

Ger ministerstyre en effektivare krishantering?

Lärdomar från tsunamikatastrofen 2004

Abstract

After the tsunami disaster in December 2004 many arguments were heard that one of the major reasons behind the poor Swedish effort connected to the evacuation and health care of the Swedish citizens in Thailand right after the incident is the Swedish model with independent government authorities. By comparing the constitution, the political decision making tradition by the ministers and the handling of the catastrophe in the three Scandinavian countries Denmark, Norway and Finland, plus analysing the behaviour of the Swedish foreign and prime minister from a rational choice inspired individual decision making theory the research shows that there is no proof that a constitutional change in Sweden into the traditional model with government authorities controlled by the ministers alone would lead to a more effective crisis handling by the government due to crises concerning Swedish citizens out states. Although the research shows that the constitution and the tradition of decision making in the government provides the basic condition of the ministers individual rational decision making

Keywords: constitution, political decision making, the Swedish model, government by ministers, Scandinavian politics

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte & frågeställning	1
1.2	Disposition	2
2	Metod	3
2.1	Övergripande metod & ansats.....	3
2.2	Problematisering & överväganden.....	3
2.3	Avgränsningar	4
2.4	Material & källkritik	4
2.5	Förtydligande av begrepp	5
3	Tidigare forskning om ministerstyre	6
3.1	Formellt & reellt ministerstyre	6
3.2	Konstitutionens roll i politiken.....	7
4	Statsskick.....	8
4.1	Monarki kontra republik.....	8
4.2	Beslutsfattandet inom regeringen.....	9
4.3	Förvaltningens ställning	9
4.4	Sverige & katastrofsituationer utomlands.....	10
5	De fyra ländernas utredningar	12
5.1	Norge	12
5.2	Finland.....	13
5.3	Danmark	14
5.4	Sverige.....	15
6	Teori & analysverktyg.....	17
6.1	Operativ teori.....	17
6.1.1	Rational Choice Theory	17
6.1.2	Procedurell rationalitet	18
6.1.3	Begränsad rationalitet.....	19

6.1.4	Adekvat beslutsteori.....	19
6.1.5	En modifierad teori.....	20
6.1.6	Press/tidspress	21
6.2	Analysens genomförande	21
7	Analys.....	23
7.1	De svenska ministrarnas agerande	23
7.1.1	Statsministern.....	23
7.1.2	Utrikesministern.....	25
7.2	Ministrarna i de andra länderna	27
7.2.1	Norge	27
7.2.2	Finland.....	28
7.2.3	Danmark.....	28
7.2.4	Sammanfattning	29
7.3	Sammanfattande analys	29
8	Avslutande reflektion	31
9	Referenser.....	32

1 Inledning

Söndagen den 26:e december 2004 klockan två på natten svensk tid inträffade en jordbävning utanför ön Sumatra i Indonesien. Jordbävningen var mycket kraftig och mätte 9.0 på Richterskalan och gav i sin tur upphov till jättevågor, även kallad tsunamier. Vågorna ödelade hela kustområden i Indonesien, Sri Lanka, Indien, Maldiverna, Thailand, Malaysia, Burma, Madagaskar, Somalia och Bangladesh. Värst drabbade blev de kuster belägna i en öst-västlig riktning från jordbävningens epicentrum där vågor på uppemot 15 meter beräknas sköljt in över stränderna. Sammantaget är detta den största naturkatastrofen i modern tid och man räknar med upp emot 300 000 döda. Då de drabbade områdena och då framför allt Thailand är populära resmål för svenskar så blev det även ur en nationell synvinkel en väldigt allvarlig katastrof med 525 identifierade avlidna svenskar och tusentals skadade (Hansén 2005 s. 22) Kritiken har under ett års tid varit svidande mot svenska myndigheter och politikers agerande i anslutning till katastrofen. Den svenska tsunamiutredningen har slagit fast att den svenska hanteringen på många plan varit bristfällig och att den med en bättre organisation och ledning, om än inte kunnat rädda människoliv så lindrat det fysiska och psykiska lidandet hos många av de 30 000 svenskar som befann sig i de drabbade områdena (Lennquist/Hodgetts 2005 s. 38-43). Detta har fört nytt liv till den svenska debatten om ett införande av ministerstyre i Sverige och många debattörer har med liknande argument som citatet nedan från Thomas Mattson menat att vi måste förändra vår konstitution för att slippa liknande tveksamma statliga insatser i framtiden. ”Göran Persson och Laila Freivalds tafatthet i samband med tsunamin i Asien, beror inte främst på personliga brister. Cirkulation av ansvar ligger i den svenska modellen för beslutsfattande”(Mattsson Sourze 06-01-05).

1.1 Syfte & frågeställning

Syftet med uppsatsen är därför att undersöka huruvida det finns några vetenskapliga belägg för liknande resonemang. Finns det något som tyder på att den svenska modellen i sig är ett hinder för ett handelskraftigt statligt agerande vid svenskrelaterade extraordinära händelser utomlands eller är det andra faktorer som styr den politiska ledningens vilja och möjlighet att agera effektivt och kraftfullt. Trots att tsunamikatastrofen 2004 är väldigt central i uppsatsens analytiska delar så har den inga ambitioner att spekulera i huruvida det svenska agerandet hade varit annorlunda om vi haft ett ministerstyre vid katastrofens

inträffande. Däremot är ambitionen att utifrån en nordisk jämförelse testa ovanstående påstående om ministerstyrets påverkan på det reella politiska beslutsfattandet utifrån den inverkan det har på den enskilda ministrarnas vilja och möjlighet att agera. Uppsatsen kan därför både ses som ett tillskott till den hittills magra svenska forskningen om ministerstyre och som ett inlägg i den rådande debatten. Utifrån denna infallsvinkel har jag formulerat följande konkreta frågeställning.

Påverkar ministerstyret de aktuella ministrarnas vilja och möjlighet att agera vid en extraordinär krissituation utomlands?

Det kan förtydligas redan här att uppsatsen har en tydlig individrationell ansats då den inte bara fokuserar på ministrarnas formella och informella möjlighet att agera utan också på dennes vilja att göra det. Vad detta får för konsekvenser för studien kommer dock att diskuteras mer ingående under metodkapitlet.

1.2 Disposition

Närmast följer ett metodavsnitt där uppsatsens avgränsningar, materialanvändning och genomförande diskuteras. Här följer också förtydligande av för uppsatsen centrala begrepp. I kapitlet därefter följer en kort redogörelse för de resultat som tidigare forskning kring ministerstyre i Sverige kommit fram till med fokus på de frågor som är centrala för denna uppsats. I kapitel fyra följer en jämförelse av de nordiska ländernas statsskick med fokus på ministrarnas formella befogenheter och reella inflytande. I nästa kapitel fortsätter jämförelsen länderna emellan men här utifrån de olika ländernas utredningar av hanteringen av tsunamikatastrofen. Här finns också en analytisk ansats där de olika ländernas utredningar problematiseras utifrån deras syn på hur man förhindrar ett liknande agerande i framtiden. Kapitel sex innehåller en redogörelse för det beslutsteoretiska ramverket, här sker också en metodologisk diskussion kring de analytiska konsekvenserna med teori valet. I kapitel sju sker en traditionell teoristyrd analys av svenska ministrarnas agerande i direkt anslutning till katastrofen, materialet redovisas här fortlöpande. Därefter sker en jämförande analys av ministrarnas agerande i de andra tre länderna vilket i sin tur leder fram till en sammanfattande analys där uppsatsens frågeställning tydligt besvaras. Avslutningsvis sker en kortare diskussion där jag reflekterar över arbetets gång samt uppsatsens ämne i relation till den aktuella debatten. Avslutningsvis skall sägas att mycket av förklaringen till de olika kapitlens roll i uppsatsen sker fortlöpande i varje kapitelns inledning. Detta gäller inte minst diskussionen kring valet av den operativa teorin.

2 Metod

2.1 Övergripande metod & ansats

Denna uppsats faller in under kategorin komparativ fallstudie, detta betyder att jag är intresserad av ett enda fall, dvs. i Sverige. Jag använder dock andra länder i en jämförelse för att öka förståelsen för hur de olika fenomenen i mitt fall hänger ihop. I detta fall använder jag alltså Finland, Norge och Danmark för att kunna dra paralleller och se tendenser i fallet Sverige. Vidare är studien både förklarande och prediktiv då jag gör en jämförelse länderna emellan samt förklarar mitt fall teoretiskt, något som bildar en grund för att förutspå en trolig förändring vid ett framtida scenario. Vidare har uppsatsen en systematisk ansats då den undersöker reglerandet av handlingar och relationer i det politiska samhället (Denk 2002 s. 12,19, 24-26). Uppsatsen är till stor del teoristyrd och teoritillämpande, även om vissa jämförande delar i uppsatsen inte utgår ifrån det teoretiska perspektivet. Teorin ligger dock till grund för min förförståelse om mänskligt beslutsfattande och därigenom undersökningens hela upplägg då jag utgår ifrån att de konstitutionella och traditionsbundna förutsättningarna inom politiken bara utgör en ram för inom vilken den rationella människan fattar sina beslut.

2.2 Problematisering & överväganden

Ett uppsatsskrivande kantas alltid av flera svåra val, så även i detta fall. Två av dessa val kräver dock en närmare motivering. Detta gäller för det första valet av teori och det andra om uppsatsens upplägg och metodredovisning. Jag är medveten om att mitt val av beslutsteori inte är okontroversiellt samt att man därmed vanligen bortser från flera förklaringsfaktorer. Teorivalet bygger dock inte på att jag förutsätter eller tror att förklaringarna till ministrarnas agerande bara finns på det individuella planet utan det skall snarare ses som ett sätt att synliggöra i vilken grad som andra omliggande faktorer såsom politisk beslutstradition och konstitutionella förutsättningar påverkar den enskilde ministerns agerande. Att jag valt just dessa omgivande faktorer samt valt bort andra är att dessa aspekter påverkar just det som man vill uppnå med ett införande av ministerstyre nämligen en förändrad formell och reell beslutsprocess. För att i möjligaste mån minimera risken av att andra faktorer gör min jämförelse skev så har jag valt just de nordiska länder då den allmänna kulturen men också det

allmänna politiska klimatet är någorlunda lika. Det ska dock sägas att Sverige både till antal och proportionellt sett drabbades i mycket högre grad än de andra nordiska länderna. Men då jag inte fokuserar på det slutgiltiga resultatet av agerandet utan på beslutsprocessen i initialskedet torde detta inte spela någon roll.

Jag är medveten om att det inte är helt oproblematiskt att ha materialredovisning och analytiska inslag i flera kapitel i uppsatsen. Detta är dock gjort med baktanken av att det annars blivit ett väldigt långt materialkapitel som ändå hade tvingats sammanfattas i anslutning till analysen. En annan vinst med detta upplägg är att jag kan redovisa de konstitutionella förutsättningarna som måste komma före den teoristyrda analysen och ändå ha min teoridiskussion i direkt anslutning till analysen. På detta sätt får jag en naturlig övergång mellan den teoretiska diskussionen och den teoretiska tillämpningen. För att kompensera för eventuella oklarheter om de olika delarnas roll i uppsatsen så redogör jag för detta löpande i anslutning till varje kapitel i stället för ett koncentrerat avsnitt om genomförandet här i metodavsnittet.

2.3 Avgränsningar

På grund av ramarna för studien så var det inte möjligt att göra en analys av de andra i katastrofen aktuella ministrarna förutom statsministern och utrikesministern. Detta är å ena sidan en förlust då dessa i Sverige har en konstitutionell särställning gentemot andra i katastrofen inblandade ministrar såsom försvarsministern och biståndsministern. Men då uppsatsen bara syftar till att belysa förutsättningar vid svenska aktioner utomlands så är det ändå dessa två ministrar som är de centrala och kommer så också vara efter ett eventuellt införande av ministerstyre. En annan fråga som tvingats lämnas utanför uppsatsens analys är frågan om huruvida ett ministerstyre innebär en ökad möjlighet till ansvarsutkrävningen från samhällets sida. Detta är i och för sig synd då ett ökat ansvarsutkrävande brukar vara ett av de vanligaste argumenten för ett införande av ministerstyre i Sverige. Ansvarsutkrävandet ur den enskilda ministrarnas synvinkel är ju dock en del av de konstitutionella förutsättningarna och ingår därför i någon mån i uppsatsen.

2.4 Material & källkritik

Materialet i denna uppsats är till stor del taget från de fyra ländernas offentliga utredningar samt externa analyser och kommentarer av dessa (Den svenska utredningen består av två delar på sammanlagt 950 sidor, en huvudrapport samt en expertrapport). Jag har dock inte haft något annat val än att använda mig av

dessa sekundärkällor då kartläggningen av dessa händelseförlopp bygger på hundratals intervjuer, vilket naturligtvis hade varit omöjligt att genomföra själv. En annan sak som är problematiskt med dessa utredningar är att de alla har olika fokus och perspektiv, vilket jag också redogör för i anslutning till den materialredovisningen. Detta har då gjort att jag för att inte göra jämförelsen skev tvingats välja bort faktorer som inte belysts i alla utredningarna. Slutligen skall sägas att det på flera ställen och då framför allt mellan den svenska huvudrapporten och expertrapporten finns rakt motstridiga uppgifter. Jag har dock valt de uppgifter jag tyckt verkat trovärdigast med hänsyn till övriga uppgifter, detta är dock överväganden som inte syns i det färdiga resultatet.

2.5 Förtydligande av begrepp

Med begreppet ministerstyre i statsvetenskaplig forskning åsyftas vanligen två olika saker. Dels ett horisontellt ministerstyre som betyder att enskild minister ensam får besluta å regeringens vägnar i regeringsärenden inom dennes departement och dels ett vertikalt ministertyre som handlar om att enskild minister har möjligheten att påverka beslut hos statliga myndigheter som rör myndighetsutövning, i praktiken alltså att lägga sig i enskilda myndigheters beslut. Det vertikala ministerstyret kallas också i viss litteratur för ministerförvaltning.(Linde 1982 s. 45). I denna uppsats så åsyftar jag dock både det horisontella och det vertikala ministertyret där inget annat nämns. Vidare pratar jag också om ett reellt och ett formellt ministerstyre där det formella åsyftar de regleringar som finns i lag medan det reella representerar det faktiska politiska besluts klimatet.

3 Tidigare forskning om ministerstyre

Här kommer jag att kort redogöra för tidigare forskning som har en direkt relevans för denna uppsats. Mycket av denna forskning kretsar kring historiska förklaringar till den svenska särpräglade konstitutionens uppkomst samt varför den finns kvar i dag. Jag har dock valt att här inte ta med något djupare historiskt perspektiv utan koncentrerar mig på den forskning som rör den svenska politiken i dag.

3.1 Formellt & reellt ministerstyre

Inledningsvis kan sägas att den svenska empiriska forskningen om ministerstyre är förhållandevis tunn. Detta anses av många forskare ha att göra med att förvaltningen under väldigt lång tid ansågs vara en organisation som oproblematiskt och objektivt implementerade de politiska besluten. Sedan andra halvan av 1900-talet har dock detta synsätt ändrats vilket också medfört att man fått upp synen för att graden av politisering av statsförvaltningen påverkar både beslutsprocessen, implementeringen och ansvarsfördelningen (Statskontoret 2003 s.18-19). Det finns dock en nordisk undersökning gjord av Anders Lindblom där slutsatsen är att graden av politisering i statsförvaltningen knappt har något skönjbart samband alls med det vertikala ministerstyret. Lindblom gjorde nämligen en jämförande studie mellan Sverige, Norge och Danmark och han kom där fram till att de danska och norska ministrarna var väldigt obenägna att korrigera eller ge sig in i en debatt om enskilda frågor på myndighetsnivå. Därmed kunde han fastslå att de reella skillnaderna i det politiska beslutsfattandet på en vertikal nivå mellan Sverige som inte har ministerstyre och Norge och Danmark som har det var nästintill obefintliga. Inte heller den ökade formella möjligheten att utkräva personligt ansvar som ministerstyret medger hade utnyttjats. Det visade sig nämligen att ingen minister i modern tid tvingats avgå vare sig i Norge eller Danmark på grund av ett illa handhavt ärende på myndighetsnivå (Lindblom 1997 s. 53-55). Det skall dock sägas att den reella skillnaden länderna emellan då det gäller det horisontella ministerstyret är vässäntligt större, något som också redovisas i den konstitutionella genomgången längre fram i uppsatsen.

Lindblom har också en tes om varför det reella vertikala ministertyret aldrig praktiseras. Han menar att den största bristvaran hos dagens politiker är tid. Detta leder till att de oftast varken vill eller kan prioritera enskilda ärenden på myndighetsnivå utan måste lägga all tid på regerings och departementsarbete samt offentliga antaganden. Kontentan av detta är enligt Lindblom att det i praktiken

bara på sin höjd är möjligt med ett indirekt vertikalt ministerstyre. Detta kan då tillkomma genom att ministern delegerar beslutanderätt informellt till höga tjänstemän som i sin tur fattar besluten i ministerns namn. Det andra alternativet är att tjänstemännen mer eller mindre medvetet fattar enskilda beslut utifrån vad de tror är ministerns åsikt i frågan. Detta är enligt Lindblom möjligt genom att ministern ofta är väldigt auktoritär, samt att dennes ståndpunkt i frågor rörande det aktuella sakområdet i allmänhet är kända (Lindblom 1997 s. 6-8).

3.2 Konstitutionens roll i politiken

En annan fråga som ofta kommit upp i forskningen kring ministerstyret och Sverige är vilken roll konstitutionen skall ha i samhället. Olof Pettersson med andra menar att konstitution och andra lagar naturligtvis är viktiga och skall följas i en representativ demokrati men att detta inte betyder att de skall vara oföränderliga. Pettersson menar att det är både naturligt och en nödvändighet att vi kontinuerligt utvärderar och anpassar vårt styrelseskick till rådande förhållanden då ett samhälle i förändring också innebär förändrade förutsättningar för det demokratiska styret (Mattson/Pettersson 2003 s. 6-9). Någon som också håller med Pettersson om detta är Helena Wockelberg som gjort en undersökning som kartlägger de svenska partiernas syn på den svenska konstitutionen beträffande avsaknaden av ministerstyret under 25 års tid. Undersökningen visar att det skett en betydande förändring mellan 1974 och 1999 av hur partierna ser på den konstitution de har att arbeta utifrån. Åsiktsförändringarna gäller dock inte huruvida konstitutionen är bra eller dålig, bör förändras eller ej, utan politikerna har ändrat förhållningssätt till konstitutionen. De har alltså genom åren ändrat syn på hur man "bör" tolka det i lagen föreskrivna förhållandet mellan minister och förvaltning. Detta leder enligt Wockelberg till ett glapp mellan de grundläggande intentionerna med den skrivna lagen och den faktiska tillämpningen. För att undvika detta ser hon i stället precis som Olof Pettersson att man hellre anpassar konstitutionen till förändringarna i samhället (Wockelberg 2003 s. 348).

4 Statsskick

Även om de nordiska ländernas politiska organisation och statsskick till stor del påminner om varandra så finns det ändå vissa för den här uppsatsen väsentliga skillnader som jag därför skall klargöra. Här kommer jag bara att koncentrera mig på Finland, Sverige, Danmark och Norge, eftersom det endast är dessa länder som är aktuella i uppsatsens jämförelse. Jag kommer heller inte att redogöra för statsskicken paragrafvis eller i sin helhet utan jag kommer att koncentrera mig på de delar som är väsentliga för denna undersökning, dvs. ministerns formella och reella relation till regeringen som helhet och till myndigheterna inom dennes ansvarsområde. Slutligen kan sägas att Ålands självständighet under Finland samt Grönland och Färöarnas självständighet under Danmark inte alls kommer att behandlas här trots att det är ett av de största skillnaderna mellan de nordiska ländernas statsskick.

4.1 Monarki kontra republik

Den på papperet största skillnaden mellan dessa fyra länder är att Finland är en republik, medan Danmark, Norge, och Sverige är monarkier. Detta betyder i klartext att Finland har en president som stadschef medan de andra tre har en kung. Gemensamt för dessa kungar är att de i praktiken inte har någon politisk makt, utan mer fungerar som en formell representant för landet utåt, en post som går i arv (Halvarsson/Demker 1996 s. 27,42). Den finska presidentens makt har varierat genom åren beroende på vem som varit president samt stabiliteten i regeringen. Man kan dock generellt säga att Finland de senaste 50 åren gått ifrån en blandning av parlamentarism och presidentmakt mot ett i praktiken mer renodlat parlamentariskt styrelseskick likt det i de övriga nordiska länderna. Efter den nya finska konstitutionen 2000 kan inte längre presidenten avsätta statsråd och utlysa nyval, utan detta kan han numera bara göra i samförstånd med statsministern. Dock är presidenten direktvald av folket vilket ger den en viss demokratisk legitimitet vilket gör att presidenten genom opinionsbildning indirekt kan påverka den politiska dagordningen (Pettersson 2005 s. 80-81). Slutsatsen man kan dra här är alltså att skillnaderna i statsskick på ett övergripande plan inte utgör några skillnader för den enskilda ministerns befogenheter och begränsningar. Låt oss i stället titta på beslutsfattande inom regeringen, något som kan påverka graden av horisontellt ministerstyre.

4.2 Beslutsfattandet inom regeringen

Frågan om hur beslut fattas inom de olika regeringarna kan man besvara på två olika sätt. Det ena sättet är att titta på vad som faktiskt står i konstitutionen och det andra är att se på hur det reella beslutsfattandet fungerar. I den svenska grundlagen (RF 7:3) står uttryckligen att den svenska regeringen skall fatta sina beslut kollektivt, endast i väldigt särskilda fall kan det göras undantag ifrån denna regel genom att överlämna beslutanderätten till det statsråd som är departementschef för det område frågan gäller, detta görs dock bara vid beslut som gäller interna frågor av mindre betydelse (Holmberg/Stjerquist 1998 s. 115-116). I de andra tre länderna får ansvarig minister ensam fatta beslut vid enklare regeringsärenden. I annat fall sker det i samråd med resten av regeringen (Halvarsson 1996 s.13,27-28,42). I Danmark och Norge är det också föreskrivet att statschefen, dvs. kungen skall underteckna beslut av extra alvarlig art. Detta är dock mer att betrakta som en formalitet. Undersökningar har också visat att den svenska regeringen fattar sina beslut kollektivt i mycket högre grad än de övriga ländernas regeringar. Bara ett fåtal ärenden per år fattas generellt av en enskild minister i den svenska regeringen. Här hamnar Finland och Norge i en mellanposition medan Danmarks regeringar till stor del fattar sina beslut individuellt. Undersökningarna visar dock bara på vilka som formellt sett undertecknat besluten. Hur den faktiska beslutsprocessen går till finns inte reglerat i någon av konstitutionerna utan det är helt upp till regeringarna själva att sköta detta internt. Det man vet är dock att alla fyra regeringarna regelbundet sammanträder och överlägger inför beslut i de flesta frågor (Pettersson 2005 s.95). Slutligen kan man alltså säga att det reella beslutsfattandet inom regeringarna inte nödvändigtvis behöver skilja sig så mycket som det formella gör. Nästa steg blir att titta på förvaltningens ställning gentemot regering och ansvarig minister, häri ligger graden av formellt vertikalt ministerstyre.

4.3 Förvaltningens ställning

Som jag varit inne på tidigare i denna uppsats så är den svenska förvaltningens ställning i förhållandet till regeringen så pass unik i den västliga världen att det finns fog för att kalla den "Den svenska modellen" Den svenska modellen innebär att förvaltningen är konstitutionellt självständig från regeringen. Detta betyder att regeringen, eller för området ansvarig minister inte får lägga sig i enskilda ärenden eller direkt ge order om hur myndigheten skall handla utan regeringen styr endast över förvaltningen genom lagar, riktlinjer och budgetar. Undantaget från detta är riksdagens myndigheter som är helt friställda regeringens kontroll samt utrikesdepartementet som är en del av utrikesmyndigheten men ändå är direkt underställd utrikesministern. Ett annat särdrag som präglar den svenska konstitutionen är att förvaltningen svarar inför hela regeringen som kollektiv och

inte bara inför den på området ansvariga ministern (Pettersson 2005 s.106, 109). Det land som liknar Sverige mest på den här punkten är Finland. Där har man också till stora delar från regeringen självständiga myndigheter men det finns undantag som t ex. stora delar av socialtjänsten som ligger direkt underställt ansvarig minister. Detta är dock kvarlevor från 20-talets strävan att ha myndigheterna direkt underställda de ansvariga ministrarna (Pettersson 2005 s.109). Här har vi alltså två länder som rent konstitutionellt omöjliggör ett vertikalt ministerstyre. Då vi kommer till Norge och Danmark är förhållandena dock annorlunda, så pass annorlunda att vissa talar om en östnordisk och en västnordisk förvaltningstradition.

Danmark är det land i Norden där möjligheten till vertikalt ministerstyre är störst med hänsyn till konstitutionen. Med undantag från myndigheter som kräver en speciell teknisk kompetens så är statsförvaltningarna direkt underställda den ansvariga ministern och dennes stab av tjänstemän. Detta betyder att den ansvariga ministern är direkt ansvarig och inblandad i arbetet med myndighetens budgetering och verksamhetsplan, detta med mycket liten inblandning från övriga regeringen (Pettersson 2005 s.105-106). Också i Norge är det vertikala ministerstyret tillåtet. Man har till och med gått så långt att man låtit den person som är direkt underställd ministern i departementet också vara politiskt tillsatt, detta för att öka den politiska kontrollen över förvaltningen. Det finns dock precis som i Danmark undantag i från denna regel och Norge har en betydligt större andel självständiga myndigheter än Danmark vilket på sätt och vis gör Norge till ett mellanting mellan den svenska och den danska konstitutionen.

4.4 Sverige & katastrofsituationer utomlands

De operativa befogenheterna ligger alltså som vi konstaterat på myndighetsnivå i Sverige och denna maktfördelning är om än något luddigt utformad ändå reglerad utifrån de två principerna ansvar och likhet. I den svenska konstitutionen regleras befogenhets- och ansvarsfrågan vid en kris utifrån två principer om ansvar och likhet. Innebörden i dessa principer är att de olika myndigheternas ansvarsområde i fredstid också är den samma vid krissituationer. Vidare vill man behålla samma organisationer så långt det bara är möjligt vid extraordinära händelser för att på bästa sätt ta till vara kompetens och underlätta samordning (Prop. 2001/02:10 s. 75-77). Någon möjlighet för regering eller enskilt statsråd att avvika från denna princip finns inte i konstitutionen. Det finns enbart en klausul om krig och krigsfara. I annat fall är den enda möjligheten till ökade befogenheter för regering eller regeringsmedlemmar att riksdagen delegerar det genom riskdagsbeslut till regeringen. (SOU 2005:104 s. 55-56).

Nu har vi alltså konstaterat att ansvarig myndighet i fredstid också är ansvarig myndighet i extraordinära situationer. Om vi då går vidare och tittar på Utrikesförvaltningen och UD:s arbetsuppgifter så hittar vi där ordagrant under paragrafen hjälp till svenskar i utlandet följande formulering ”Åtgärder i samband

med större olyckor utomlands som rör svenska medborgare”(www.regeringen.se). Här står det alltså klart och tydligt att det ligger under UD:s verksamhetsområde att hjälpa svenskar i utlandet. Ett vidare begrepp som nämns är att UD har ansvar för svenska medborgares rättigheter och väl i utlandet, samt är samordningsorgan för alla hjälpinsatser som är riktade till svenska medborgare utomlands. Detta stöds också av de föreskrifter som säger att den myndighet dit ärendet huvudsakligen hör skall ansvara för samordningen med andra berörda myndigheter i de fall sådana finns (SOU 2005:104 s. 136). Som vi konstaterat tidigare så är utrikesministerns inte bara ansvarig för beredning av utrikespolitiska ärenden gentemot regeringen utan är också central chef för hela utrikesförvaltningen vilket ger denne betydligt större möjligheter att påverka den operativa delen av sitt ämbetsområde än andra ministrar. Någon som också har stor makt är statsministern. Denne är chef över regeringskansliet som i sin tur ansvarar för samordning och fördelning av resurser och ansvar mellan de olika departementen undantaget UD. Detta betyder att trots att alla statliga myndigheter lyder under regeringen som kollektiv så har statsministern ensam precis som utrikesministern över UD större möjlighet än andra ministrar att indirekt eller direkt påverka den operativa verksamheten (Halvarsson 1995 s. 123-124)

5 De fyra ländernas utredningar

Nu har vi sett att det skiljer sig i de konstitutionella förutsättningarna mellan de nordiska länderna angående den enskilda ministern och den samlade regeringens befogenheter att fatta beslut i enskilda ärenden på myndighetsnivå samt hur beslutsfattandet traditionellt går till inom de olika regeringarna. Att med säkerhet säga vilken betydelse de konstitutionella skillnaderna haft för de olika ländernas hantering av flodvågskatastrofen ligger utanför uppdraget i denna uppsats. Däremot kan jag genom en jämförelse av ländernas hantering av katastrofen som en del av uppsatsens analys blottlägga huruvida det finns klara samband mellan effektiviteten i hanteringen och de reella och formella beslutsvägarna. Som en grund för denna jämförelse följer därför här en sammanställning av de fyra ländernas offentliga utredningar av katastrofen.

I både Norge, Danmark, Finland och Sverige har det existerat en kritik mot landets agerande i anslutning till flodvågskatastrofen. Det har därför också gjorts en omfattande offentlig och statlig rapport i dessa länder. Jag har här gjort en jämförelse av de olika ländernas rapporter för att skönja likheter och olikheter länderna emellan. Denna jämförelse är dock inte alldeles lätt att göra då de olika utredningarna skiljer sig åt i såväl utredningens uppdrag som det aktuella tidsperspektivet. Nämnas kan t.ex. att de norska och finska utredningarna fokuserar på myndigheternas hantering av katastrofen medan den danska också tar hänsyn till privata aktörer såsom resebolag och samarbetet mellan dem och staten (Hjelm 2005 s. 6, 9, 13). Som framgår här fokuseras det alltså mest på myndigheters agerande och jag har därför bara riktat in mig på de aspekter som kan vara centrala för denna uppsats nämligen relationen mellan statsråd och regeringskanslier å ena sidan och myndigheterna å den andra. Jag har också koncentrerat mig på de delar som rör katastrofens tre första dygn.

5.1 Norge

Den norska utredningen tycker att de operativa instanserna såsom sjukvård och polis gjort en fullt godkänd insats utifrån de förutsättningar de fått. Det som man dock anser ha brustit är kommunikationen på central strategisk nivå som i sin tur till stor del består i oklara ansvarsområden och befogenheter. Den största av den kritiken får utrikesdepartementet (UD). UD bildade visserligen en koordineringsgrupp den 27:e december med uppgift att sprida information samt koordinera uppgifterna mellan de olika inblandade myndigheterna och de operativa instanserna. Detta arbete försvårades dock märkbart på grund av en oklar ansvarsuppdelning mellan instanserna vilket ledde till att det i praktiken

stannade vid ett forum för informationsutbyte (Hjelm 2005 s. 6) . På det politiska planet menar man att statsministern, och dess departement i ett tidigt skede borde ha fört över befogenheter från UD till andra berörda departement. Övriga ministrar och departement anses inte ha brustit i sitt handhavande (Hjelm 2005 s. 6). Slutsatsen man kan dra av detta är att den instans som först agerade var UD och att de ansåg att situationen låg på deras bord. De var dock tveksamma över vad de förväntades göra och vilka befogenheter de hade. Detta anser jag tyda på att det trots att det finns ett ministerstyre i Norge inte finns någon vana av att den aktuella ministern ska ingripa i konkreta fall. Denna slutsats drar jag utifrån att utrikesministern inte agerat och gett UD direkta order att ta över den operativa samordningen alternativt delegerat det till annan instans. Inte heller den norska utredningen verkar tycka att utrikesministern borde ha agerat utan menar i stället att statsministern borde ha ingripit och delegerat ansvaret.

För att Norge skall vara bättre rustat för liknande händelser i framtiden så föreslår utredningen slutligen att man skall inrätta en krishanteringsorganisation vars främsta mål är att hantera kriser som rör norska medborgare i utlandet. Denna organisation skulle vara sammansatt av strategiskt folk på departementsnivå samt operativ personal från sjukvård och polis. Det skall också finnas en utryckningsenhet vars uppgift är att vara tidigt på plats och samla in den information som är nödvändig för att sedan organisera en hjälpaktion. Följaktligen så anser alltså utredningen att kommunikationssvårigheterna och samordningssvårigheterna kan lösas genom att instifta en ny organisation just för detta ändamål i stället för att arbeta mot en klarare rollfördelning mellan befintliga instanser. Inte heller här nämns statsrådets betydelse i frågan (Hjelm 2005 s. 9).

5.2 Finland

Precis som i den norska utredningen så menar den finska att insatserna i direkt anslutning till katastrofen varit bristfällig och otillräcklig. Man lägger också här precis som i Norge skulden på att ansvarsfördelningen av många operativa enheter uppfattades som otydlig, samt att informationen om vilka insatser som behövdes till en början var otillräcklig. De första initiativen till att börja planera en evakuering av finländska medborgare från katastrofområdet kom från resebyråerna själva redan kvällen den 26:e december. Dagen därpå sammankallade UD en krisgrupp bestående av beredskapschefer inom fem olika ministerier samt representanter från Röda korset och Finnair. Då denna grupp inte var samlad skulle UD vara det övergripande organet. Arbetet inom krisgruppen fungerade enligt utredningen väl men utanför gruppen i de operativa enheterna upplevde man att det kom direktiv från flera olika håll då ledningsgruppen inte var samlad vilket förvirrade situationen ytterligare. Natten till den 29:e december landade dock det första av staten organiserade evakueringsflyget med finska medborgare i Finland (Hjelm 2005 s. 9-10).

Man kan alltså se klara likheter mellan den norska och den finska utredningens slutsatser. Precis som i Norge läggs ansvaret här på de samordnande myndigheterna. Det märks dock en viss skillnad i förhållningssättet till politikerna i de olika länderna. Trots att högt ställda tjänstemän inom de olika departementen varit direkt delaktiga i samordningsarbetet direkt efter katastrofen så riktar inte utredningen någon nämnvärd kritik mot regeringen som sådan utan fokus ligger hela tiden på de ansvariga tjänstemännen. Undantaget från detta är att man ifrågasätter om man från politiskt håll inte kunnat tillsätta ledningsgruppen tidigare. För att få bukt med den bristfälliga kommunikationen och öka effektiviteten inför framtida katastrofer så föreslår utredningen att man bildar tväradministrativa nätverk mellan ministerierna, samt att varje ministerium utarbetar sin egen krishanteringsplan. Då det gäller själva statsråden så finner man inga skäl att ändra på grundprincipen att arbetet även i krissituationer så långt som möjligt bör ledas av den normala organisationen (Hjelm 2005 s. 11). Dessa något luddiga formuleringar tolkar jag som att man trots de bevisade kommunikationssvårigheterna och otydliga ledningsstrukturerna ryggar för att ge ministern en möjlighet att ens i en krissituation utöva ett direkt ministerstyre över de operativa enheterna. Enligt vad jag förstår blir ministerns roll här i stället att bidra till en förebyggande krisplanering.

5.3 Danmark

Som jag nämnde tidigare så har den danska utredningen ett litet annat fokus då den i mycket högre grad än den finska och norska belyser samarbetet mellan statliga och privata organ. Bland de privata aktörerna nämner man bland annat media, researrangörer och flygbolag. Detta samarbete menar man hade kunnat underlätta uppgiftsinhämtningen angående saknade medborgare samt bidragit till att man snabbare kunnat flyga hem medborgare från det drabbade området. Utrikesministeriet är den instans som har ansvaret för att samordna krisinsatser utomlands, men där fanns inte tillräckligt med erfarenhet. Dessutom var man ganska illa förberedda då den aktuella krisberedningsplanen var baserad på erfarenheter från tidigare mycket mindre händelser. Först den 29:e december bildades en gemensam sambandscentral med personal från berörda myndigheter, resebolag och ambassader. Därefter menar utredningen att hanteringen av katastrofen också blivit mycket effektivare (Hjelm 2005 s. 13).

Drar man en parallell till utredningarna i Norge och Finland så anser man likväl i Danmark att bristande kommunikation mellan olika operativa enheter varit den största orsaken till den till en början ineffektiva hanteringen av katastrofen. Skillnaden är dock att man i Danmark i alla fall hade en tydligare ansvarsfördelning. Det råder ingen tvekan om att det var utrikesministeriet som ensamt skulle delegera uppgifter och samordna operationen. På det planet skiljer sig Danmark ifrån de andra två länderna. Detta system tycker utredningen borde

stärkas inför framtiden genom att instifta en permanent samordningscentral under utrikesministeriets ledning. (Hjelm 2005 s. 14). Här väljer de danska utredarna alltså att föreslå en förändring som innebär en ökad kompetens och kanske också ökade befogenheter hos utrikesministeriet för att de skall bli handlingskraftigare som högsta instans vid krishantering i framtiden. Trots att man har ett formellt ministerstyre i sin konstitution så väljer man alltså att föreslå denna lösning framför att förordna att ansvarig minister skall gå in och ta konkreta operativa beslut. Här ser jag precis som i fallet med Norge att trots att ministern har det yttersta ansvaret och faktiskt också en teoretisk möjlighet att fatta operativa beslut så förväntas det inte från samhället att denne skall göra det.

5.4 Sverige

De problem som den svenska utredningen tar fasta på är till stor del samma saker som kommit upp i de andra ländernas utredning nämligen att den största felande länken varit kommunikationsbrister samt otydlig operativ ledning. Detta berodde till stor del på en osäkerhet i ansvars och befogenhetsfrågan hos en rad centrala chefstjänstemän och politiker. Resultatet blev att evakueringen av svenskar i stor skala precis som i Danmark inte kom igång förrän den 29:e december, mer än tre dygn efter katastrofens inträffande. Mycket tyder alltså på att man i Sverige precis som i de andra länderna hade kunnat vara mycket effektivare med bara en bättre organisation beträffande informations spridning och operativ ledning. Även den svenska utredningen är till stor del normativ och den kanske största slutsatsen är att man vill ersätta den svenska modellen med att myndigheter i en krissituation ansvarar för samma områden som de gör till vardags. Man vill i stället tillsätta en ledningsgrupp som både jobbar förebyggande men också kan ta ett operativt ansvar vid en kris. Det ska också sägas att den svenska utredningen är uppdelad i en huvudrapport samt en expertrapport. Expertrapporten inte är sammanställd av ett team utan bygger på flera mindre utredningar som är gjorda av personer med speciell kännedom om de olika områdena t.ex. sjukvårdsinsatsen och räddningsverkets insats. Den del av utredningen som är mest intressant för denna uppsats räkning är gjord av Dan Hansén och behandlar kommunikationen och arbetet mellan och inom regeringen och de berörda myndigheterna (SOU 2005:104)

Den bild av händelseutvecklingen som Hansén presenterar visar på en organisation som helt saknade vana av att hantera katastrofer av den aktuella digniteten. Förvirringen och osäkerheten inom olika delar av UD, försvaret, räddningsverket och krisberedskapsmyndigheten om vad som skulle göras, vilka som skulle kontaktas och vem som egentligen hade befälet var uppenbar. Trots att mycket bra information direkt från de drabbade områden kom in till tjänstemän på UD och regeringskansliet vid ett tidigt skede så trodde de flesta berörda ministrar och chefstjänstemän så sent som ett dygn efter olyckan att huvudfrågan handlade om en svensk biståndsinsats till den drabbade lokalbefolkningen. Det var inte förrän vid ett samordningsmöte klockan tio på morgonen dagen efter att

katastrofen inträffat som det gick upp för all inblandade att ett stort antal svenskar svävade i akut livsfara i krisområdet (Hansén 2005 s. 71). Detta berodde dock inte i första hand på en informationsbrist utan på en kommunikationsbrist. Redan på förmiddagen samma dygn som olyckan skedde hade nämligen ett stort antal svenskar från de drabbade ringt till UD:s telefonväxel för att larma om det inträffade. Följaktligen fick dem som satt i växeln detaljerad direktinformation om läget i de drabbade områdena, information som de omedelbart rapporterade vidare till mellanchefer på departementet. Dessa valde emellertid att inte rapportera saken vidare till de högsta cheferna och ansvariga ministrar då uppgifter inkomna på det sättet inte kan anses vara verifierade. (Hansén 2005 s. 40-41).

Ytterligare bevis på denna bristfälliga kommunikation är att UD på måndagskvällen den 27:e beslutade att upprätta en flygbro med Thailand för att skicka ner sjukvårdspersonal och få hem de drabbade svenskarna så fort som möjligt. Tidigare samma eftermiddag uttalade sig dock både statssekreteraren och statsministern i pressen i samma ärende och vidhöll att man inte planerat att vidta några speciella åtgärder för att få hem svenskarna från de drabbade områdena utan man bedömde att resebolagens egna resurser var fullt tillräckliga för detta (Hansén 2005 s. 70). Efter detta beslut följde en lång rad förvecklingar främst inom UD, men också mellan UD, försvarsdepartementet, och regeringskansliet om vem som skulle betala för flyginsatserna. Resebolagen hade nyligen deklarerat att de inte hade resurser nog att ta hem alla svenskar. Inte heller SAS hade några plan att undvara i dåläget. En tjänsteman på UD kom dock med förslaget att man skulle tillfråga ett ryskt flygbolag som man visste hade en stor flygplansflotta, hon menade att då Ryssland var förhållandevis lite drabbat i katastrofen så var chansen stor att det gick att lösa saken den vägen. Förslaget avslogs dock tillsynes utan rimlig anledning (Hansén 2005 s. 58). Därefter skedde en lång rad diskussioner mellan och inom de olika myndigheterna på tjänstemannanivå om vem som skulle betala för insatserna, därav vågade ingen fatta beslutet med rädsla för att få kostnaderna på sin budget (Hansén 2005 s. 48). Plötsligt gick det dock väldigt fort och enkelt att ordna med flygtransporter. På bara några timmar under tisdagen den 29:e hyrde man in ett flygplan från Air Scotland samt att SAS egenskap av delägare mer eller mindre tvingades att ställa upp med flygplan för hemtransporterna (Hansén 2005 s. 59).

6 Teori & analysverktyg

För att kunna belysa vilken påverkan de formella begränsningarna i befogenhet samt den aktuella politiska beslutsfattartraditionen påverkar den enskilde politikerns beslutsfattande så behöver jag alltså ett beslutsteoretiskt ramverk. Att direkt förutsätta att alla politiker i alla lägen i första hand försöker göra sitt yttersta givet sitt är lockande, men det hade också varit ett sätt att aktivt välja bort en hel rad av möjliga förklaringar till de uppkomna besluten. Jag behöver därför en teori som kan förklara även de beslut som vid första anblicken kan verka både dumma och felaktiga utifrån det perspektivet att det är medvetna val. Utifrån detta resonemang tar uppsatsen avstamp i den icke - deterministiska synen. Med detta menas att människan har en egen vilja och egna preferenser och i alla fall tror sig handla utifrån dessa. Enligt denna syn tar man avstånd från de naturvetenskapliga förklaringarna om att allting sker av en nödvändighet, något som bara kan förändras genom förändrade orsaker i naturen. Den icke - deterministiska synen förutsätter alltså att människan kan påverka sin situation och också har en ambition att göra så (Campbell 1986 s. 275-276).

6.1 Operativ teori

Innan jag går in på olika teorier för individuellt beslutsfattande som sedan kommer att ligga till grund för mitt analysverktyg så är det viktigt att komma ihåg att dessa teorier i grunden är normativa. Det betyder att de tar fasta på hur människor bör fatta beslut för att de skall bli så rationella som möjligt. De är dock inte normativa på det sättet att de förespråkar att människan bör vara rationell utan skall mer tolkas som att människan av sin natur försöker vara det (Agevall 1994 s. 81). I denna uppsats kommer de dock att ligga till grund för en deskriptiv analysmodell i vilken jag analyserar troliga orsaker bakom ett visst beslut.

6.1.1 Rational Choice Theory

En individbaserad teori som härstammar från detta synsätt och som fokuserar på beslut och handlande är Rational choice theory. RC är från början en ekonomisk teori som bland annat spelteorin har utvecklats ifrån. Gemensamt för olika typer av RC inriktning är att människan anses agera rationellt utifrån sina preferenser.

Synen på under vilka förutsättningar som människan kan anses agera rationellt varierar mellan olika förespråkare för teorin men enligt den traditionella RC skolan så skall tre kriterier vara uppfyllda för att möjliggöra ett rationellt handlande. Dessa kriterier innebär för det första att det måste finnas ett handlingsalternativ som utifrån individens tolkning av situationen är det bästa sättet att realisera dennes preferenser. Det andra kriteriet är att individens tolkning av situationen måste vara optimalt givet den information den har. Slutligen innebär det tredje kriteriet att individen skall ha ansträngt sig maximalt för att samla in så mycket information som möjligt om situationen innan den fattar sitt beslut (Skog 1999 s. 16-17). Trots att teorin om den rationella människan, eller "the Economic man" som den kallas i vissa sammanhang fått stor genomslagskraft inom beslutsforskningen sedan den såg sitt ljus för dryga femtio år sedan så har den också stött på en hel del kritik.

6.1.2 Procedurell rationalitet

Kritiken mot den traditionella rational choice teorin har därför gett upphov till en mängd andra vidareutvecklade teorier. En av dessa teorier som tydligt tar fasta på ett av grundproblemen med Rational choice theory är Herbert Simons teori om procedurell rationalitet. Simon menar att människan är relativt dålig på att göra beräkningar och finna det bästa alternativet utifrån ett matematiskt mönster. Människan använder dock andra tankemönster för att lösa sina problem och komma fram till det till synes bästa beslutsalternativet. Detta tankesätt kallar Simon för procedurell. Hans starkaste argument för att det förhåller sig på detta viset är de moderna schackdatorerna. Trots att de moderna datorerna kan göra matematiska beräkningar miljontals gånger snabbare än människan så har ännu ingen dator vunnit över de bästa mänskliga schackspelarna. Detta är enligt Simon ett bevis på att den mänskliga hjärnan inte arbetar linjärt och matematiskt som den traditionella rational choice teorin förespråkar men likväl är den överlägset bästa beslutsfattaren i många situationer. Då den traditionella RC teorin i första hand är normativ så menar Simon att den Procedurella rationaliteten faktiskt är deskriptiv för hur människor faktiskt fattar beslut i verkligheten (Simon 1979 s. 81). Trots att denna teori har anspråk av att vara deskriptiv och säkert ligger närmare ett faktiskt individuellt beslutsfattande än den traditionella RC teorin så fungerar den ändå dåligt som underlag för mitt analysverktyg på grund av att den är en väldigt generell teori och därför alltför trubbig.

6.1.3 Begränsad rationalitet

Om den procedurella rationaliteten kan sägas vara en invändning mot det förutsatta tankemässiga tillvägagångssättet vid beslutsfattandet inom den traditionella RC skola så skapade Simon också en teori som ifrågasätter själva drivkraften i den grundläggande teorin. Denna teori kallade han för begränsad rationalitet. Begränsad rationalitet kan ses som en utveckling av teorin om den procedurella rationaliteten men inte då det gäller sättet som vi människor fattar våra beslut på utan det vi önskar uppnå. Simon menar nämligen att det inte alls är självklart att vi alltid strävar efter den optimala lösningen på alla problem. I många situationer nöjer vi oss med en tillräckligt bra lösning, och slutar därför vårt procedurella tänkande innan vi hittat den optimala lösningen. Anledningen till detta beteende är helt enkelt att det i många fall inte är någon reell skillnad mellan en tillräckligt bra lösning och den optimala, alternativt att den skillnad som finns inte premieras. På det sättet så är den begränsade rationaliteten på sitt sätt väldigt rationell, då det i sig vore irrationellt att söka en ännu bättre lösning om denne ändå inte premieras (Simon 1996 s. 27-28).

6.1.4 Adekvat beslutsteori

Trots att den begränsade rationaliteten har en mycket mer nyanserad syn på rationellt beslutsfattande än den ursprungliga RC skolan så saknar den en viktig parameter vid valet mellan olika beslut nämligen beaktandet av besluts negativa konsekvenser. Detta är något som Wynn Stirling tar fasta på i sin teori om adekvat rationalitet. Stirling menade att ett beslutsalternativ i sig är rationellt om det medför större vinster än kostnader. Av dessa i sig rationella alternativ kan sedan det bästa eller det tillräckligt bra väljas. Stirling tar också hänsyn till beslutsfattarens riskbenägenhet enligt principen att ju högre positiv differens ett rationellt beslutsalternativ har i sig desto större risker får det vara förknippat med för att ändå anses vara rationellt och vise versa (Stirling 2003 s. 15).

Denna teori definierar de flesta parametrar som mitt analysverktyg behöver. Problemet är bara att den är konstruerad utifrån ekonomiska premisser och måste därför modifieras för att passa en politisk beslutssituation. Vid analys av politiska beslutsfattande så är det nämligen inte enligt mig fruktbart att mäta bara ekonomiska kostnader och vinster med ett visst beslut utan också politiska. De politiska effekterna är dock svårare att förutsäga eller kalkylera på förhand. Då man inte kan förutse skillnaden mellan vinsten och kostnaden för varje aktuellt beslut så faller också möjligheten att väga riskerna mot de förväntade vinsterna vid beslutsfattandet. Jag har därför valt att utifrån den adekvata beslutsteorins princip formulera ett eget analysinstrument enligt nedanstående resonemang.

6.1.5 En modifierad teori

En politiker som ställs inför ett problem som kräver någon form av beslut söker egentligen inte enligt mig efter ett handlingsalternativ som är det bästa givet ett problem utan i praktiken två. Det ena är den konkreta situationen som bör lösas så bra som möjligt enligt de preferenser som är orsak till problemet, medan det andra är en så bra lösning som möjligt utifrån politikerns egna intressen. Dessa sammanfaller inte nödvändigtvis alltid av den anledningen att en politikers karriär inte bara påverkas av resultatet av dennes handlande utan också till stor del av omgivningens värdering av handlingen/resultatet. Det finns dock ingen garanti att omgivningen värderar politikerns insats utifrån den faktiska förutsättningen utan de kan värdera resultatet utan att problematisera politikerns egentliga möjlighet att påverka det. Vidare är det inte säkert att mindre bra beslut ses som "en positiv ambition som tyvärr inte blev riktigt som det var tänkt" utan att all fokus i stället hamnar just på det felaktiga beslutet. Då jag förutsätter att alla politiker på denna nivå är väl medvetna om detta så måste jag också anta att de tar hänsyn till detta i sitt rationella beslutsfattande.

Låt mig exemplifiera med det för uppsatsen aktuella ämnet om ministerns agerande i direkt anslutning till flodvågskatastrofen. Den eller de ministrar som på något sätt kan kopplas samman med Sveriges agerande i anslutning till katastrofen har först det konkreta problemet gällande vad denne kan göra utifrån sin information och sina befogenheter för att värna om de drabbade svenskarna i Thailand. Såvida någon form av agerande ligger inom ministerns arbetsuppgifter så är målet här att fatta ett beslut som utifrån de drabbades perspektiv blir optimalt, eller i alla fall tillräckligt bra. Vidare har ministern att ta ställning till vad omgivningen det vill säga den övriga politiska sfären, media och den allmänna opinionen kan förväntas tycka om resultatet av dennes handlande. Här har jag alltså identifierat två separata intressen eller om man så vill två problem som den enskilde politikern måste ta hänsyn till i den rationella beslutsprocessen. Ifall jag ska applicera något av de teorier som jag tidigare redogjort för på detta konkreta exempel så kommer jag att förlora två viktiga aspekter. Det första har att göra med att jag måste förena de två målen till ett, alltså formulera problemet som att försöka hitta en så bra lösning som möjligt både ur de drabbade i Thailands och ur den aktuella politikerns perspektiv. Genom att göra detta förlorar jag emellertid möjligheten att se hur de olika målen påverkar varandra i beslutsprocessen, dvs. hur de prioriterats i förhållande till varandra. Den andra aspekten handlar om att det inte vore möjligt att hitta den sammantaget ultimata eller tillräckligt bra lösningen om man inte tar med de negativa effekterna av det givna beslutet. Jag behöver alltså en modell som t.ex. kan se det rationella i att fatta ett beslut med små positiva effekter och små risker framför ett beslut med stora positiva effekter och stora risker. Här kan i ett extremfall även ickebeslut ses som rationellt.

Förutom parametrarna kostnader, vinster och risker så kommer jag att addera en ytterligare parameter i mitt analysinstrument nämligen ett tidsrelaterat begrepp. Jag syftar dock inte på ett faktiskt tidsbegrepp utan den tid som beslutsfattaren

upplever att den har till sitt förfogande innan denne förväntas eller måste fatta ett beslut, samt vilka effekter detta får på beslutsprocessen.

6.1.6 Press/tidspress

Press och tidspress dyker ofta upp som faktorer i beslutsteoretiska modeller. Förklaringen till denna koppling är dock inte alltid lika tydligt definierad. Richard Lazarus som bland annat forskat på hur stress påverkar beslutsfattandet menar i alla fall att man i en pressad situation kan uppleva stress, en stress som i sin tur ofta påverkar den logiska bearbetningsförmågan (Lazarus 1999 s. 44-45). Detta indikerar alltså på att den grad av press som den aktuella politikern upplever inför beslutsfattandet kan påverka dennes förmåga till rationellt tänkande. För att få detta samband mer klarlagt och hanterligt inför mitt analysinstrument så lutar jag mig mot den forskning som Karin Lindgren gjort om vad som styr ledaren vid säkerhetspolitiska kriser, detta handlar ju precis som min uppsats om politiskt beslutsfattande vid extraordinära händelser i fredstid.

I sin Forskningsöversikt kan Lindgren konstatera att den upplevda pressen hos den enskilda politiska beslutsfattaren vid dessa kriser är nära sammankopplat med den position och det ansvar som den aktuella positionen ger beslutsfattaren. Här handlar det både om det formella ansvaret samt det ansvar som beslutsfattaren själv känner samt det som omgivningen kan förväntas ha på denne (Lindgren 2003 s. 47,49). Då det gäller tidspress konstaterar Lindgren att det är ett relativt begrepp som inte kan mätas i minuter och timmar utan handlar snarare om hur snabbt beslutsfattaren uppfattar att den bör eller måste fatta ett beslut. Detta hänger ofta samman med en informationsbrist, alltså inte enbart att beslutsfattaren inte känner att den har nog med tid för att fatta sitt beslut utan för att den känner att den inte har nog med tid för att inhämta nödvändig information för att fatta beslutet (Lindgren 2003 s. 46).

6.2 Analysens genomförande

Utifrån det synsätt och de valda teorier jag nu redovisat så förutsätter jag alltså att den aktuella ministerns agerande i anslutning till flodvågskatastrofen var ur dennes synvinkel det bästa agerandet givet förutsättningarna. Personen i fråga har alltså vägt förväntade positiva effekter mot negativa på både det faktiska och det politiska planet. Anledningen till att beslutet inte blev ”bättre” eller för den delen annorlunda måste således enligt teorin bero på att den aktuella ministern saknat möjligheten att skaffa sig tillräcklig information vilket lett till att beslutsunderlaget varit litet och därmed svårkalkylerat, något som i sin tur leder till en mycket liten riskbenägenhet. Det andra alternativet är att ministern ansett att denne haft tillräckligt med information för att fatta ett rationellt beslut och att denne ansåg att det beslut som fattades var ett ”tillräckligt” bra beslut. Det som

utifrån den statliga kommissionens material om informationstillgängligheten vid det aktuella beslutstillfället samt övriga faktorer rörande den politiska beslutstraditionen ska analyseras under rubriken "De svenska ministrarnas agerande" är därför de aktuella ministrarnas informationsunderlag samt den påverkan som den aktuella beslutstraditionen haft på ministrarnas agerande.

I nästa del av analysen görs en jämförelse mellan de svenska ministrarnas agerande och ministrarnas agerande i de andra länderna. Denna del kommer därför att belysa relationen mellan formellt och reellt ministerstyre i det aktuella fallet. I analysens sista del kommer jag genom att dra paralleller mellan de tidigare analyserna, konstitutionen, beslutstraditionen och hanteringen av katastrofen i de olika länderna besvara uppsatsens frågeställning om huruvida det är troligt att ett svenskt ministerstyre skulle förändra ministrarnas agerande i riktning mot en effektivare hantering av liknande katastrofsituationer i framtiden.

7 Analys

7.1 De svenska ministrarnas agerande

Här kommer jag att redovisa den kända kommunikation som skett främst inom och mellan regeringskansliet UD och de aktuella ministrarna de tre första dygnet efter katastrofen. Jag kommer inte att beröra huruvida departementen och myndigheterna fått korrekt information samt ifall de fått informationen tillräckligt snabbt då det enda som är intressant givet uppsatsens frågeställning är hur de berörda politikerna agerat utifrån den information de fått. Att kunna göra en fullständig kartläggning av denna kommunikation torde vara omöjlig. Jag har dock valt att utgå ifrån den svenska tsunamiutredningens redogörelse som finns i katastrofkommissionens och experternas slutrapport (SOU 2005:104) då denna är den mest omfattande kartläggning som gjorts till dags datum och bygger förutom tillgängligt material i form av anteckningar och protokoll på omfattande intervjuer med flertalet av de inblandade personerna. Trots att detta material med allra största sannolikhet får anses vara det mest kompletta och den mest tillförlitliga redogörelsen över händelseförloppet till dags datum så skall det naturligtvis inte betraktas som en sanning huggen ur sten då det till stor del bygger på berörda personers utsagor, utsagor som på vissa plan kan vara motstridiga mot varandra (Hansén 2005 s. 23). Vidare kommer jag ibland att dra paralleller till den svenska mediebevakningen som en jämförelse med det aktuella informationsläget hos regering och ansvariga myndigheter.

7.1.1 Statsministern

Den första information som statsministern fick om katastrofen var klockan 07.45 på morgonen den 26:e, alltså drygt fyra och en halv timme efter katastrofens inträffande. Statsministern blev informerad genom ett telefonsamtal från statssekreteraren som i sin tur inte blivit informerad utan själv sett det inträffade på tv och därefter valt att kontakta statsministern per telefon. Statsministern konstaterade att nyheten var oroväckande och valde att skaffa sig mer information genom tv-kanalen Sky News (Hansén 2005 s. 37). Som det kommer att framgå senare så trodde många av de ledande tjänstemännen inom regeringskansliet och UD från början att det handlade om en naturkatastrof utan märkbar svensk inblandning. Detta förklarar också statsministerns agerande. Märkbart är dock att den svenska ambassaden i Thailand samtidigt är i stånd att planera en

miniambassad i Phuket för att hjälpa drabbade svenskar. Detta är information som både ekot och vissa tjänstemän på UD har (Hjelm 2005 s. 10). Klockan 14.00 fick sedan statsministerns pressekreterare ett samtal från en tjänsteman på UD med en förfrågan huruvida statsministern skulle göra något uttalande. Pressekreteraren svarade dock utan att informera statsministern om förfrågan en timme senare att ett uttalande inte var nödvändigt. Inte förrän morgonen därpå den 27:e december började statsministern förstå digniteten i katastrofen ur en svensk synvinkel. Han ringde då upp kabinetssekreteraren för att inhämta mer information. Detta föranledde att statsministern sammankallade ett möte till 14.00 där bland annat vice statsministern och utrikesministern närvarade. De diskuterade dock inga som helst åtgärder utan mötet var främst ett sätt att förbereda en presskonferens som de beslutat att hålla en timma senare. Presskonferensen gick dock inget vidare på grund av ett allt för dåligt beslutsunderlag vilket gjorde att pressen tenderade att veta mer om situationen än statsministern. I slutet av konferensen meddelade därför statsministern att en ny konferens skulle hållas klockan 17.00 och att kabinetssekreteraren och statssekreteraren då skulle medverka för att ge en mer detaljerad information av läget. Dessa satt dock i publiken vid det tillfället och var helt ovetande om att de om mindre än två timmar skulle hålla en presskonferens (Hansén 2005 s. 43-44). Den resterande delen av de tre dygn som analysen sträcker sig över var statsministern mest delaktig i presskonferenser men höll sig dock fortfarande informerad om händelseutvecklingen. Både statsministern och resten av regeringskansliet delade dock vid denna tidpunkt synen att den operativa verksamheten skulle skötas från UD:s bord (Hansén 2005 s. 35).

Statsminister Göran Persons roll i den del av katastrofhanteringen som analysen belyser är som synes ganska begränsad. Hans agerande är till stor del ett resultat av den information han får av sina medarbetare. Huruvida detta hade varit annorlunda vid ett ministerstyre är naturligtvis omöjligt att säga och ifall det varit annorlunda skulle det till stor del kunnat bero på att organisationen runt ministern troligen också förändras då ministern får en mer operativ roll. Det är dock rimligt att anta att statsministern fått mer och bättre information vid ett tidigt skede om han hade haft möjligheten att fatta direkt operativa beslut. Vid ett ministerstyre blir statsministern också sannolikt mer angelägen att själv söka så mycket och så korrekt information som möjligt då det ökade ansvaret och de ökade befogenheterna ökar vikten av att kunna fatta rationella beslut utifrån riktiga grunder. Det motsatta förhållandet råder för ministrernas närmaste män på tjänstemannanivå med den nuvarande konstitutionen. Ur mitt teoretiska perspektiv är det nämligen logiskt att tjänstemännen nära statsministern drar sig för att vidarebefordra information de själva inte är säkra på innebörden av. De är helt enkelt rädda för att statsministern skall fattat beslut eller göra uttalanden på felaktiga grunder, i så fall är risken stor att det i sin tur drabbar den aktuella tjänstemannens ställning. Att inte vidarebefordra viss information blir alltså precis i enlighet med min teori en rationell handling hos tjänstemannen då risken för förluster är större om denne lämnat informationen. Tidsaspekten spelar mindre roll i statsministerns agerande då han till större delen var utanför den intensiva kommunikationen inom departementen vilket gjorde att han kunde grunda sina beslut och ställningstaganden i lugn och ro.

7.1.2 Utrikesministern

Klockan halv åtta den aktuella morgonen för olyckan ringde chefen för den konsulära enheten upp expeditionschefen på UD för att berätta om olyckan. Då de inte i dåläget hade några uppgifter om skadade svenskar så tyckte ingen av dem att det var behövligt att informera utrikesministern. Drygt två timmar senare får UD:s pressombudsman reda på att en flodvåg sköljt in över bl.a. Thailand och ringde då till utrikesministerns pressekreterare för att fråga om utrikesministern ville gör ett uttalande. Precis som i fallet med statsministern så valde pressekreteraren dock att inte vidarebefordra denna information utan lämnade i stället på eget bevåg en timma senare beskedet att utrikesministern inte behövde kommentera det inträffade i nuläget. Senare under dagen blev utrikesministern dock informerad om vad som hänt samt att det fanns ett konsulärt behov för de svenskar som befanns sig i de aktuella områdena. Denna information var dock inte uppdaterad med den information som fanns bland vissa tjänstemän på UD om katastrofens dignitet ur ett svenskt perspektiv. Hon valde därför att inte själv följa nyhetsrapporteringen utan i stället gick på teater den aktuella kvällen (Hansén 2005 s. 32, 34, 40,41). Det skall dock sägas att det i svensk media inte fanns uppgifter på några drabbade svenskar förrän vid sjutiden på kvällen, däremot växte den internationella dimensionen av katastrofen avsevärt i deras rapportering under eftermiddagen (Hjelm 2005 s.11). På morgonen den 27:e började utrikesministern förstå det allvarliga i katastrofen ur svenskt vidkommande genom de vittnesmål från räddade svenskar som visats i media. Hon tycker då att det är märkligt att ingen kontaktat henne under kvällen eller natten innan och blev därför orolig varpå hon begav sig till sitt kontor på UD för att sammankalla till ett möte. Till sin förvåning pågick där redan ett beredskapsgruppsmöte mellan ett antal höga tjänstemän från främst UD, ett möte som även statsministern varit informerad om men varit förhindrad att delta vid. Utrikesministern stannade då på mötet där man sedermera fick en direktkontakt med den svenska ambassadören i Thailand vilket för första gången gav ministern en bild av hur allvarlig situationen faktiskt var i de drabbade områdena. På mötet framhöll därför utrikesministern att ID-kommissionen och statens räddningsverk borde kallas in samt att den administrativa personal som jobbar med samordning av uppgifter i både Sverige och Thailand behövde förstärkas. Utrikesministern gav dock inga förslag till hur det hela skulle organiseras rent operativt varpå mötet avslutades utan att någon operativ ledning för insatserna utsetts. Klockan 14.00 deltog hon sedan i det av statsministern sammankallade möte inför den stundande presskonferensen en timme senare där dock utrikesministern inte närvarade (Hansén 2005 s. 42-43). Under dagen tog i alla fall en planerad insats form som skulle ledas av statens räddningsverk (SRV). Det fanns dock oklarheter om vem som skulle finansiera operationen och försvarsministerns tolkade detta som att det fanns hinder inom UD, och hon kontaktade därför bistandsministern klockan sju på kvällen för att den vägen få ett klartecken till insatsen. Det visade sig dock senare att

utrikesministern tidigare på eftermiddagen sagt att alla budgetmässiga problem kunde ordnas i efterhand och att det i själva verket var statssekreteraren på försvarsdepartementet som sagt nej till operationen. Vid lunchtid följande dag fattades dock ett beslut att RSV skulle åka till Thailand för att rekognosera inför en insats. De åkte redan ett par timmar senare och ombord på planet var som enda politiska representant utrikesminister Freivalds (Hansén 2005 s. 47-49). Det dröjde dock ytterligare ett dygn innan det fattades ett beslut på UD enligt utrikesministerns vilja om att skicka ID kommissionen till de drabbade områdena. När den väl skickades hamnade den också på fel ställe, vilket gjorde att det dröjde ytterligare ett dygn innan de kunde påbörja sitt arbete med att identifiera döda svenskar (Hansén 2005 s. 60).

Som jag konstaterade innan har utrikesministern en särställning bland ministrarna genom den dualistiska organisationen kring utrikesförvaltningen. I det väldigt omfattande materialet som tsunaminutredningarna utgör så kretsar också väldigt mycket kring UD med dess olika underavdelningar. Det är därför klart att utrikesministern skulle kunna spela en betydligt större roll vid liknande händelser i framtiden än vad som redogjorts för innan. Sammanställningen ovan vittnar dock om att graden av ministrarnas betydelse till stor del begränsats av agerandet av en rad tjänstemän runt henne. För att därför kunna säga något om huruvida ett ministerstyre hade förändrat agerandet kring utrikesförvaltningen så är det av lika stor vikt att belysa de beslut som påverkat ministrarnas roll fattat av tjänstemän som ministrarnas egna beslut. Det första exemplet på detta är att utrikesministerns egna pressekreterare valde att inte alls kontakta ministern i samband med förfrågan om ministern skulle uttala sig. Även om pressekreteraren antog att ministern redan var informerad om läget, och bara såg som sin uppgift att kontakta denne i rent pressrelaterade frågor så är det precis som i fallet med statsministern troligt att denne agerat annorlunda vid ett ministerstyre. Precis som i fallet med statsministern så handlar det ur mitt teoretiska perspektiv om ett rationellt beslut baserat på oviljan att riskera att bidra till att sätta ministern i dåliga dager. Ifall pressekreteraren anar att ett uttalande inte kommer att vara tillräckligt underbyggt så är det rationellt att denne inte vill ta risken att ministern då väljer att uttala sig. Att utrikesministern senare valde att gå på teater i stället för att vara tillgänglig på UD kan bero på att hon utifrån den information hon fått, vilken var knapphändig och missvisande helt enkelt inte ansåg det nödvändigt att delta då läget för henne framstod som en ren biståndssituation vilket först och främst hamnar på biståndsministrarnas bord. Utrikesministern verkar tvärtom varit ganska benägen att agera och att göra det ganska konkret. När hon fick mer information om situationen genom media så valde hon att direkt bege sig till jobbet för att sammankalla till ett möte. När hon i stället hamnade på det redan pågående mötet kom hon redan under mötets gång med konkreta förslag till insatser. Även vid det väldigt osäkra budgetläget inför SRV:s operation så valde hon att fatta ett beslut och därigenom själv ta ansvaret för budgetfrågan efter insatsen. Dessa beslut och då framför allt det sistnämnda är förenat med stora risker då de är fattade med bakgrund av ganska knapphändig information och inom områden där hon själv saknar specialkompetens att göra en nyanserad bedömning. Att hon ändå fattar

detta beslut måste alltså ur ett teoretiskt perspektiv betyda att hon ansåg att det från omgivningen fanns väldigt stora förväntningar på att hon skulle agera. Samtidigt kan man också tänka sig att hon försöker kompensera för att hon inte kunnat agera eller uttala sig tidigare på grund av avsaknaden av information. Hon hamnade alltså i en situation där vinsten av att fatta ett beslut som innebar ett konkret agerande i sig var mycket större än de eventuella förluster som beslutet kunde resultera i. Utifrån dessa premisser blev det rationellt att så snabbt som möjligt framstå som så handlingskraftig som möjligt. Man kan se det som att tidsperspektivet inte bara var något som påverkade ministerns möjlighet att fatta ett rationellt beslut utan faktiskt också till stor del blev en variabel för att finna det rationella beslutet.

7.2 Ministrarna i de andra länderna

Jag har ju tidigare konstaterat genom min jämförelse av de nordiska tsunamiutredningarna att de kommit fram till att alla fyra ländernas hantering av katastrofen varit otillfredsställande, som följd av framför allt organisatoriska svårigheter, vilket vittnat om ovana av och dåliga förberedelser för liknande situationer. För uppsatsens syfte är det dock också viktigt att jämföra huruvida länderna med andra konstitutionella förutsättningar också haft mer aktiva ministrar. Denna del undersöker alltså huruvida det formella ministertyret också i det aktuella fallet har inneburit ett reellt ministerstyre.

7.2.1 Norge

I Norge fick UD vetskap om katastrofen vid 05.30 på morgonen vilket är ungefär samtidigt som i Sverige. Fem timmar senare var UD:s högsta tjänsteman på plats och det beslutades efter ett kort möte vilken enhet inom UD som skulle ha det operativa ansvaret för krishanteringen. Vid lunchtid, alltså ca två timmar därefter informerades statsministern och utrikesministern. Man försöker därefter att sköta hela operationen själv inom UD och det är inte förrän ett dygn senare som UD informerar andra berörda departement. UD tar då på sig det operativa ansvaret och utrikesministern leder själv de samordnade mötena med andra berörda departement och myndigheter. Klockan 17.00 den 27:e höll utrikesministern sin första presskonferens. Därefter är skillnaden mycket liten mellan den fortsatta hanteringen i Norge och Sverige ur ministersynpunkt. Beslut om hjälpinsatser och hemtransporter togs precis som i Sverige efter långa procedurer med både tjänstemän och ministrar inblandade, de första evakueringstransporterna började också i Norge precis som i Sverige den 29:e (Evalueringsutvalget 2005 s. 27-29/SOU 2005:104 s. 170-171).

7.2.2 Finland

Till det Finska UD kom larmet ungefär samtidigt som i Norge och Sverige. De första timmarna därefter jobbade tjänstemän på UD med att samla in så mycket information som möjligt. Vid lunchtid meddelades statsministern och utrikesministern om situationen via SMS. Den information de fick vid det läget var ganska knapphändig. Senare på kvällen då informationen till ministrarna uppdaterats beslutade statsministern att en beredskapschefsgrupp skulle bildas under ledning av regeringskansliets statssekreterare. Statsministern gav denna grupp det operativa samordningsansvaret för operationen. Denna grupp sammanträdde för första gången den 27:e december klockan 08.30 och delegerade då ut ansvaret utifrån de olika myndigheterna och organisationernas verksamhetsområde. Utöver detta handlade de olika ministrarnas uppgifter mest om kontakt med press och media. Det första regeringssammanträdet efter katastrofen skedde den 30:e december och man gav då bland annat den tidigare tillsatta krisberedskapsgruppen en fullmakt att operera (Naturkatastrofen i Asien 2005 s. 38-41). Då krisberedskapsgruppens insats till stora delar redan var avklarad vid denna tidpunkt så är detta mandat i princip givet i efterhand. Detta betyder att krisberedskapsgruppen tidigare agerat enbart på statsministerns order och utan något formellt regeringsbeslut. Slutligen skall också sägas att den Finske presidenten höll sig välinformerad om situationen men inte annars var aktiv i insatserna runt katastrofen.

7.2.3 Danmark

I Danmark fick man det första larmet klockan kvart över sex på morgonen genom ett samtal från allmänheten. En och en halv timma senare fick UD den första redogörelsen från sin ambassad i Bangkok. Kort därefter informerades chefen för den konsulära enheten av UD:s direktör varpå dennes enhet fick det operativa ansvaret för krishanteringen. Såväl utrikesministern som UD:s direktör arbetade från hemmet det första dygnet efter larmet men höll sig kontinuerligt uppdaterad om händelseutvecklingen. På morgonen den 28:e hölls på initiativ av UD:s direktör, ett möte på UD med medarbetare på departementet där man slog fast att man behövde öka insatserna för att hjälpa de drabbade i katastrofområdena. Liknande interna möten hölls sedan varje dag fram till den 5:e januari. Av allt att döma av det utredningsmaterial jag haft att tillgå har UD:s direktör varit den tongivande personen i den centrala operativa ledningen medan utrikesministern och statsministern ägnat sig mer åt den politiska hanteringen av situationen. Utrikesministern gjorde bland annat den 28:e ett långt personligt anförande som riktade sig till de drabbade i Sydostasien samt med en redogörelse för det arbete som pågick från den danska statens sida med anledning av detta. Även statsministern gjorde uttalanden i pressen denna dag (Evaluering av den samlade danske håndtering...2005 s. 48-52).

7.2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man alltså inte säga att det finns något klart samband mellan ministrernas benägenhet att vilja påverka hanteringen av den här typen av kriser och dennes formella möjlighet att göra detta. I Sverige hade ministrarna mer en opinionsbildande roll gentemot tjänstemännen vilket också gjorde att de beslut de försökte fatta mer uppfattades som riktlinjer bland de inblandade tjänstemännen. Det framgår klart att de båda svenska för analysen aktuella ministrarnas förutsättningar för sitt rationella beslutsfattande till stor del styrts av tjänstemännen runtomkring dem. Detta tyder i sin tur på att den svenska modellen är väl förankrad på tjänstemannanivå vilket gör att det troligen krävs mer än en konstitutionell förändring för att få till en reell förändring av beslutfattandet. Ett annat bevis på att de konstitutionella skillnaderna inte förklarar ministrernas agerande är den finska statsministrernas agerande. Som jag redogjort för tidigare så har finska ministrar en möjlighet att fatta mindre beslut själva inom sitt verksamhetsområde. Att ge beslutande mandat åt en tillfälligt sammansatt grupp kan dock inte betecknas som en liten fråga utan är i själva verket ett konstitutionellt gränsfall. Den svenska utrikesministrernas beslut att budgetfrågan mellan UD:s olika delar kunde lösas efter operationen är dock helt inom ramen för hennes befogenheter. Att hennes beslut helt ignoreras samt att ingen ifrågasatte den finska statsministrernas mandat kan därför inte förklaras med konstitutionella skillnader utan måste förklaras med olika politiska beslutsfattartraditioner. Även Danmark och Norges hantering strider mot tesen om att ett reellt ministerstyre går hand i hand med ett formellt. Den norska utrikesministrernas agerande stämmer ganska väl in på den bild som konstitutionen ger om hur ett ministerstyre bör fungera i praktiken. Det danska agerandet gör det däremot inte då de enligt konstitutionen har det största handlingsutrymmet, och enligt den politiska traditionen fattar flest beslut individuellt. Detta kan naturligtvis förklaras på många sätt t.ex. att det kan finnas olika politiska traditioner inom horisontellt kontra vertikalt ministerstyre samt en rad organisatoriska påverkningsfaktorer som hamnat utanför denna analys. Det går dock inte att blunda för att uppsatsens teoretiska ansats om det rationella beslutet mycket väl kan vara en orsak till att den danske utrikesministern valde att inte leda eller aktivt delta i det operativa arbetet trots att det leds från dennes eget departement.

7.3 Sammanfattande analys

Denna studie har visat tydligt att ministerstyret i alla fall inte spelat någon roll för hanteringen av tsunamikatastrofen 2004. Inte heller är det något av de fyra utredningarna som flaggar för ett politiserande av den operativa insatsen vid liknande situationer. Man skyller i samtliga fall på ofullständiga rutiner och otydliga ledarfunktioner. Alla fyra utredningarna är också öppna för någon form av permanent organ som inte bara skall jobba med förebyggande åtgärder utan

också ta på sig en operativ ledningsroll vid liknande situationer. Huruvida detta är en bra lösning för Sverige eller inte ligger utanför uppsatsens område. Det jag kan konstatera är dock att mycket av de kommunikationsbrister som skett på tjänstemannanivå i regeringskansliet och UD är inte främst organisatoriskt relaterade problem utan personliga. Som jag visat ovan har ju både statsminister Göran Persson och utrikesminister Laila Freivalds vid flera tillfällen avsiktligt blivit undanhållen information av tjänstemän i deras personliga stab eller på deras departement. Som jag också varit inne på tidigare så kan detta beteende hos tjänstemännen förklaras med att det kan bedöms som förknippat med personliga risker för tjänstemännen att vidarebefordra information som de själva inte fått verifierade eller litar på. Följdfrågan blir då om det finns något i undersökningen som tyder på att dessa problem skulle minska vid ett formellt ministerstyre. Svaret på den frågan är inte entydig. Vad som dock går att se i den tidigare jämförelsen av statsskick och beslutsfattandet så finns det ett direkt samband mellan ett formellt ministerstyre och en högre grad av reellt horisontalt ministerstyre. Att det horisontella ministerstyret skulle påverka departementet och underliggande myndigheters benägenhet att informera ministern är dock inte heller tydligt bevisat i undersökningen. Inte heller är det givet enligt teorin att det ökade individuella ansvaret som ministerstyret innebär för ministern betyder ökad benägenhet att agera. Som jag var inne på tidigare i fallet med den danska ministern så är ett motsatt scenario väl så troligt ur ett teoretiskt perspektiv. Ökat ansvar innebär också både ökade förväntningar och ökade risker i anslutning till ett agerande. Den ökade press som detta innebär vid en oförutsedd händelse i kombination med otillräcklig information kan därför leda till att ett passivt handlande eller om man så vill ett icke-beslut framstår som det mest rationella.

Vänder man på detta resonemang så kan man konstatera med ökade befogenheter för den enskilde ministern måste det också följa en ökad informationsspridning till ministern för att denne skall vara benägen att i de mest utsatta situationerna använda sina ökade befogenheter. Och då vi nu har konstaterat att den ökade informationsspridningen inte kommer automatiskt vid en förändring av konstitutionen så finns det ingenting vare sig i denna undersökning eller i den tidigare forskningen som tyder på att enbart ett införande av ett ministerstyre i Sverige skulle öka ministrarnas benägenhet till ett agerande eller ännu mindre göra landet mer handlingskraftigt vid liknande katastrofrelaterade operationer i framtiden. Man kan däremot se att de konstitutionella förutsättningarna lägger grunden för den politiska beslutstraditionen och därigenom kan ett införande av ministerstyre i Sverige möjligen fungera som ett första steg mot en förändring av den politiska beslutstraditionen samt en tydligare politiska ansvarsfördelning.

8 Avslutande reflektion

Under det tidiga stadiet i arbetet med denna uppsats så trodde jag att den stora forskningsfrågan som uppsatsen skulle knyta an till var det som jag också tog upp i den tidigare forskningen nämligen frågan om huruvida man skall ändra konstitutionen efter förändringarna i samhället eller inte. Nu tror jag mig dock veta att frågan om ministers roll vid krishanteringssituationer utomlands inte hör dit. Det handlar nämligen mycket lite om lagar och regler, vad som egentligen styr det beslutsfattandet hamnade som bekant lite utanför denna uppsats men jag tror mig ha snuddat vid det under hela arbetets gång. Det handlar om vanor, rutiner, traditioner och en väldigt stor dos moral. Att ändra lagarna kan därför bara öppna broarna för en expanderings av det representativa styrelseskickets handlingskraft. Resten av förändringarna måste komma inifrån från samhället självt. Valet av förklarings teori för denna studie har i likhet med vad jag anade från början inte varit det bästa verktyget för att förklara det politiska beslutsfattandet i detta fall. Det har däremot varit förträffligt för att tydliggöra vad som inte gör det och hit hör bland annat lagarna. För även om det kan synas naivt att tro att man kan förklara en politisk händelse med en individuell rationell beslutsteori så vore det lika naivt att tro att den politiska sfären fungerade på något annat sätt än samhället i övrigt. Att införa ett ministerstyre koppalt till ett personligt ansvar vore därför lika mycket ett sätt att försöka hålla samhället borta från politiken som det vore att rätta politiken efter samhället.

Slutligen måste jag tillägga att jag aldrig hade gett mig in på detta projekt om jag vetat vilken mediacirkus som skulle följa ämnet under hösten och vintern. Att bruka någon reda i 2000 sidor tsunamirapport på tre olika språk hade varit tufft nog utan att behöva tampa med den varje dag jag slagit på tv:n eller öppnat en tidning. Den lite allvarigare aspekten på detta är att jag bittert fått erfara är att det är fruktansvärt svårt att forska i dagsaktuella händelser då man hela tiden riskerar att tappa fokus från den ursprungliga riktningen eller påverkas så mycket av omgivningen att det påverkar den egna undersökningen.

9 Referenser

- Agevall, Lena, 1994. *Beslutsfattandets rutinisering*. Växjö: L. Agevall
- Campbell, Tom, 1986. *Sju teorier om samhället* Stockholm: Akademilitteratur
- Centralen för undersökning av olyckor, 2005. "Naturkatastrofen i Asien"
<http://www.onnettomuustutkinta.fi/uploads/1imx6grhs9pa.pdf> 2005-12-18
- Dagens Nyheter 050420 "Norsk tsunamihantering sågas"
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=148&a=405398>. 2005-11-21
- Denk, Thomas, 2002. *Komparativ metod; förståelse genom jämförelse*.
Lund: Studentlitteratur
- Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen, 2005.
<http://www.evalueringsutvalget.no/aktuelt.html>. 2005-12-04
- Försvarsdepartementet, 2002 " Proposition 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret" 2005. <http://www.regeringen.se/content/1/c4/34/40/35ccf80f.pdf>.
2005-12-07
- Halvarsson, Arne; Demker, Marie, 1996. *Statsskicket i elva länder*. Stockholm:
Almqvist & Wiksell förlag AB
- Halvarsson, Arne; Lundmark, Kjell; Staberg, Ulf 1995. *Sveriges statskick*.
Stockholm: Liber AB
- Hansén, Dan, 2005. *Den svenska regeringens hantering av tsunamikatastrofen, ur*
SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin; granskning och förslag*. Stockholm:
Finansdepartementet/katastrofkommissionen
- Hjelm, Johan, 2005. "Efter flodvågskatastrofen"
http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/EPiBrowser/Publikationer/Utredningar%20och%20remissvar/Utredningar-uppdrag/flodvagskatastr_2004_nordiska-utred.pdf. 2005-11-12
- Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils, 1998. *Vår författning; elfte upplagan*.
Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Lazarus, Richard, 1999. *Stress and emotion; a new synthesis*. London: Free
association Books.

Lenquist, Sten; Hodgetts, Timothy, 2005. *Den svenska sjukvårdens ledning och funktion i samband med tsunamikatastrofen*, ur *SOU 2005:104. Sverige och tsunamin; granskning och förslag*. Stockholm: Finansdepartementet/ Katastrofkommissionen.

Lindblom, Anders, 1997. *Ministern och makten*. Stockholm: Fritzes

Linde, Claes, 1982. *departement och verk; Om synen på central statsförvaltning och dess uppdelning i en förändrad offentlig sektor*. Stockholm: Stockholm studies in politics.

Lindgren, Karin, 2003. *Vad styr ledaren; om beslutsfattande och policyförändring i säkerhetspolitiska kriser*. Stockholm: K. Lindgren.

Matsson, Ingvar; Pettersson, Olof, 2003. *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.

Matsson, Thomas, 2006. "Ministerstyre", *Sourze 2006-01-06*
<http://www.sourze.se/default.asp?itemId=10447332>. 2006-01-06.

Petersson, Olof, 2004. *Nordisk politik; sjätte upplagan*. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Regeringskansliet, 2005. "UD:s verksamhetsområde"
<http://www.regeringen.se/sb/d/2362>. 2005-12-07"

Simon, Herbert, A, 1979. *from substantive to procedural rationality*, ur Hamn, Frank; Hollis, Martin, 1979. *Philosophy and economic theory*
Oxford: Oxford University press

Simon, Herbert, A, 1996. *The Sciences of the artificial*. Cambridge: University press

Skog, Ole-Jørgen, 1999. *Rationality, irrationality, and addiction*, ur Elster, Jon.- Skog, Ole-Jørgen- *Gettin hooked, Rationality and addiction*. Cambridge: Cambridge University Press

Stirling, Wynn, C, 2003. *Satisficing games and decision making*. Cambridge: Cambridge university press

Statskontoret, 2003. *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande 2003:11*. Stockholm: Statskontoret

SOU, 2005. *Sverige och tsunamin; granskning och förslag SOU 2005:104*. Stockholm: Finansdepartementet/katastrofkommissionen

Udenrigsministeriet, 2005. *Evaludering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*. <http://www.um.dk/Publikationer/UM/Dansk/TsunamiRapport/TsunamirapportInternet240505.pdf>. 2005-12-16

Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska författningsmodellen*. Uppsala: Uppsala Universitet