsen, 2000; Easter, 1997). Att denna kategorisering väljs hänger antagligen samman med att begreppet semipresidentialism uppfattas som för brett (eller för snävt beroende på perspektiv). Genom att kalla Rysslands styrelseform för presidentialism markeras att den ryske presidenten har en betydligt starkare ställning än sin motsvarighet i Polen. Trots detta är den ryska exekutivmakten knappast rent presidentiell utan har en tydligt dual struktur, vilket gör att systemet ligger närmare Duvergers definition av semipresidentialism, än vad det gör presidentialism.

En lösning på dilemmat med de stora variationerna i presidentmakt har dock presenterats av Shugart och Carey (1992) i *Presidents and Assemblies*. De inser att begreppet semipresidentialism, såsom det formulerats av Duverger (1980), många gånger är otillräckligt för att klassificera regimer i vilka den exekutiva makten är delad mellan president och premiärminister. Genom att

istället dela in semipresidentiella system i två olika kategorier, nämligen i vad de kallar *premier-presidentialism* och *president-parliamentary systems*, skapar de mer precisa verktyg för att klassificera länder, men också för att förstå betydande likheter och skillnader mellan olika semipresidentiella system.

*Premier-presidentialism* definieras i enlighet med Duvergers kriterier och innebär följande: (1) presidenten tillsätts genom allmänna val (antingen direkt eller via elektorer), (2) presidenten innehar betydande makt och (3) det finns dessutom en premiärminister och ett regeringskabinett, vilka är ansvariga inför parlamentet (Shugart och Carey, 1992: 23). Enligt Shugart och Careys idé så indikerar termen *premier-presidentialism* premiärministerns starkare ställning över presidenten, medan termen *president-parliamentary* indikerar presidentens mer dominerande roll i dessa system (se nedan).

För att undvika en otymplig direktöversättning, men ändå behålla Shugart och Careys ursprungliga idé, väljer jag här att introducera nya svenska termer för dessa system. Jag kommer fortsättningsvis att benämna *premier-presidential systems* för *pro-premiärssystem* och *president-parliamentary systems* för *pro-presidentsystem*.

Presidentmakten i *pro-premiärssystemen* är inte nödvändigtvis kopplad till lagstiftning men kan ändå vara betydande, som t.ex. befogenhet att utnämna premiärminister och/eller andra ministrar samt möjligheten att upplösa parlamentet och utlysa nyval. Det är dock inte i ett *pro-premiärssystem* tillåtet för presidenten att unilateralt avsätta ministrar som har parlamentets förtroende. Om presidenten har befogenhet att avsätta ministrar, samtidigt som också parlamentet kan fälla regeringsmedlemmar genom mistroendeförklaring så är regimen inte *pro-premiär*, utan *pro-presidentiell*. *Pro-presidentsystemen* kännetecknas därmed av en asymmetri i relationen mellan president, regering och parlament. Denna asymmetri kan exemplifieras med artikel 117 i Rysslands konstitution från 1993:

The president may take a decision about the resignation of the Government. [...] The state Duma [ryska underhuset] may express non-confidence in the Government (Ryska federationens konstitution översatt av Bucknell University, 2002).

Till skillnad mot normen i presidentiella system med maximal maktindelning mellan parlamentet å ena sidan, och presidenten och dennes regering å den andra, så har regeringen i ett *pro-presidentsystem* en dubbel ansvarsroll såtillvida att den kan fällas av både president och parlament. Om vi därtill lägger presidentens befogenhet att upplösa parlamentet så framträder ett system där maktindelningsprincipen är krympt till ett absolut minimum. Shugart och Carey (1992: 24) definierar *pro-presidentsystem* (president-parliamentary) enligt följande: (1) presidenten tillsätts genom allmänna val (antingen direkt eller via elektorer); (2) presidenten utser och avsätter regeringsmedlemmar; (3) regeringsmedlemmarna är underställda både presidentens och parlamentets förtroende; (4) presidenten har makt att upplösa parlamentet och/eller makt att initiera lagstiftning.

Sartori (1997) har kritiserat Shugart och Careys definition av *pro-presidentsystem* och kallat kategorin för 'an almost empty class, a container in desperate want of content' (Sartori, 1997: 132). Som vi skall se nedan visar dock en

analys av de postkommunistiska ländernas konstitutioner att kategorin i högsta grad är relevant och långt ifrån någon 'tom container'.

## Konstitutionella system i Central- och Östeuropa och f.d. Sovjetunionen

Utifrån definitionerna av *pro-premiär-* och *pro-presidentsystem* blir kategoriseringen av de postkommunistiska ländernas konstitutionsformer tydlig. Jämfört med att använda den grövre indelningen i parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism innehåller denna klassificering mer nyans och är, vill jag hävda, mer rättvisande. Baserat på ländernas postkommunistiska konstitutioner har jag i tabell 2 klassificerat 27 ländernas konstitutionella styrelseformer. I tabellen ser vi för det första att varianter av semipresidentialism, d.v.s. *pro-premiär-* och *pro-presidentsystem*, dominerar i antal bland de postkommunistiska länderna. Det är faktiskt så att endast nio länder tillämpar parlamentariska system, medan 'rent' presidentiella system saknas helt. För det andra framträder ett tydligt mönster vad gäller region och val av konstitutionell modell. Parlamentariska system och *pro-premiärssystem* dominerar bland de central- och östeuropeiska länderna (inklusive de baltiska länderna) medan den betydligt mer presidentdominerade formen, *pro-presidentsystemet*, är överrepresenterat bland de icke-baltiska länderna i forna Sovjetunionen. Moldavien<sup>3</sup> och Mongoliet utgör undantag bland de icke-baltiska f.d. sovjetrepublikerna genom att ha konstruerat *pro-premiärmodeller* för sina politiska system. Kroatien däremot utgjorde fram till 2000 ett exceptionellt fall bland länderna i Central- och Östeuropa med en *pro-presidentiell* styrelseform.

Dock är det viktigt att framhålla att processen med att fastställa den konstitutionella kompetensfördelningen mellan lagstiftande och verkställande makt fortfarande är mer eller mindre pågående i flera av länderna. Både omfattande konstitutionella förändringar och utfallet av domslut från konstitutionsdomstolar har i flera fall inneburit att ländernas styrelseform har skiftat från en regimkategori till en annan. Moldavien ändrade 2000 metoden för presidentval från direktval till de facto indirekta val, där presidenten enligt den nya ordningen utses av parlamentet, vilket enligt de ovan presenterade definitionerna innebär att Moldaviens konstitution nu är parlamentarisk (Roper, 2001). I Kroatien ändrade man efter förre president Tudjmans bortgång 2000, konstitutionen från en *pro-presidentiell* till en idag *pro-premiär* modell av franskt snitt. De betydande förändringarna bestod bl.a. i att regeringen nu endast är ansvarig inför parlamentet och inte, som fallet var tidigare, inför både parlamentet och presidenten (Zagreb Law School, 2000). Ett ytterligare exempel är Ukraina där den nuvarande presidenten, Leonid Kutjma, under hösten 2002 initierade en diskussion om en omvandling av den idag *pro-presidentiella* konstitutionen till ett parlamentariskt system (RFE/RL, 2002).

De ovan nämnda exemplen antyder en tendens bland flera länder till en successiv anpassning från presidentdominerade system till mer parlamentariskt orienterade modeller. Å andra sidan finns det bland de forna sovjetrepublikerna en rad exempel på konstitutionella förändringar där presidentmakten för-

Tabell 2. Konstitutionstyper i Central- och Östeuropa och i f.d. Sovjetunionen.\*

	Konstitutionstyp	År för postk. konstitution
Albanien	Parlamentarisk	1998
Armenien	Pro-president	1995
Azerbajdzjan	Pro-president	1995
Bulgarien	Pro-premiär	1991
Estland	Parlamentarisk	1992
Georgien	Pro-president	1995
Jugoslavien (Serbien-Mont)	Parlamentarisk	1992
Kazakstan	Pro-president	1995
Kirgizistan	Pro-president	1993 <sup>a</sup>
Kroatien	Pro-president (1990-2000), Pro-premiär (2000-)	1990 <sup>b</sup>
Lettland	Parlamentarisk	1993
Litauen	Pro-premiär <sup>c</sup>	1992
Makedonien	Parlamentarisk	1991
Moldavien	Pro-premiär (1994-2000) Parlamentarisk (2000-)	1994 <sup>d</sup>
Mongoliet	Pro-premiär	1992
Polen	Pro-premiär	1992, 1997 <sup>e</sup>
Rumänien	Pro-premiär	1991
Ryssland	Pro-president	1993
Slovakien	Parlamentarisk	1992
Slovenien	Parlamentarisk	1991
Tadzjikistan	Pro-president	1994 <sup>f</sup>
Tjeckien	Parlamentarisk	1993
Turkmenistan	Pro-president	1992
Ukraina	Pro-president	1996
Ungern	Parlamentarisk	1990
Uzbekistan	Pro-president	1992
Vitryssland	Pro-president	1994 <sup>g</sup>

Noter: \* Bosnien-Hercegovina är inte med i denna tabell, vilket beror på svårigheterna med att kategorisera dess konstitutionella ramverk enligt någon av de aktuella definitionerna. Bosniens konstitution medger ett s.k. 'presidency', vilket är ett styrande råd som är sammansatt av tre medlemmar med olika etnisk bakgrund (kroatisk, bosnisk och serbisk). Detta råd har både statschefs- och regeringsfunktioner och samarbetar med landets regering. Från och med 1995 har Bosnien betraktats som internationellt protektorat, vilket ytterligare gör klassificeringen av landets konstitution både problematisk och irrelevant för denna studie.

a Den kirgiziska regimen gjorde 1996 vissa konstitutionella förändringar som ytterligare stärkte den redan starka presidentmakten. Bland annat utökades presidentens utnämningssmakt väsentligt (Karatnycky et al., 2001).

b År 2000-01 genomfördes en konstitutionell förändring i Kroatien som gör att landet nu faller in under kategorin pro-premiärsystem. Den kroatiska regeringen är idag endast ansvarig inför parlamentet och inte, som tidigare var fallet, inför både parlamentet och presidenten (Zagreb Law School, 2000)

c Enligt ett utslag i den litauiska konstitutionsdomstolen skall Litauen betraktas som en parlamentarisk republik (Rulings of the Constitutional Court of Lithuania, 1998-01-10). Dess konstitution följer dock de kriterier som Shugart och Carey (1992) anger för pro-premiärsystem och klassificeras följaktligen på detta sätt.

d Det moldaviska parlamentet beslutade 2000 att ändra metoden för presidentval från direkt till indirekt, vilket innebär att konstitutionen därmed är att betrakta som parlamentarisk (Roper, 2001).

e Polen antog sin 'riktiga' post-kommunistiska konstitution först 1997. Mellan 1992-1997 tillämpades den s.k. 'lilla konstitutionen' som var ett slags konstitutionellt provisorium.

f Tadzjikistan gjorde vissa konstitutionella tillägg 1999, där bl.a. presidentens mandatperiod förlängdes från fem till sju år och där ett tvåkammarsparlament inrättades för att ersätta den tidigare unikamerala legislaturen (CIA World Factbook, 2002).

g På vitryske president Lukasjenkos initiativ förändrades 1996, den vitryska konstitutionen från 1994 genom att presidentens makt förstärktes på en rad olika områden (Mihalisko, 1997).

Källor: I första hand har en standardiserad översättning till engelska av ländernas konstitutioner använts. Dokumenten har hämtats från International Constitutional Law (ICL) (2002). I flera fall har dock dessa dokument kompletterats av ytterligare versioner hämtade från respektive lands parlaments webbsida.

stärkts väsentligt under andra hälften av 1990-talet. I de centralasiatiska länderna Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan, liksom i östeuropeiska Vitryssland, har det på senare år successivt gjorts konstitutionella förändringar för att förstärka redan starka presidentämbeten (Karatnycky *et al.* 2002). I Vitryssland genomdrev den auktoritära presidenten, Lukasjenko, 1996, en förändring av landets första postkommunistiska konstitution från 1994. I den nya konstitutionen har presidentämbetets utnämningssmakt såväl som dess politiska befogenheter förstärkts radikalt (Marples, 1999). En liknande utveckling har kunnat ses i Kirgizistan där president Akajev, 1996, såg till att i landets konstitution från 1993, utöka de egna maktbefogenheterna väsentligt (Karatnycky *et al.*, 2001).

## Konstitutionstyp och presidentmakt

Vi har konstaterat att det framförallt är variationer i presidentmakt som ställer till problem vid kategorisering av konstitutionstyper. Vidare har jag argumenterat för att uppdelningen mellan pro-premiär- och pro-presidentsystem är användbar för att hantera detta. Enligt definitionerna har presidenten generellt en starkare ställning i pro-presidentiella system jämfört med motsvarigheten i pro-premiärsystemen. Så här långt har dock inte analysen empiriskt belagt att det faktiskt förhåller sig på detta sätt. Dessutom så bör vi förvänta oss att det finns betydande variationer ifråga om presidentmakt även inom respektive kategori, d.v.s. varken de parlamentariska systemens, pro-premiärsystemens eller pro-presidentsystemens konstitutioner är sinsemellan helt identiska ifråga om presidentens ställning (och förstås inte heller i andra avseenden). För att ytterligare förankra analysen empiriskt kommer jag därför i det följande att undersöka ländernas presidentiella styrka.

I litteraturen finns ett antal exempel på sätt att mäta presidentmakt och som alltid så har respektive metod sina för- och nackdelar (se t.ex. Frye, 1997; Ishiyama och Velten, 1998; Johannsen, 2000; McGregor, 1994; Shugart och Carey, 1992). Här kommer jag att tillämpa ett mått som är delvis baserat på Johannsen (2000) men som också skiljer sig på väsentliga punkter från detsamma. Presidentmaktindexet bygger på ett antal utnämningssmaktvariabler och ett antal variabler som mäter vad jag valt att kalla 'politisk makt'. Varje variabel som ingår är kodad på en tregradig skala där landet erhåller 0 om presidenten saknar befogenheten ifråga, 1 om presidenten har befogenheten men inte ensidigt, d.v.s. hon eller han måste ha en annan instans medgivande eller rekommendation. Presidenten kan t.ex. ha rätt att utse premiärministern men endast på förslag av, eller i samråd med parlamentet. Om presidenten däremot har unilaterala befogenhet har variabeln kodats 2. I tabell 3 presenteras de variabler som ingår i det framtagna mätinstrumentet.

Till skillnad från Johannsens index har symboliska befogenheter, såsom att utdela utmärkelser och titlar eller ta emot ed vid ministerinstallationer, exkluderats från detta index. Argumenten för att inte inkludera dessa aspekter är dels att de sammantaget är av mindre betydelse för presidentens maktställning och

Tabell 3. Variabler som inkluderats i Presidentmaktsindex (PI).

Utnämningmakt	Politisk makt
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambassadörer och/eller andra höga representanter utomlands</li> <li>Centralbankschefen och/eller andra representanter i centralbankens styrande organ</li> <li>Domare</li> <li>Medlemmar i konstitutionsdomstolen</li> <li>Medlemmar i säkerhetsrådet (eller motsvarande)</li> <li>Ministrar (andra än premiärministern)</li> <li>Premiärministern</li> <li>Rikssåklagaren (eller motsvarande)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avsätta ministrar (andra än PM)</li> <li>Avsätta premiärministern</li> <li>Dekretmakt (under normala förhållanden)</li> <li>Delta i formulerandet av och/eller inriktningen på inrikespolitiken</li> <li>Delta i formulerandet av och/eller inriktningen på utrikespolitiken</li> <li>Delta i regeringssammanträden</li> <li>Delta i säkerhetsrådets möten</li> <li>Föreslå konstitutionella förändringar eller tillägg</li> <li>Initiera lagstiftning</li> <li>Kalla till extra parlamentsessioner</li> <li>Remittera lagar och lagförslag till konstitutionsdomstolen för prövning</li> <li>Särskilda befogenheter vid undantagstillstånd</li> <li>Upplösa parlamentet</li> <li>Återremittera lagstiftningsförslag till parlamentet</li> <li>Överbefälhavare för de väpnade styrkorna</li> </ul>

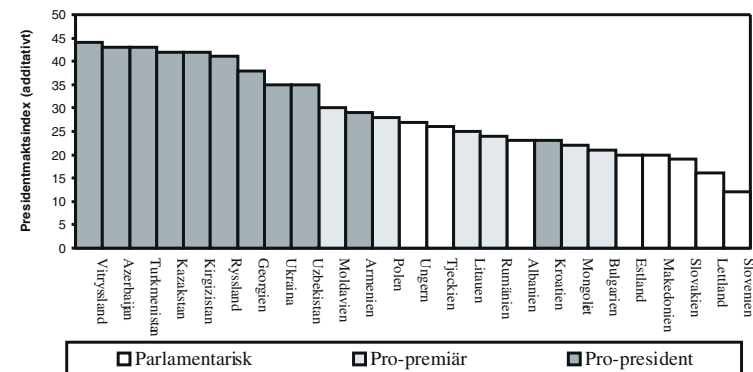
Not: Varje variabel har kodats på en tregradig skala enligt följande: 0 = Presidenten har inte befogenheten ifråga; 1 = Presidenten har befogenheten men inte unilateralt, d.v.s. han eller hon måste konfirmera eller dela makten med annan instans; 2 = Presidenten har befogenheten unilateralt.

dels att de som regel tilldelas presidentämbetet i såväl parlamentariska, semi-presidentiella, som presidentiella system och därmed inte skulle ge någon betydande variation i utfallet.

Vilken utnämningmakt som tilldelas presidenten varierar däremot påtagligt mellan länderna och kan vara av stor betydelse för presidentens faktiska politiska inflytande. Genom att placera lojala personer på nyckelpositioner har presidenten möjlighet att indirekt kontrollera viktiga delar av det politiska systemet. Möjligheten att t.ex. utse premiärminister ger presidenten ett politiskt trumfkort som kan användas för att nå maximalt inflytande över den politiska processen. Vid kodningen är det viktigt att skilja mellan själva utnämningmakten och godkännande av den gjorda utnämningen. Formellt krävs parlamentets godkännande av premiärministern eller regeringen i samtliga postkommunistiska länder. Kodningen är dock enbart baserad på själva utnämningen, d.v.s. om presidenten kan utse premiärministern unilateralt (kodad som 2) som i t.ex. Ryssland, eller om han eller hon måste konsultera eller t.o.m. acceptera parlamentets nominering innan själva utnämningen (kodad som 1), vilket är fallet i bl.a. Moldavien och Slovenien.

Även när det gäller de politiska variabler som inkluderats finns några betydande skillnader jämfört med Johannsens index. För det första tog inte Johannsens index hänsyn till presidentens eventuella befogenhet att avsätta premiärministern och andra ministrar, vilket detta mått gör genom att dessa inkluderas

Figur 1. Additivt presidentmaktsindex och konstitutionstyp.



Not: Tadzjikistan och f.d. Jugoslavien är båda exkluderade från detta index, vilket beror på svårigheterna med att koda dessa länders konstitutioner på ett adekvat sätt. Vad gäller övriga länder så har alla konstitutionella förändringar fram till år 2000 tagits hänsyn till. Senare förändringar har dock inte beaktats beroende på att de då skulle bli inkompatibla med variabler som används senare i denna analys.

Källor: Presidentmaktsindex (2003); ICL (2002)

under 'politisk makt'. För det andra beaktas här presidentens deltagande i inrikes- och utrikespolitisk policyformulering, vilket inte görs i Johannsen (2000). I de flesta länder har presidenten åtminstone visst inflytande över utrikespolitiken genom statschefsämbetet. Möjligheten att t.ex. underteckna internationella avtal och delta i internationella förhandlingar tillskrivs ofta presidentämbetet i presidentiella, såväl som i parlamentariska system. Om presidenten däremot har möjlighet att även aktivt delta i policyformulering av inrikespolitiken, så stärker detta dennes roll väsentligt, vilket detta mått i så fall tar hänsyn till.

Några metodologiska dilemman kring kodningen av konstitutionerna bör nämnas. För det första kan eventuella oklarheter kring en viss presidentiell befogenhet ha givit upphov till senare tolkningar och domslut i ländernas konstitutionsdomstolar som alltså inte syns i den skrivna författningen. Jag har inte haft möjlighet att systematiskt gå igenom respektive lands alla utslag från konstitutionsdomstolarna, vilket naturligtvis kan vara ett problem. Det finns, för det andra, en risk att vissa presidentiella befogenheter inte är explicit uttryckta i konstitutionen utan istället fastslagna i något annat dokument eller annan legal akt. I den mån jag kontrollerat för detta har dock inga ändringar i den ursprungliga kodningen behövt göras. För det tredje går det inte att utesluta en viss problematik kopplat till språk eftersom jag i samtliga fall har använt engelska översättningar av konstitutionerna. För att i någon mån hantera detta har jag så långt det varit möjligt använt den standardiserade engelska översättningen av respektive lands konstitution som utförts av International Constitutional Law (ICL). I vissa fall har dock inte ICL uppdaterat översättningarna i takt med

de konstitutionella förändringar som gjorts, vilket innebär att ICL-dokumentet i flera fall är kompletterade av andra engelska översättningar. Dessa har då hämtats från webbsidor tillhörande respektive lands parlament eller regering.

Innan själva indexet och resultaten av detsamma presenteras kan det vara på sin plats att summera presidentvärdena i ett enkelt additivt index. I figur 1 har ländernas presidentiella styrka sammanställts utifrån antagandet att samtliga variabler är lika betydelsefulla för att bestämma presidentmakten, d.v.s. här finns ingen viktning mellan variablerna.

Ett relativt tydligt mönster framträder vad gäller presidentmakt och konstitutionstyp. Precis som vi kunde förvänta oss utifrån definitionerna av pro-premiär- och pro-presidentsystemen så har de senare generellt ett betydligt starkare presidentämbete. Förväntat är också det mönster som visar att de parlamentariska länderna ger en svagare ställning åt presidenten, vilket väl överensstämmer med antagandet om att presidenten i dessa system i huvudsak ägnar sig åt representativa och ceremoniella uppgifter. Samtidigt indikerar denna analys att några länder faller utanför mönstret. De parlamentariska länderna Ungern och Tjeckien, ser ut att ge utrymme för ett relativt starkt presidentämbete, medan pro-premiärssystemen i Mongoliet och Bulgarien får lägre värden på detta index än vad som kanske hade varit att förvänta. Det främsta fallet bland avvikarna ser ändå ut att vara Kroatien som trots den pro-presidentiella konstitutionen (som behölls fram till 2000), ger ett relativt begränsat konstitutionellt utrymme åt sitt presidentämbete. Det finns dock anledning att iakttä dessa resultat med viss försiktighet eftersom de baseras på antagandet att samtliga variabler har samma tyngd.

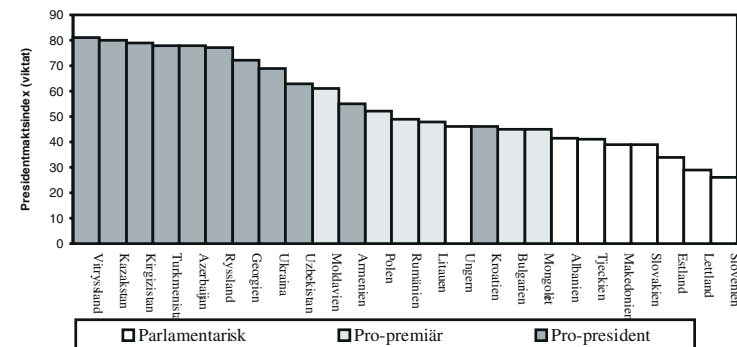
I det viktade mått som nedan presenteras görs istället antagandet att de politiska befogenheterna är mer betydelsefulla än utnämningssbefogenheterna för att bedöma presidentämbetets övergripande styrka. Formeln för det viktade presidentmaksindexet (PI) ser ut som följer:

$$PI = 1(\sum U_{1-8}) + 2(\sum P_{1-15} + V)$$

där U står här för utnämningssmakt, P för politisk makt och V för den valmetod som används till presidentämbetet (0 = indirekta val 2 = direkta val). Indexet är konstruerat så att summan av utnämningssmaktvariablerna är viktade till 1, och summan av politisk-makt-variablerna är viktade till 2. Därtill har valmetoden adderats till de politiska variablerna och viktas följaktligen till 2. Att valmetoden får den tyngre viktningen baseras på antagandet att sättet presidenten väljs på har stor betydelse för dennes politiska position. En direktvald president kan i sitt agerande stödja sig på folkets mandat vilket ger tyngd och prestige åt ämbetet.<sup>4</sup>

I figur 2 kan vi se utfallet av PI för respektive land. Jämfört med det tidigare additiva måttet blir mönstret mellan konstitutionstyp och presidentiell styrka här tydligare. Fortfarande tillhör dock Ungern och Kroatien något av exceptionella fall bland länderna. Det enda som enligt definitionerna håller Ungern utanför pro-premiärkategorin är den indirekta metoden för presidentval som tillämpas. I övrigt har den ungerske presidenten flera betydande konstitutio-

Figur 2. Presidentmaksindex (PI) och konstitutionstyp.



Noter och källor: se figur 1

nella befogenheter såsom möjlighet att initiera lagstiftningsförslag och folkomröstningar. Kroatiens tidigare pro-presidentiella konstitution, enligt vilken regeringen var ansvarig både inför parlamentet och inför presidenten, gav ett relativt begränsat utrymme åt presidenten även om dåvarande president Tudjman i praktiken dominerade det politiska systemet (Zakosek och Cular, 2003). Högst värden på PI har Vitryssland och Kazakstan där både den konstitutionella och den faktiska politiska utvecklingen gått i en närmast presidentdiktatorisk riktning.

Vi kan nu med större säkerhet konstatera sambandet mellan konstitutionstyp och presidentmakt, vilket möjligen inte är helt överraskande. Samtidigt bekräftar analysen behovet av att särskilja de sinsemellan mycket olika semipresidentiella regimerna från varandra, enligt de två definitionerna av pro-premiär- och pro-presidentsystem som presenterats.

En titt på spridningen av de olika konstitutionstyperna samt på hur presidentmakten varierar mellan länderna indikerar också ett samband mellan konstitutionstyp och demokratisering. Bl.a. har vi konstaterat att auktoritära stater som Vitryssland och Kirgizistan återfinns bland de länder som antagit presidentdominerad konstitution, medan parlamentariska system återfinns bland länder i Central- och Östeuropa där den demokratiska utvecklingen varit mer positiv. Vi skall i följande avsnitt undersöka hur väl dessa indikationer stämmer.

### Konstitutionstyp, presidentmakt och demokratisering

Baserat på observationer gjorda i framförallt Latinamerika har Linz (1990; 1994) hävdade att presidentialism som styrelseform är mindre lämplig för demokratisk utveckling än parlamentarism. Enligt hans argumentation innehåller presidentsystemet ett antal strukturella mekanismer som gör det mer san-

nolikt att demokratin i dessa system bryter samman. Det handlar bl.a. om presidentens låsta mandatperiod under vilken det är mycket svårt att avsätta den; den 'duala legitimiteten', d.v.s. att både presidenten och parlamentet kan stödja sig på folkets mandat, vilket kan leda till politiska låsningar; 'winner takes all'-principen vid presidentvalen samt riskerna för en osund maktkoncentration kring presidenten.

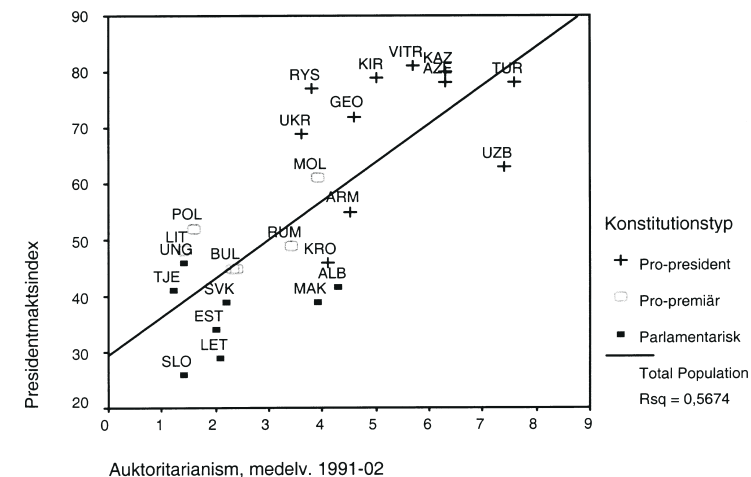
På liknande sätt argumenterar Linz för att semipresidentiella system delar några av de negativa karaktärsdrag som han återfinner i presidentiella system, inte minst problemen som kan uppstå ur den duala legitimitetsstrukturen och svårigheterna med att inte kunna avsätta en 'dålig' president (Linz, 1997: 4). Linz hävdar också att den exekutiva ansvarsfördelningen i semipresidentiella system är diffus och att konflikter därför är 'possible and even likely' (Linz, 1994: 52f). Han menar vidare att semipresidentiella system är i lika hög eller i än högre utsträckning än presidentiella, beroende av presidentens personlighet och förmågor. Här får Linz också stöd i andra undersökningar som gjorts kring presidentens roll i semipresidentiella system, bl.a. i Finland och i Frankrike<sup>5</sup> (Arter, 1999; Elgie, 1999).

I ett tidigt skede av institutionsbyggande, som i de postkommunistiska länderna under 1990-talet, är det ingen tvekan om att enskilda individer spelat en stor roll i formandet av den politiska processen. Ett relativt fragmenterat och icke-etablerat partisystem, en rörlig väljarkår och en fortfarande pågående konstitutionell process är exempel på faktorer som ökar möjligheterna för enskilda individer att styra inriktningen på hur det politiska systemet skall formas. Presidenter som Jeltsin i Ryssland, Walesa i Polen, Iliescu i Rumänien eller Lukashenko i Vitryssland har inte bara varit inflytelserika i politiska saksfrågor, utan även i formandet av hela den politiska processen och dess tillhörande ramverk (jfr Taras, 1997). När dessa aktörer dessutom försetts med betydande konstitutionella befogenheter så har deras roll blivit oerhörd central och det har i flera fall funnits icke-demokratiska tendenser i deras sätt att dominera den politiska utvecklingen. Enligt Linz argument innebär det ett stort risktagande att inrätta starka presidentämbeten i icke-etablerade demokratier. I linje med hans antaganden bör vi därför förvänta oss att de länder som inrättat konstitutionella system med en stark presidentmakt också är de länder där demokratin har svårast att få genomslag.

Genom att använda de ofta citerade Freedom House-indikatorerna, 'political rights' och 'civil liberties' kan vi undersöka om Linz antagande äger giltighet bland länderna i Central- och Östeuropa och i f.d. Sovjetunionen. I figur 3 korreleras presidentmakt enligt PI med ländernas genomsnittliga Freedom House-värden mellan 1991-2002. Eftersom Freedom House använder en skala som går från 1, 'most free' till 7, 'least free' betecknas X-axeln som auktoritarianism och inte som demokratisering. Detta för att undvika missförstånd eftersom högre värden innebär lägre demokratisering och vice versa, m.a.o. ju längre till höger länderna befinner sig desto lägre demokratiseringsgrad (och desto högre grad av auktoritarianism).

Resultaten visar som synes en tydlig samvariation mellan variablerna och det framträder följaktligen också ett mönster när det gäller konstitutionstyp och

Figur 3. Presidentmakt (PI), konstitutionstyp och auktoritarianism.



Noter: Genomsnittlig auktoritarianism 1991-2002 mätt genom Freedom House 'political rights' och 'civil liberties'. Varje land bedöms årligen av Freedom House på en 1-7 skala, där 1 = 'most free' och 7 = 'least free'.

Källor: Presidentmaktindex (PI); Freedom House (2002).

demokratisering. De pro-presidentiella systemen är klart överrepresenterade bland de mest auktoritära länderna och de parlamentariska regimerna har sammanlagt de bästa demokratiseringsvärdena. Bland avvikarna finns de parlamentariska balkanländerna Albanien och Makedonien vars demokratisering har varit haltande under 1990-talet. Så sent som 1997 kulminerade den politiska instabiliteten i Albanien i ett regimsammanbrott och länderna har, av anledningar som knappast går att explicit koppla till den konstitutionella modellen, haft en trög omställningsprocess. Bland de länder som antagit pro-presidentiella konstitutioner utmärker sig Turkmenistan respektive Uzbekistan där ett i praktiken auktoritärt system har konsoliderats sedan ett antal år tillbaka. Trots att Uzbekistan inte tillhör länderna med den allra starkaste konstitutionella presidentmakten så är regimen i praktiken presidentauktoritär och styrs med järnhand av landets hittills ende postsovjetske president, Karimov. Han har effektivt förhindrat varje hot mot sin egen maktställning genom att bl.a. hindra oppositionsgrupper att verka och genom att tillse att valresultaten utfaller till hans egen fördel. De sex pro-premiärsystemen tillhör de mest demokratiserade, möjligen med visst undantag för Rumänien och Moldavien. Litauen och Polen har upplevt en mycket snabb och i flera avseenden effektiv omställningsprocess under 1990-talet och bedöms av de allra flesta idag som konsoliderade demokratier (se t.ex. Schnetzer, 2003).

Den påvisade samvariationen mellan variablerna är dock inget orsakssamband och det går inte att utifrån denna hävda att pro-presidentiella konstitutioner automatiskt leder till en ickedemokratisk utveckling. Är det någonting som den komparativa forskningen tydligt visat så är det att demokratisering är ett

Tabell 4. Konstitutionstyp, demokratisering och socioekonomisk utveckling.

Konstitutionstyp	Freedom House, medelv. 1991-02	BNI per capita 2001 (US \$)*	Human Development Index (HDI) 2000**
Parlamentarisk	2,313 (N=8)	4192,50 (N=8)	,81600 (N=8)
Pro-premiär	2,500 (N=6)	1926,67 (N=6)	,75850 (N=6)
Pro-president	5,355 (N=11)	1198,18 (N=11)	,75445 (N=11)

Noter: \*Bruttonationalinkomst (BNI) per capita är tidigare Bruttonationalprodukt (BNP) per capita enligt Världsbankens terminologi.

\*\* HDI är ett samlat mått på socioekonomisk utveckling utformat av UNDP. Det mäter den genomsnittliga utvecklingsnivån i varje land utifrån tre huvudsakliga dimensioner: 'A long and healthy life', mått enligt förväntad livslängd, 'Knowledge' mått i andel läskunniga bland den vuxna befolkningen samt utbildningsnivå och 'A decent standard of living' mått enligt BNP/capita.

Källor: Freedom House (2002); World Bank (2002); UNDP (2002).

oerhört komplext fenomen där en rad olika variabler spelar in. Sociala strukturer, politisk kultur, historiska förutsättningar, socioekonomisk utveckling och etniska och regionala konflikter är bara några exempel på icke-institutionella faktorer som kan påverka demokratins möjligheter (se vidare Burnell och Culvert, 1999). Det är inte heller syftet att i denna översiktliga analys försöka verifiera eller falsifiera ett orsakssamband mellan konstitutionstyp och demokratisering. Dock kan vi med relativt enkla medel problematisera bilden ytterligare genom att i analysen inkludera socioekonomiska faktorer. Med hjälp av det ekonomiska standardmättet bruttonationalinkomst BNI per capita 2001 (tidigare bruttonationalprodukt/capita, BNP, enligt Världsbankens terminologi) och det socioekonomiska måttet Human Development Index (HDI) 2000, kan vi snabbt få en uppfattning om det finns en samvariation även här. I tabell 4 ser vi att så är fallet. De pro-presidentiella länderna tillhör inte bara de minst demokratiserade utan också de sämst utvecklade i termer av BNI och HDI, medan de parlamentariska länderna har en klart bättre socioekonomisk utveckling.

Om vi istället för konstitutionstyp använder PI så möjliggörs partiella korrelationer mellan de olika variablerna. I tabell 5 kan vi se signifikanta värden mellan alla inblandade variabler. Den närmast perfekta samvariationen mellan HDI 2000 och BNI/capita antyder dock kollinearitetsproblem, d.v.s. att dessa två variabler mäter samma sak, vilket också är riktigt i så motto att BNP/capita är en av de ingående variablerna i det samlade måttet HDI (som ju i sig består av flera socioekonomiska mått, se not tabell 4).

Eftersom samtliga indikatorer är relaterade till varandra och eftersom variablerna är få så är det vanskligt att göra starka antaganden i ena eller andra riktningen. Socioekonomisk utveckling kan t.ex. vara en förutsättning för demokratisk utveckling och demokratisk utveckling kan i sin tur ha positiva effekter på de socioekonomiska förhållandena. På samma sätt kan vi resonera kring konstitutionstyp och demokratisering. Vi kan å ena sidan ventilera hypo-

Tabell 5. Korrelationer (Pearson's r) – presidentmakt, demokratisering och socioekonomisk utveckling.

	Demokratisering	Ekonomisk utveckling	Socioekonomisk utv (HDI 2000)
Presidentmaktsindex	-.753**	-.643**	-.507*
Sig.	.000 (N=25)	.001 (N=25)	.010 (N=25)
Demokratisering, enl Freedom House, 1991-02		-.659**	-.633**
		.000 (N=26)	.001 (N=26)
Ekonomisk utv (BNI per capita 2001)			.860** .000 (N=26)

Noter: \*\* Signifikansnivå 0,01

\* Signifikansnivå 0,05

Källor: se tabell 4.

tesen att en auktoritär utveckling är en konsekvens av ett presidentdominerat system, å andra sidan kan vi hävda att ett starkt presidentämbete har kommit till som en följd av redan ickedemokratiska tendenser. Frye (2002: 87) formulerar detta i följande meningar:

[...] scholars have often misunderstood the nature of the endogeneity problem in this literature. In other words, countries that are likely to choose a particular institutional arrangement may also be likely to succeed or fail to become democracies for reasons unrelated to the choice of institutions. For example, it is easier to argue that Kazakhstan has a presidential system [sic!] because it is not a democracy than to argue that Kazakhstan is not a democracy because it has a presidential system.

Trots osäkerheten om kausalitetsförhållandena så kan vi konstatera att konstitutionstyp, presidentiell styrka och demokratisering tycks hänga ihop bland de post-kommunistiska länderna. Detta bekräftar ytterligare i regressionsanalysen i tabell 6. När demokratisering används som beroende variabel är fortfarande presidentiell styrka den klart starkaste prediktorn även om också HDI visar ett signifikant värde.

Tabell 6. Regression – demokratisering, presidentiell styrka och socioekonomisk utveckling.

	Beta	Sig.
Presidentiell styrka (PI)	-.613	.001
Human Development Index (HDI) 2000	-.277	.082
<b>R = .790; R<sup>2</sup> = .624; Justerat R<sup>2</sup> = .590</b>		

Not: Demokratisering (Freedom House medelv. 1991/02) använd som beroende variabel. Källor: se tabell 4.

## Avslutande reflektioner kring konstitutionstyper, kategoriseringar och demokratisk utveckling

En viktig avsikt med denna analys har varit att försöka komma till rätta med hur begreppen parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism bättre skall kunna hanteras vid kategorisering av olika länders styrelseformer. Framförallt har inriktningen varit att hitta tydliga distinktioner mellan semipresidentialism och presidentialism. Genom att tillämpa Shugart och Careys definitioner av vad jag valt att kalla pro-premiär- (premier-presidential) och pro-presidentsystem (president-parliamentary) hävdar jag att kategoriseringsproblemen som framförallt är kopplade till variationer i presidentmakt kan motverkas. Med hjälp av denna distinktion undviks misstag av den typ som varit vanlig i litteraturen, nämligen att länder med en tydligt semipresidentiell struktur, som t.ex. Ryssland och Ukraina, kategoriseras i termer av presidentialism. Både pro-premiärsystem och pro-presidentsystem skiljer sig som vi sett på väsentliga punkter från 'rent' presidentiella system när det gäller relationen mellan verkställande och lagstiftande makt, vilket torde vara central kunskap vid försök att förklara olika konstitutionella systems effekter.

När begreppen applicerats på de central- och östeuropeiska och de Centralasiatiska ländernas konstitutioner har en hel del intressanta resultat framkommit. För det första kan vi, i motsats till vad som ofta hävdats i litteraturen, konstatera att inget av de postkommunistiska länderna har antagit presidentialism som konstitutionell modell, istället är det varianter av semipresidentiella system som är det i särklass vanligaste alternativet. Här fungerar begreppen pro-premiärsystem och pro-presidentsystem som väl anpassade verktyg för att hantera klassificeringsproblematiken. Med hjälp av dessa ser vi också ett tydligt mönster när det gäller region och val av konstitutionstyp. Pro-presidentsystem dominerar bland länderna i f.d. Sovjetunionen, framförallt i Centralasien och Kaukasus, medan pro-premiärsystem och parlamentariska system återfinns i framförallt Central- och Östeuropa. Här finns uppenbarligen ett mönster som dels torde gå tillbaka på historiska faktorer, och dels förklaras av det maktspel mellan eliter som pågick i kölvattnet av Berlinmurens fall och Sovjetunionens sammanbrott.<sup>6</sup> Att länderna i f.d. Sovjetunionen generellt har föredragit starkare presidentämbeten bekräftas även med tydlighet i det presidentmaktindex som tillämpats i analysen. Det är som vi sett en betydande skillnad mellan styrkan hos olika länders presidentämbeten. Även om t.ex. både Ryssland och Bulgarien tillämpar semipresidentiella konstitutioner så är skillnaden mellan länderna högst påtaglig ifråga om presidentens roll i det politiska systemet. Här blir återigen behovet av begreppen pro-premiär- och pro-presidentsystem uppenbart för att tydliggöra just sådana skillnader.

Debatten om vilken styrelseform som är den optimala för att understödja demokrati har varit intensiv under senare år, dock utan att kunna ge entydiga svar. Å ena sidan har vissa forskare – baserat på breda länderjämförelser – hävdats att parlamentarism är överlägsen presidentialism som demokratistödande styrelseform, och att det därför är parlamentariska system som bör inrättas i länder som befinner sig i en regimövergång. Å andra sidan har studier också visat att presidentsystem i vissa kontexter är det mest optimala, bl.a.

eftersom ett presidentiellt ledarskap kan ha fördelar när det gäller att skapa nationell samling och stabilitet i splittrade samhällen (se t.ex. Mettenheim, 1997). Den begränsade analys som gjorts här kan knappast göra anspråk på att komma närmare några säkra svar i denna debatt. Men även om undersökningen inte medger slutsatsen att en viss konstitutionell modell skulle vara överlägsen en annan så har vi kunnat konstatera att sambandet mellan konstitutionstyp och demokratiseringsnivå är starkt bland de postkommunistiska länderna. En auktoritär utveckling tycks gå hand i hand med en konstitution där presidenten har fått betydande maktbefogenheter, medan demokratiseringen har varit betydligt mer framgångsrik i de länder där presidentens handlingsutrymme är mer begränsat. Även om det inte utifrån analysen går att visa hur orsakssambandet ser ut så kan en presidentdominerad styrelseform i sig legitimera och understödja redan auktoritära tendenser, vilket bl.a. utvecklingen i Vitryssland under Lukasjenko har visat. I Vitryssland gavs redan i den första pro-presidentiella konstitutionen från 1994, betydande makt åt presidenten. Dessa maktbefogenheter utnyttjades sedan effektivt av Lukasjenko som två år senare konsoliderade en presidentdiktatur genom att driva igenom ytterligare förstärkningar av presidentmakten.

Dessutom innehåller den pro-presidentiella modellen mekanismer som i sig kan leda till instabilitet och politiska låsningar. Relationsasymmetrin som innebär att regeringen kan avsättas av både parlamentet och presidenten, samtidigt som också presidenten har möjlighet att upplösa parlamentet, är riskfylld och kan i värsta fall hota systemets överlevnad. I de postsovjetska regimer där dessa konstitutioner tillämpas har dock parlamentets relativa svaghet i förhållande till presidenten gjort att den senare kommit att dominera systemen. Än så länge är det alltså framförallt presidentens dominerande ställning i de pro-presidentiella systemen som bidragit till auktoritära tendenser, snarare än systemets inneboende asymmetri.

Den franska pro-premiärmodellen framstår kanske som ett mer balanserat och lämpligt alternativ för tidigare auktoritära regimer som står i begrepp att anta en ny konstitution. Genom att ge presidenten en betydande politisk roll, samtidigt som regeringsansvaret förankras i parlamentet, presenterar pro-premiärsystemet en slags kompromisslösning mellan behovet (eller kanske traditionen) av en stark ledare å ena sidan, och en parlamentarisk förankring av det politiska systemet å den andra. Men även denna styrelseform har att hantera svåra utmaningar i den postkommunistiska kontexten. Antagandet att detta system fungerar effektivast när presidenten har en solid parlamentarisk majoritet bakom sig och när premiärministern och presidenten tillhör samma parlamentariska majoritet, förutsätter att presidenten identifierar sig med ett parti, arbetar för att partiet får parlamentarisk majoritet, eller åtminstone för att en partikoalition i parlamentet ger presidenten sitt stöd. Här finns åtminstone två tydliga problem kopplat till de postkommunistiska länderna. För det första har partisystemen, åtminstone i den första fasen av transitionsprocessen, varit fragmenterade och polariserade, vilket gjort de parlamentariska förutsättningarna mindre gynnsamma. För det andra har idén kring presidentämbetet i flera länder varit sådant att presidenten skall stå över partipolitiken och inte tydligt

identifiera sig med något enskilt parti, vilket naturligtvis gör det svårare att aktivt arbeta för en stödjande parlamentarisk majoritet.

Vi kan dock argumentera för att även parlamentariska system ställs inför stora svårigheter när partisystemet är fragmenterat och när de politiska institutionerna inte är etablerade, där regeringskriser och nyval ofta blir följden. Det är alltså viktigt att framhålla att ingen konstitutionell modell, vare sig parlamentarisk, semipresidentiell eller presidentiell, har förutsättningar att fungera väl om partisystemet är starkt fragmenterat, om den politiska eliten inte stödjer rättsstatlighet eller om de underliggande strukturerna såsom ekonomi och politisk kultur inte är gynnsamma. Här ligger kanske de största utmaningarna för de postsovjjetiska länder som idag tillämpar pro-presidentiella system och där en demokratisk utveckling i flera fall ser ut att vara långt borta.

En diskussion av det här slaget förutsätter dock att det finns en tydlighet i vad som avses med begreppen parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism. Här har den komparativa forskningen delvis misslyckats och det finns därför anledning att uppmana till omprövning av vissa tidigare gjorda antaganden kring vad som skall konstituera skillnaden mellan parlamentarism, semipresidentialism och presidentialism. Att mer flitigt tillämpa distinktionen mellan vad jag här valt att kalla pro-premiär- och pro-presidentsystem kan vara ett viktigt led i strävan efter att motverka de konceptuella oklarheter som i nuläget belastar forskningsfältet.

## Noter

1. För värdefulla kommentarer på tidigare utkast av denna uppsats är jag tack skyldig till bl.a. Sten Berglund, Joakim Ekman, Jonas Linde och Henry Pettersson samt till *Statsvetenskaplig Tidskrifts* anonyma granskare.
2. Frankrike har under långa perioder präglats av en stark presidentdominans, vilket delvis har sin förklaring i den prestige och status som den femte republikens förste president och grundare, Charles de Gaulle, gav åt presidentämbetet. Det är dock framförallt i perioder då presidenten saknat majoritetsstöd i parlamentet och när han (ännu ingen hon) därför har tvingats utse en premiärminister bland sina politiska motståndare (s.k. 'cohabitation') som systemet gått in i en mer 'parlamentarisk fas'. Presidenten har då fått ägna sig i huvudsak åt det som i konstitutionen definieras som statschefsuppgifter medan premiärministern har lett inrikespolitiken. Rollerna har därmed varit mer tydligt uppdelade under dessa perioder (se vidare Elgie, 2001; Keeler och Schain, 1997; Suleiman, 1994).

I Finland hade presidenten under kalla krigets dagar en starkare ställning än under senare år. Den säkerhetspolitiskt känsliga relationen mellan Finland och Sovjetunionen medgav ett betydande utrymme åt finske presidenten som hade övergripande ansvar för utrikespolitiska relationer. Efter kalla krigets slut har dock landet gått i riktning mot ett system som domineras mer av statsministern och dennes regering. Här har inte minst det finska EU-medlemskapet haft betydelse genom ministrarnas representation i EU:s ministerråd (jfr Arter, 1999). Under 1999-2000 genomfördes dessutom en betydande författningsreform enligt vilken presidentens befogenheter beskars kraftigt. Bl.a. gjordes inskränkningar i hennes propositionsrätt, vetorätt, förordningsrätt och självständiga beslutsrätt. Detta har följaktligen också inverkat på presidentens utrikespolitiska ställning, vilken har kommit att försvagas ytterligare (för en mer detaljerad genomgång se Anckar, 1999a; 1999b).

3. För en mer ingående analys av Moldaviens konstitutionella politik och val av styrelseform se Roper (2002).
4. I Johannsens (2000) index dubblas summan av alla övriga delar i indexet om presidenten är direktvald. Detta sätt att beräkna ger därför valmetoden en oerhörd tyngd, vilket enligt min uppfattning tenderar att överdriva dess betydelse. Jag hävdar att en indirekt vald president mycket väl kan kompenseras av att ha betydande befogenheter i andra avseenden och därigenom fungera som en stark politisk aktör utan att ha ett direktmandat i ryggen.
5. Presidentskapet i Frankrike formades i stor utsträckning av de Gaulle under 1950- och 1960-talen. Inte bara ifråga om image och legitimitet utan även när det gäller själva förväntningarna på en stark president så var de Gaulle betydelsefull. På liknande sätt formades presidentskapet i Finland av Kekkonen och hans visioner om presidentens roll (se t.ex. Arter, 1999; Elgie, 1999).
6. En hel del forskning har gjorts kring orsaker till de konstitutionella val som gjorts i de post-kommunistiska länderna, se t.ex. Baylis (1996); Easter (1996); Frye (1997; 2002); Johannsen (2000)

## Referenser

- Anckar, D, 1999a. Semipresidentialism: En taxonomisk betraktelse, *Historisk Tidskrift för Finland* 84, 495-518.
- Anckar, D, 1999b. Finland inför millenniumskiftet: en regimbestämning, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 102, 241-261.
- Arter, D, 1999. Finland, s. 48-66 i Elgie, R (red) *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Baylis, T A, 1996. Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe, *World Politics* 48, 297-323.
- Bucknell University, 2002. *The Constitution of the Russian Federation*, <http://www.bucknell.edu>, 2002-03-27.
- Berglund, S – Aarebrot, F – Vogt, H – Karasimeonov, G, 2001. *Challenges to Democracy: Eastern Europe Ten Years after the Collapse of Communism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bumell, P – Calvert, P, 1999. The Resilience of Democracy: An Introduction, *Democratization* 6, 1-32.
- CIA World Factbook, 2002. Tadjikistan, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/>, 2002-10-10.
- Duverger, M, 1978. *Echec au roi*. Paris: Albin Michel.
- Duverger, M, 1980. A New Political System Model: Semi-presidential Government, *European Journal of Political Research* 8, 165-187.
- Duverger, M, 1997. The Political System of the European Union, *European Journal of Political Research* 31, 137-146.
- Easter, G M, 1997. Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, *World Politics* 49, 184-211.
- Elgie, R, 1999. The Politics of Semipresidentialism, s. 1-21 i Elgie, R (red) *Semipresidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R, 2001. What is Divided Government?, s. 1-20 i Elgie, R (red) *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedom House, 2002. Freedom of the World Country Ratings 1972-73 to 2000-01, <http://www.freedomhouse.org>, 2002-11-15.
- Frye, T, 1997. A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies, *Comparative Political Studies* 30, 523-552.
- Frye, T, 2002. Presidents, Parliaments and Democracy: Insights from the Post-Communist World, s. 81-103 i Reynolds, A (red) *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hadenius, A, 2001. *Demokrati: En jämförande analys*. Malmö: Liber AB.
- Human Development Index (HDI)*, 2002. UNDP's Human Development Indicators 2002, <http://hdr.undp.org>, 2002-11-29.
- International Constitutional Law (ICL), 2002. <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>, 2002-03-27.
- Ishiyama, J T – Velten, M, 1998. Presidential Power and Democratic Development in Post-Communist Politics, *Communist and Post-Communist Studies* 31, 217-233.

- Johannsen, L, 2000. *The Constitution and Democracy: The Choice and Consequence of the Constitution in Post-Communist Countries*. Århus: Forlaget Politica.
- Karatnycky, A – Motyl, A – Piano, A, 2001. *Nations in Transit 1999-2000: Civil Society, Democracy & Markets in East Central Europe & the Newly Independent States*. New Jersey: Transaction Publishers and Freedom House Inc.
- Keeler, J T S – Schain, M A, 1997. Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France, s. 84-105 i Mettenheim, K von (red) *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore och London: Johns Hopkins University Press.
- Landman, T, 2000. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London och New York: Routledge.
- Lijphart, A, (red.) 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linz, J J, 1990. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy* 1, 51-69.
- Linz, J J, 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, s. 3-87 i Linz, J J – Valenzuela, A (red) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. (Vol. 2), Baltimore och London: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J J, 1997. Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe, s. 1-14 i Taras, R (red) *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S, 1993. Presidentialism, Multipartism and Democracy. The Difficult Combination, *Comparative Political Studies* 26, 198-228.
- Mainwaring, S – Shugart, M S (red), 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marples, D, 1999. *Belarus: A Denationalized Nation*. New Jersey: Harwood Academic Publishers.
- McGregor, J P, 1996. Constitutional Factors in Politics in Post-communist Central and Eastern Europe, *Communist and Post-Communist Studies* 29, 147-166.
- Mettenheim, K von (red), 1997. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. London och Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mihalisko, K J, 1997. Belarus: Retreat to Authoritarianism, s. 223-281 i Dawisha, K- Parrot, B (red) *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, G, 1997. Semi-presidentialism: A Political Model at Work, *European Journal of Political Research* 31, 128-137.
- RFE/RL, 2002. Ukraine: Exploring Kuchma's Motives for Moving toward Parliamentary Democracy, *RFE/RL Daily Report*, Aug, 29, 2002, www.rferl.org, 2002-09-02.
- Roper, S D, 2001. *From Semi-presidentialism to Parliamentarism: Constitutional Change in Post-Soviet Moldova*. Uppsats presenterad på årsmötet för American Political Science Association (APSA), San Fransisco and Towers 30 Sep. 2001.
- Roper, S D, 2002. Are All Semipresidential Regimes the Same: A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics* 34, 253-272.
- Ruling of the Constitutional Court of Lithuania, 1998. Case No. 19/97.
- Sartori, G, 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan Press Ltd.
- Schnitzer, A, 2003. Nations in Transit 2003: Milestones i *Nations in Transit 2003*. <http://www.freedomhouse.org>, 2003-10-20.
- Shugart, M S – Carey, J M, 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A, 2003. Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction, *European Journal of Political Research* 42, 287-312.
- Stepan, A – Skach, C, 1993. Constitutional Framework and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism, *World Politics* 46, 1-22.
- Suleiman, E N, 1994. Presidentialism and Political Stability in France, s. 137-162 i Linz, J J – Valenzuela, A (red) *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. (Vol. 1), Baltimore och London: Johns Hopkins University Press.
- Taras, R, 1997. Separating Power: Keeping Presidents in Check, s. 15-37 i Taras, R (red) *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank*, 2002. World Development Indicators, 2002, <http://www.worldbank.org/data/>, 2002-10-30.
- Zagreb Law School, 2000. *Collected papers*, 50, 2-3.
- Zakosek, N – Cular, G, 2003. Croatia, i Berglund, S – Aarebrot, F (red) *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. 2:a upplagan, kommande.