

Mitt Europa bygger (inte) murar

Förändringen av den svenska migrationspolitiken



LUNDS
UNIVERSITET

Axel Rydén

Abstract

This bachelor thesis deals with the change in the Swedish government's stance on migration politics during the refugee crisis in the autumn of 2015. In early September Swedish Prime Minister Stefan Löfven held a speech calling on the rest of Europe to do more in order to help refugees. Two months later the situation had changed and the government changed its migration politics to the "EU minimum" standard, identity checks would be imposed on all models of transport to the country and the right for migrants to bring families to Sweden would be severely restricted.

In order to explain this change of governmental behaviour I'm using the three revised theoretical models presented in *Essence of Decision* by Graham Allison and Philip Zelikow. To explain the decisions made I'm using the *Rational Actor Model*, *Organizational Behaviour* and *Governmental politics* models on the Swedish case. Together they create a variety of alternative reasons why the government, key organisations and political players acted as they did. In itself the *Organizational Behaviour* model shows most clearly why the government acted as it did. However, more theories and facts might be needed in the future to create a better picture of the chain of events.

Keywords: Allison, Sweden, Crisis, Essence of Decision, Rational Actor Model, Organizational Behaviour, Governmental politics

Words: 10 000

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	1
1.2 Operationalisering	2
1.3 Metod.....	2
1.4 Material och tidigare forskning.....	4
1.5 Kritik av Essence of Decision.....	5
1.6 Källkritik	6
1.7 Avgränsningar.....	6
1.8 Historisk Bakgrund.....	8
1.9 Disposition	9
2 Teori	10
2.1 Rational Actor Model	11
2.2 Organizational Behaviour.....	12
2.3 Governmental Politics	14
3 Empiri	16
3.1 Den rationella migrationspolitiken.....	16
3.2 Den organisatoriska migrationspolitiken.....	20
3.3 Den politiska migrationspolitiken	23
4 Slutsatser	31
4.1 Diskussion	31
4.2 Sammanfattning	33
4.3 Vidare forskning	33
5 Referenser	34
6 Bilagor	39
6.1 Definition av kris.....	39
6.2 Definition av utrikespolitik	40
6.3 Personregister	40
6.4 Modell 1: Simplifierade Grundfrågor	41
6.5 Rational Actor Paradigm.....	42
6.6 Organizational Behaviour Paradigm.....	43
6.7.1 Grupprocesser.....	45
6.7.2 Governmental Politics Paradigm.....	46

1 Inledning

Följande uppsats kommer redogöra för hur den svenska regeringen förändrade sin migrationspolitik under hösten 2015. Texten kommer att ge förslag på förklaringar till de orsakssamband som ledde fram till att regeringen presenterade sitt åtgärds paket för flyktingkrisen den 24 november, med motiveringen att skapa “ett andrum för svenskt flyktingmottagande”. Ett halvår har snart passerat, i sommar ska det röstas om det tillfälliga lagförslaget, som om det röstas igenom ska gälla i tre år. En lag som innefattar tidsbegränsade uppehållstillstånd, att färre människor med särskilda behov ska få stanna i Sverige, införande av medicinska åldersbedömningar och en minskad möjlighet till familjeåterförening.

År 1971 publicerade Graham Allison sin bok *Essence of Decision* med syftet att utifrån tre teorier förklara den politiska krisen som varade under Kubakrisen år 1962. Tanken var att han med hjälp av tre olika perspektiv skulle belysa olika aspekter av beslutsfattande i kris. Under min fördjupning i fallstudien som metod har jag blivit inspirerad av Allisons verk och jag ämnar utgå från hans arbete i min granskning av den svenska regeringens ändring i migrationspolitiken under hösten 2015.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att göra en teorianvändande fallstudie kring hur den svenska regeringen agerat i migrationsfrågan under hösten 2015 och vilka händelser som bidragit till att politiken förändrats. Mitt syfte är att med hjälp av teoretiska begrepp utreda varför förslagen utarbetats. Regeringens politik i migrationsfrågan var tidigare inriktad på en solidarisk flyktingpolitik, något som både Socialdemokraterna och Miljöpartiet gick till val på 2014. Mitt mål är att bistå med potentiella förklaringsfaktorer kring det inträffade utifrån en teorianvändande ingång med hjälp av de teorier som presenteras i Graham

Allisons *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, en studie med förklarande ambition kring händelseförloppet under Kubakrisen i oktober 1962.

Min frågeställning lyder:

Hur kan den svenska regeringens agerande i migrationsfrågan under hösten 2015 förstås utifrån modellerna Rational Actor Model, Organizational Behaviour och Governmental politics?

1.2 Operationalisering

Min uppsats undersöker den svenska regeringens agerande under flyktingkrisen 2015. Jag har valt att operationalisera politiskt beslutsfattande i kris med utgång i författarna Sundelius, Stern och Bynanders definition om nationell kris (Se Bilaga 6.1). I relation till den svenska regeringens beslutsfattande ställer jag övriga EU-medlemsstater som den andra utrikespolitiska aktören som *Rational Actor Model* vänder sig mot. Trots att migrationspolitik ofta tenderar att falla under inrikespolitiska sakfrågor väljer jag i min text att operationalisera den svenska migrationspolitiken till att också handla om utrikespolitik (Se Bilaga 6.2). Genom att inkludera den utrikespolitiska analysen blir det enklare att applicera Allisons modeller på mitt fall.

1.3 Metod

Jag tror inte att det på ett enkelt sätt går att avgöra varför den svenska regeringen agerade som den gjorde under höstens förändringar i migrationspolitiken. Tanken är att jag ska försöka sätta mig in i de tankar och resonemang som kan ha rört sig i huvudet på våra politiker under höstens flyktingkris. Med utgång i Graham Allisons och Philip Zelikows reviderade upplaga av *Essence of Decision* kommer jag med hjälp av tre olika teorier analysera regeringens agerande i tre olika förklaringsmodeller; *Rational Actor Model*, *Organizational Behaviour* och

Governmental politics. Efter att ha prövat de tre teorierna på fallet kommer jag diskutera teoriernas förklaringskraft och reflektera kring vilken teori som bäst kan beskriva händelseutvecklingen.

Studien som kommer genomföras är en förklarande fallstudie av teorianvändande karaktär. Med hjälp av flera teorier som kan prövas på empiriskt material kan man dra slutsatser kring om teorierna stärks, försvagas eller om en teori kan komma att visa sig mer framgångsrik än de andra (Esaiasson et.al, 2004: 98).

När det kommer till de inramande faktorer som forskare kan använda sig av i uppsatsskrivande kan man börja med att utgå från begreppen *inomvetenskaplig* eller *utomvetenskaplig relevans*. I det bästa scenariot kan man som forskare både presentera revolutionerande upptäckter inom forskningsområdet som helhet, något som bidrar till att vetenskapen breddas, men också väcka intresse hos omvärlden. (Teorell & Svensson, 2007: 18)

Jag tror först och främst att mitt valda forskningsområde kommer att kunna kopplas till den utomvetenskapliga relevansen. Den svenska regeringens agerande har kritiserats både från oppositionen och de egna leden, NGO:s och opinionsbildare. Genom sina beslut har man ändrat sin politik i migrationsfrågan och det skulle vara intressant att från en vetenskaplig ingång ta reda på hur man argumenterade och vilka faktorer som bidragit. Varför resonerade regeringen som de gjorde och vilka influenser från omvärlden var det som påverkade situationen? Förmodligen finns det ett intresse att som utomstående förstå sig på regeringens agerande.

Vidare tror jag att den inomvetenskapliga relevansen i teorianvändandet grundas i att Allison's teori kommer appliceras på en annan krissituation nästan 50 år senare och i en annan del av världen. Det finns många faktorer i de båda fallen som skiljer sig åt och den svenska dagsaktuella politiken är på många sätt olik den amerikanska i sitt utförande. Trots att en humanitär flyktingkatastrof ligger till grund för beslutsfattandet så befinner vi oss idag inte heller i ett lika spant världsläge mellan två stormakter i väst och öst. Frågan är om de teoretiska förklaringsfaktorerna är direkt applicerbara på den svenska kontexten, eller om ytterligare förklaringsfaktorer behöver läggas till eller tas bort för att modellerna ska kunna fungera.

Anledningen till valet att avgränsa mitt område till det enskilda svenska fallet är för att tydligt sätta fingret på de förklarande faktorer och den mekanism som drev igenom beslutet att införa åtgärdspaketet. Den enskilda fallstudien kan studera ett fall med syfte att beskriva en analysenhet eller ett händelseförlopp i detalj, att illustrera en tilltänkt kausal mekanism för att visa på ett visst samband mellan olika aktörer eller andra faktorer (Teorell & Svensson, 2007: 82).

Problem som kan uppstå under forskningens gång är att jag kan få svårigheter med att utesluta faktorer som inte har med fallet att göra, alternativt att fokus ligger på fel aktörer eller organisationer. Förhoppningsvis kommer min breda faktabas ge många möjligheter till att analysera mitt material objektivt samt förstå och tolka regeringens agerande utifrån ett mer djupgående plan.

1.4 Material och tidigare forskning

Det material som använts i min forskning består till viss del av primärmaterial, i form av tal, utskrivna presskonferenser från inblandade nyckelpersoner och organisationer. En annan del av materialet är av sekundär karaktär, främst tidningar och hemsidor som refererar till primära källor. De källor och de uttalanden som det refereras till är i så hög grad som möjligt utplockade från betydande pressträffar och officiella uttalanden från inblandande parter. Jag försöker i största möjliga utsträckning värna om min objektiva och icke-ställningstagande forskarroll.

Det skulle potentiellt vara möjligt att använda sig av mer primärmaterial i min undersökning, men då det inte var länge sedan som det hela inträffade kan detaljer kring förhandlingar och resonemang vara känsligt för de inblandade personerna. Detta skulle eventuellt komma att påverka deras uttalanden i en eventuell intervjusituation. På grund av resursbrist har det också funnits begränsat med tid till detta. Utöver en referenslista till teori och nyhetsinsamlingar går det att i min bilaga återfinna ett personregister på nyckelpersoner att analysera utifrån modell III (Se Bilaga 6.3).

Jag har under utformandet av och vid dispositionen av min uppsats valt att inspireras av *Whiskey on the rocks - En stund av njutning i sällskap med Graham*

Allison, en teoriprovande studie, skriven vid Statsvetenskapliga Institutionen i Lund som med hjälp av Allison's modeller analyserat den svenska U 137-krisen år 1981.

Än så länge har inte mycket vetenskaplig forskning publicerats kring ämnet förändringen av svensk migrationspolitik hösten 2015, mycket på grund av att händelserna ligger förhållandevis nära i tiden, och jag hoppas att min uppsats kan bidra till att bredda utbudet. Jag bedömer min materialtillgång som förhållandevis god och teorierna kommer i viss mån att styra den utvalda empirin.

1.5 Kritik av Essence of Decision

Den första upplagan av *Essence of Decision* släpptes år 1971 och boken fick ett stort genomslag i dåtidens statsvetenskapliga forskarvärld. När det kommer till kritik så publicerade exempelvis Jonathan Bendor och Thomas Hammond sin artikel *Rethinking Allison's Models* år 1992. Den kritiserar bokens upplägg och refererar till tidigare kritik om att Allison's teorier inte var logiskt konsekventa, att viktiga beståndsdelar i den andra teorin om *Organizational Behaviour* var felaktiga, att *Rational Actor Model* är en relativt förenklad teori som riskerar att minska viktiga aspekter av det undersökta problemet och att den tredje teorin om *Governmental Politics* är alltför avancerad och komplex. (Bendor & Hammond, 1992: 301)

Den tredje modellen har även kritiserats för att ha varit problematisk eftersom den frikopplar beslutsfattare från ansvar då politiska ledare i viss mån kan skylla sina politiska beslut på andra aktörer och organisationer, teorin underminerar grundläggande demokratiska principer om så är fallet (Krasner, 1972: 160).

Den reviderade upplagan av *Essence of Decision* utkom 1999 och i samarbete med Philip Zelikow omarbetade Allison stora delar av bokens innehåll. Jag har valt att använda denna upplaga i mitt uppsatsarbete. Även här fick teorin om *Organizational Behaviour* utstå kritik och Jerel Rosati menar att den andra upplagens del om teorin faktiskt var sämre än originalet i den första upplagan. Den tredje modellen kritiserades också för att den inte är lika klar eller övertygande som de första två modellerna. (Rosati, 2001: 179-180)

Trots att boken fått utstå mycket kritik tycker jag fortfarande att den på ett tydligt sätt förklarar politiskt agerande utifrån olika teorier. Jag kommer dock att ha kritiken i beaktande både under min sammanfattning av teorierna men också under den empiriska analysen.

1.6 Källkritik

Medvetenhet om källkritik är ett centralt inslag för vetenskapliga undersökningar. Jag använder mig så mycket som möjligt av direkta citat från involverade aktörer, medierapportering från public service och etablerade dagstidningar där jag i största mån försöker undvika att ta enskilda kommentarer, stycken eller citat från dess originalsammanhang. Materialet är tillförlitligt och jag försöker dessutom undvika att vinkla uttalanden och resonemang för att det ska passa in i min teoretiska mall. Förmodligen kommer det i framtiden att finnas transkriberingar från möten eller biografiska förklaringar av händelseförlopp tillgängliga för både allmänheten och forskarvärlden som underlättar materialinsamling. Trots denna brist på ytterligare detaljerad empiri har jag valt att arbeta med det material som finns tillgängligt i dagsläget.

1.7 Avgränsningar

Denna uppsats syftar inte till att vara en fullständig redogörelse för ändringarna i migrationspolitiken under hösten 2015. Tyngdpunkten ligger i att teoretiskt förklara regeringens svängningar i den förda politiken och vad som kan ha påverkat detta. Mitt bidrag till den statsvetenskapliga forskningen blir att applicera teorier på en aktuell politisk händelse som ännu inte prövats. Den primära tidslinjen för uppsatsen är den mellan 6 september 2015 och 24 november 2015, samt migrationspolitiska uttalanden som gjorts från december 2014, i syfte att bidra med potentiella förklaringsfaktorer till beslutsfattandets bakgrund.

Fokuset kommer ligga på de svenska beslutsfattarna. Anledningen till att lägga samman övriga EU-länder som den andra utrikespolitiska aktören i min

analys är för att det svenska agerandet ständigt sätts i relation till övriga länder i unionen. På samma sätt påverkar de andra medlemsländernas agerande den svenska politiken i stor utsträckning. Det hela ger mig större utrymme att fokusera på det svenska agerandet och fördjupa mig i hur många enskilda händelser och beslut i övriga Europa kommit att påverka den svenska politiken.

Under den empiriska analysen av modell I kommer diskussionen att befinna sig långt ner på den metodologiska abstraktionsstegen då det finns en begränsad information kring aktörens faktiska preferenser. I modellen kommer aktören refereras till som en *Identified State* ("Sverige ville") eller en *Personified State* ("Regeringen Löfven ansåg") (Allison & Zelikow, 1999: 21).

I modell II har jag valt att avgränsa mig till de svenska organisationerna, som utifrån tillgängligt material, anser hade störst påverkan under hösten 2015. Det rör sig om ett urval organisationer som på olika sätt under hösten uttalat sig om sitt läge i migrationsfrågan och på så sätt påverkat debatten och förändringen i politiken.

Det finns en viss problematik med modell III i den mån att det i dagsläget inte publicerats några offentliga dokument, exempelvis från Statens Offentliga Utredningar (SOU), i frågan om vilka parter som var delaktiga under olika förhandlingar om förändringen i migrationspolitiken och vilka som bidrog med vad. Jag har valt att utifrån mitt insamlade material begränsa analysen till ett antal utvalda nyckelpersoner från regering, opposition och inblandade organisationer av vikt för resultatet.

Jag har vidare i mitt arbete valt att utesluta två svenska riksdagspartier från min empiri. Anledningen till att utesluta Vänsterpartiet är för att de tydligt under hela den aktuella perioden förespråkade en generösare migrationspolitik och att de har tagit starkt avstånd från hårdare migrationspolitiska åtgärder som lagts fram av både regering och oppositionen. Den motsatta gäller för Sverigedemokraterna som under samma tidsperiod valt att kritisera både regering och opposition för deras agerande. Kritiken har bestått av att de förslag som presenterats har varit för mjuka i förhållande till partiets egna förslag samt att övriga partier tidigare har åsidosatt migrationsfrågan i hög grad.

1.8 Historisk bakgrund

Våren 2015 präglades av en diskussion inom EU och en aktiv roll för Sveriges del i att försöka främja det gemensamma ansvarstagandet i migrationsfrågan. I början av april presenterade Europaportalen statistik över att antalet drunknade migranter var tio gånger så många som året innan (Lindstedt, 2015) och i juni publicerade FN:s flyktingorgan UNHCR en rapport där det konstateras att “nästan 60 miljoner människor är på flykt undan krig, konflikter och förföljelse. Det är den högsta siffran någonsin och antalet ökar dramatiskt” (Sverige för UNHCR, 2015). Både Tysklands förbundskansler Angela Merkel och Stefan Löfven var pådrivande i diskussionen om ett generösare flyktingsystem, men starkt motstånd kom från bland annat Ungern, Storbritannien och ytterligare länder i både östra och södra EU. I ett uttalande förklarade Europeiska Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker att han var “trött på allt tal om solidaritet utan handling” och krävde högre och effektivare kvoter för asylmottagningen i EU, vidarebosättning av FN-flyktingar och legal migration för kvalificerade arbetskraftsinvandrare (Ström Melin, 2015).

Efter ett toppmöte i slutet av juni drog Europas ledare slutsatser att “Europa behöver en välavvägd och geografiskt omfattande migrationsstrategi som bygger på solidaritet och ansvar” men också att det krävdes “en förstärkt förvaltning av unionens yttre gränser, för att bättre bemästra de ökade olagliga migrationsströmmarna” (Europeiska Rådet).

Den 24 november 2015 presenterade Statsminister Stefan Löfven (S) och dåvarande vice statsminister Åsa Romson (MP) regeringens nya förslag på migrationsåtgärder som bland annat innebär att utlänningslagen ändras tillfälligt för att anpassas till minimikrav enligt EU-rätten och internationella konventioner. Vidare infördes tidsbegränsade regler i utlänningslagen som bland annat reglerar uppehållstillstånd. Med undantaget kvotflyktingar ska alla skyddsbehövande asylsökande enbart beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och de ska bara kunna återförenas med sin kärnfamilj, övriga skyddsbehövande har inte rätt till uppehållstillstånd.

Vidare gick regeringen ut med förslag som gäller skärpta försörjningskrav vid alla typer av anhörighetsinvandring, med undantaget när flyktingar ansöker om

familjeåterförening inom de tre första månaderna efter att flyktingstatusen beviljats, Regeringen vill även införa en medicinsk åldersbestämning av asylsökande och slutligen säger man att ID-kontroller ska införas på samtliga kollektiva transportsätt till Sverige. (Svensson 2015, Regeringskansliet, 2015a)

1.9 Disposition

Efter detta kapitel kommer mina utvalda teorier att presenteras var för sig i ett teorikapitel. Teorierna kommer att sammanfattas i bifogade paradig som är avsedda för att användas som beskrivande analysmodeller. I efterföljande kapitel kommer teorierna att appliceras på det empiriska materialet. Efter det kommer ett slutsatskapitel att diskutera och jämföra de olika teorierna och redogöra för hur de kan förklara händelseförloppet. Efter följer en sammanfattning och förslag till vidare forskning kommer att läggas fram. Slutligen återfinns en referenslista med litteratur och källhänvisningar samt bilagor.

2 Teori

Följande kapitel kommer presentera de tre modeller som utgör Allison's teoretiska perspektiv. Utifrån Allison's *Essence of Decision* är tanken att jag med hjälp av tre modellerna *Rational Actor Model*, *Organizational Behaviour* och *Governmental Politics* analysera regeringens agerande i migrationsfrågan under hösten 2015 utifrån tre olika förklaringsmodeller. Anledningen till att jag valt att använda mig av samtliga teorier är för att testa Allison's teorier i en annorlunda kontext. Både i en annan del av världen men också under en längre tidsperiod och i en annan typ av kris. Jag har valt att sammanfatta Allison's teorier för att ge utrymme åt analysen och min ambition har varit att inkludera de viktigaste delarna i Allison's teorier.

För att kunna använda modellerna och teorierna i praktiken utvecklar Allison tre paradigmen att använda sig av de tre modellerna. Ett paradigm är en allmänt erkänd referensram inom ett vetenskapligt område och enligt Robert K. Merton ett: "systematiskt fastslående av de grundläggande förutsättningarna, koncepten och propositionerna inom ett vetenskapligt område". Komponenterna i Allison's paradigm inkluderar olika analysenheter att ha i beaktande under forskningsarbetet, men också dominanta interferensmönster och belysande exempel på hur något kan analyseras. Trots att de är svagare än faktiska teoretiska modeller så utgör paradigmen ett viktigt steg i en riktning från lösa och innefattande konceptuella modeller. För att kunna uttala ett i stort underförstått ramverk krävs det att man förenklar - för att på så sätt vara upplysningsrika. (Allison & Zelikow, 1999: 23-24) Bifogat finns en sammanfattning av modeller och de paradigmen som Allison utvecklat (Se Bilaga 6.4 - 6.7.2).

2.1 Rational Actor Model

Den första modellen Rational Actor Model (RAM) använder Allison för att förklara Sovjets agerande under Kubakrisen 1962. En typisk analytiker eller medborgare brukar välja att utgå från vilka mål som den sovjetiska utrikespolitiken hade i sikte vid den tidpunkten. Försök att förklara internationella händelser genom att räkna upp mål och beräkningar för nationer eller regeringars agerande är kännetecknande för RAM (Allison & Zelikow, 1999: 13). Grundkonceptet i modellen bygger på aktörens mål, intressen och värden hos aktören översätts till olika former av nyttomaximering och de val som aktören ställs inför vägs i förhållande till uppsatta mål och konsekvenser.

Vi talar om politiska händelser utan att kalla dem "ostrukturerade händelser", istället utgår vi från "Israels *beslut* att attackera", "den kinesiska *policyn* gentemot Taiwan" eller den "amerikanska *aktionen* i Persiska Viken. För att summera de relevanta aspekterna av rationalitet är det möjligt att lyfta fram både beslutsfattande eller *policies* och *aktionen* leder målet mot handling (Allison & Zelikow, 1999: 14).

Varje gång en aktör fattar ett beslut uppstår nya alternativ som är konsekvenser av tidigare val. Inom ekonomin talar man ofta om det klassiska begreppet *homo economicus*, en fiktiv aktör som alltid gör optimala val i noggrant utformade situationer. I dessa situationer utgår rationaliteten från en nyttomaximerande teori om att alltid välja det mest prisvärda alternativet i alla ekonomiska situationer (Gauthier, 1969: 9-11). I modern rationell beslutsteori handlar rationaliteten främst om att välja bland ett urval av givna alternativ där varje beslut även innebär konsekvenser, för att agenten sedermera ska välja det alternativ vars konsekvenser föredras (Allison & Zelikow, 1999: 14). Kategorierna som målas upp visar på hur konceptet av rationellt agerande stödjer ekonomi, spelteori och statsvetenskap, såväl som det mindre strukturerade uppfattningen om vårt vardagliga antagande om mänsklig målmedvetenhet i både det individuella beslutsfattandet men också inom politik (Allison & Zelikow, 1999: 18).

Teoretikern Herbert Simon beskriver *omfattande rationalitet* som att aktören har en nytto-funktion som kontinuerligt rankar alla alternativ som finns

tillgängliga för aktören och att aktören väljer det som är mest lämpligt. (Simon, 1985: 294). I kontrast till detta finns *Begränsad rationalitet* som tar upp det ofrånkomliga faktum om ett begränsat informationsflöde och agentens möjligheter till beräkning i det rationella valet. (Levy, 1983: 79-80). Simon förklarar skillnaden mellan omfattande och begränsad rationalitet för att utläsa det rätta valet i en omfattande situation; “we need to know only the choosing organism’s goals and the objective characteristics of the situation” (Simon, 1985: 294). Sammanfattningsvis måste vi, för att förutspå mänskligt beteende, handskas med att förstå den mänskliga begränsade rationaliteten.

2.2 Organizational Behaviour

För att underlätta en stats styre finns det under sittande beslutsfattare en fusion av löst allierade organisationer, alla med en egen agenda. Teorin *Organizational behaviour* (OB) beskriver vad som händer inom den statliga byråkratin och hur staters beteende och handlingar kan förstås som “mindre överlagda utan snarare som *produkter* av stora organisationers funktionssätt” enligt standardiserade beteendemönster. Problem fördelas på flera organisationer med olika uppgifter, något som i sin tur leder till att resultatet kan komma att bli ett annat än vad presidenten eller regeringschefen tänkt från början. I hög grad styr också organisationerna implementeringen av beslut, något som kan komma att påverka resultatet och teorin kan användas för att förstå både implementeringarna och utfallen. Statsförvaltningens tillvägagångssätt återger därför självständiga resultat av flera statliga organisationer som bara till en viss grad har samarbetat och samordnat sina mål och tillvägagångssätt (Allison & Zelikow, 1999: 143).

För att kunna uträtta komplexa mål behöver flera olika delar av statsförvaltningen och ett stort antal individer samarbeta. Denna koordination behöver *Standard operating procedures* (SOP:s): ett reglemente som visar på hur man bör agera i en viss situation. Aktörerna i modellen är aldrig namngivna individer eller hela statsförvaltningar utan statliga organisationer. Organisationernas beteende förklaras i termer av organisatoriska *tendenser*, syften

och handlanden som är sammanlänkande för medlemmarna i organisationen, något som kan liknas med företagskulturer (Allison & Zelikow, 1999: 144).

De komponenter som krävs för att förstå organisationsbegreppet enligt Allison är: *Varför organisation? Varför organisera?* Spektrumet mellan två idealtyper av organisationer målas upp med en gråzon emellan. Formella organisationer är samlingar av människor som är arrangerade systematiskt för harmonisk eller enad aktion, där etablerade tillvägagångssätt och processer delar upp och fördelar specialiserat arbete för att uppnå ett gemensamt mål (Powell & DiMaggio, 1991: 41). Den första definitionen inkluderar inte informella organisationer, eller temporärt sammansatta grupper för ett tillfälligt samarbete, den andra idealtypen kännetecknas snarare av mer tillfälliga sammanslutningar av människor som arbetar för ett kortvarigt syfte.

Organisationer skapar möjligheter för att uppnå mål och syften som annars vore ogenomförbara och genom att specialisera sig inom sitt område blir arbetet effektivt. Genom existerande program och rutiner *begränsar* organisationer sitt område för att på ett bättre sätt specialisera sig samt hålla sig inom ramen för det syfte inom vilket de grundades. Vidare så skapas, påverkas och utvecklas *organisationskulturen* av individers beteende när det kommer till och normer och arbetssätt. Slutligen är organisationer i större behov av den teknik och hårdvara som används än de individer som finns i organisationen tack vare utarbetade SOP:s. (Allison & Zelikow, 1999: 145)

För att summera kan OB vara styrt av en lämplighetslogik som innebär att handlingar i olika situationer bedöms genom att ställa det pågående händelseförloppet med en familjär och frekvent bemött typ av handlingar. Dessa matchar den pågående situationen med ett reglemente som organisationen i fråga ofta handskas med. Lösningen hänger ihop med erfarenheter, tidigare roller, expertkunskap och intuition som räknas samman av individuella minnen eller att man hämtar erfarenhet som finns bevarad i organisationens arkivskåp (Allison & Zelikow, 1999: 146).

2.3 Governmental Politics

Den tredje modellen *Governmental Politics* (GP) baseras på tanken att det inte finns en enhetlig aktör utan snarare ses politiska aktörer som spelare i det politiska spelet. Dessa spelare fokuserar på personliga mål. Utfallen av politik utformas av interaktionen mellan olika, ofta konkurrerande, intressen hos de olika företrädarna för statsförvaltningen och resultatet av ett internt köpsläende och maktkamper. Den politiska kampen blir ett resultat av förhandlingar. Resultatet grundas i konkurrerande intressen hos olika politiska ledare och högt uppsatta tjänstemän för att bilda en cirkel av centrala spelare, i relation till det beslut eller utfall som analytikern vill titta närmare på. Utanför denna centrala politiska arena tillkommer inbjudna aktörer, de som själva valt att delta eller allmänna opinionsbildare. Varje stat kan ses som en avancerad hopsättning av olika byråkratier som tillsammans utgör en arena för det politiska spelet, där politiska ledare och företrädare för olika delar av statsförvaltningen agerar nyckelspelare. Under varje beslutsfattande finns ett antal självskrivna spelare och utöver dessa tillkommer inbjudna eller de personer som själva valt att delta. Utanför denna innersta krets finns fler aktörer som påverkar de centrala spelarna, dessa kan vara tjänstemän, media, NGO:s eller personer i den allmänna offentligheten. (Allison & Zelikow, 1999: 255)

Individer delar på makt och är ofta oense om vad som måste göras. Här spelar skillnaderna roll då varje företrädare ser ett problem utifrån det egna och sin egen organisations synvinkel. Varje problem får en uppsättning olika lösningar som speglar de centrala aktörerna som är involverade. Ibland strävar en grupp att vinna över en annan i beslutsfattandet och då de oftast har olika preferenser blir spelet en dragkamp mellan spelare och olika alternativ. Ibland vinner en enskild spelare och får sin vilja igenom, i andra fall blir resultatet en kompromiss som ingen av spelarna från början tänkt sig. (Allison & Zelikow, 1999: 256)

För att förstå och förklara varför ett politiskt beslut fattas, eller varför en viss typ av beteende från regeringen växer fram är det nödvändigt att identifiera de politiska spelen och spelarna. Detta för att på så sätt kunna visa upp koalitioner, kompromisser och köpsläenden i den allmänna förvirringen. Risken finns dock att man med dessa antaganden riskerar att anklaga statens ledare för att spela spel i

viktiga frågor, något som kan påverka synen hos de människor som redan är negativt inställda till politiker. (Allison & Zelikow, 1999: 257)

Slutligen har politiska ledare konkurrerande, inte identiska, mål och prioriteringar där deras uppfattningar formas av olika positioner. Det är svårare att genomdriva ett politiskt beslut än att fatta det och koalitioner kan utformas för att producera den önskvärda handlingen. Dessa koalitioner kan utöver regeringen och den innersta kretsen även inkludera relevanta outsiders, lobbyister, lagstiftare eller till och med politiker aktiva i utlandet. (Allison & Zelikow, 1999: 258)

3 Empiri

Följande kapitel kommer att använda de tre teorierna genom att applicera dem på förändringen av den svenska migrationspolitiken under hösten 2015. Jag har valt ut de källor som på bästa sätt kan stödja varje teori och målet är att varje enskilt avsnitt ska ge en så bra förklaring till den politiska förändringen som möjligt.

3.1 Den rationella migrationspolitiken

Jag kommer i detta avsnitt att utifrån RAM lyfta fram betydande aspekter av förändringen i den svenska migrationspolitiken under hösten 2015. Utifrån tre utvalda händelser kommer jag redogöra för huruvida parterna agerade rationellt under flyktingkrisen.

Varför talade Stefan Löfven om att vi skulle hjälpas åt när nöden är stor och att hans Europa inte bygger murar?

Den 2 september 2015 började bilderna av den unge Alan Kurdi spridas i media världen över (Kihlström, 2015) och ett plötsligt humanitärt engagemang tar fart över hela Sverige. Under några veckor var det många européer och svenskar som ställde upp och arbetade frivilligt på landets tågplattformar för att ta hand om asylsökande (Fridolin, 2015). Debatten präglades mycket av att det var fantastiskt att många människor var villiga att engagera sig (Regeringskansliet, 2015b). Insamlingar, stödgalor och andra typer av arrangemang skapades för att samla in pengar till flyktingkatastrofen (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). På medborgarplatsen i Stockholm talade Stefan Löfven om att “[d]en sorg vi alla delar ska vi omvandla till handlingskraft. Nu måste vi agera. Sverige ska fortsätta ta sitt ansvar. Men det räcker inte. Hela Europa måste göra mer” (Regeringskansliet, 2015b, Wierup, Carlsson & Sköld, 2015).

Den svenska regeringen sammanträdde med övriga riksdagspartier (förutom Sverigedemokraterna) med ambitionen om att nå en bred enighet i den svenska flyktingfrågan (DN, 2015a). Mötet handlade om hur Sverige skulle kunna fortsätta vara ett land som även fortsättningsvis tar stort ansvar i flyktingfrågan, men också hur man på bästa sätt ska se till att alla EU:s medlemsländer tar lika stort ansvar (DN, 2015a).

Socialdemokraterna hade efter ett år i regeringsställning lidit av sviktande opinionssiffror, varit nära att riskera ett nyval efter en nedröstad vårbudget och den något vacklande Decemberöverenskommelsen (DÖ) hade antagits med oppositionen för att stabilisera det politiska läget (Sjörén, 2015). Sakta men säkert började stämningen i flyktingfrågan allt mer hårdna under våren (Juhlin, 2015). Regeringen Löfven försökte genom talet och sina handlingar förmodligen stärka sitt mandat som humanitära förebilder mot sina väljare och mot ett kallare Europa. Sverige ville signalera mot omvärlden att det svenska samhället bryr sig om de stora flyktingströmmarna och samtidigt sätta press på övriga europeiska ledare och regeringar. Att också de skulle ta sitt ansvar och bidra till det flyktingmottagande som sakta men säkert steg i kostnad i takt med att antalet flyktingar steg i antal.

Varför blev EU:s svar på det svenska agerandet ökad tystnad och avskärmning?

Samtidigt som Regeringen Löfven försökte dra nytta av det folkliga stödet och sätta press på övriga EU-stater förvärrades klimatet i många europeiska länder. Slovakien tog EU:s beslut om gemensam flyktingfördelning till Europadomstolen (Bolling, 2015). Slovenien, Österrike och Tyskland (som tidigare förespråkade en generös flyktingpolitik) inför tillfälliga gränskontroller i slutet av september (Lewenhagen, 2015). Angela Merkel får utstå mycket kritik när hon väljer att öppna gränserna igen och därigenom uppmanar sina landsvänner att ”anta utmaningen” (Lewenhagen, 2015). Under de senaste åren har den växande nationalismen i europeiska länder bidragit till ett allt hårdare debattklimat och främlingsfientliga partier vinner mark både inom medlemsländerna, men också i EU-parlamentet (Europeiska Rådet, 2015). Få länder besvarar den svenska regeringens utspel för att inte själva riskera att tappa inhemsk opinion men också för att det inte finns något att tjäna på det. Efter finanskrisens efterspel i slutet av

00-talet har många europeiska länder fortfarande sargade ekonomier och i kombination med det politiska läget finner man förmodligen ingen vinning i att ta emot fler flyktingar.

Sveriges inrikesminister Anders Ygeman kommenterar vid samma tid det hela med att regeringen “följer utvecklingen noga, men idag anser inte polisen att det finns behov av att upprätta gränskontroller” och man beslutar sedermera att i början på oktober ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att samordna åtgärder för det fortsatta flyktingmottagandet (Larsson, 2015c). Tystnaden från övriga Europa, med undantaget Tyskland, är ett faktum men Regeringen Löfven väljer fortfarande att stå fast vid sina uttalanden (Silberstein, 2015). I enighet med principen för nyttomaximering valde övriga europeiska länder att ställa sig utanför det hela i stor utsträckning och många aktörer valde istället att göra det motsatta. Stängsel sattes upp vid landsgränserna på Balkan och retoriken hårdnade allt mer för att försöka leda bort flyktingströmmarna från “Balkanrutten”, den väg som flyktingar till fots gick från Grekland upp mot Europas norra delar (Hall, 2015).

Varför presenterade regeringen åtgärds paketet för migrationen?

Den 23 oktober 2015 presenteras den stora blocköverskridande uppgörelsen mellan Regeringen Löfven och allianspartierna (Wicklén & Holm, 2016). Uppgårelsen innebar i korthet mycket övergripande förändringar i synen på migrationsrätten och den asylrätt som funnits tidigare. Man kom överens om att göra två stora förändringar som man presenterade tillsammans under en gemensam presskonferens. Delvis rör det hela ändringar i uppehållstillståndens utformning samt rätten till familjeåterförening (Wicklén & Holm, 2016). När det gäller det förstnämnda kom de överens om att permanent uppehållstillstånd ska ges till kvotflyktingar, till ensamkommande barn och till barnfamiljer (Wicklén & Holm, 2016). Tillfälliga uppehållstillstånd ska ges till alternativt skyddsbehövande, skyddsbehövande samt övriga flyktingar (Wicklén & Holm, 2016). Den stora förändringen var att permanent uppehållstillstånd tidigare var standard. Det här tillfälliga uppehållstillståndet kan bli permanent efter tre års tid om den asylsökande personen kan uppvisa en taxerad inkomst på en nivå av självförsörjning eller om skyddsskäl kvarstår (Wicklén & Holm, 2016).

Den 24 november 2015 presenterar regeringen ett åtgärds paket som syftade till att skapa ett "andrum" för svenskt flyktingmottagande (Regeringskansliet, 2015a, Holm & Svensson, 2016). Det rör sig om en tillfällig lagändring som skall gälla under tre år. Tillsammans med dåvarande vice statsminister Åsa Romsson (MP) presenterar Stefan Löfven regeringens förslag på en tillfällig lagstiftning för att få fler flyktingar att söka asyl i andra länder, bland annat föreslog man tillfälliga uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande, med undantaget kvotflyktingar (Regeringskansliet, 2015a). Såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande ska alla ha ett tillfälligt uppehållstillstånd, med undantaget barn och familjer som registrerats innan de nya reglerna presenterades (Regeringskansliet, 2015a).

Vid eventuella förlängningar ska det också vara ett tidsbegränsat tillstånd och som flykting riskerar att var tredje år bli utvisad och när det kommer till rätten för familjeåterförening skulle denna begränsas ytterligare (Regeringskansliet, 2015a, Holm & Svensson, 2016). Flyktingar med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska bara kunna återförenas med sina kärnfamiljer och det ska också krävas att båda parterna är minst 21 år fyllda för att ha rätt till familjeåterförening (Regeringskansliet, 2015a). Alternativt skyddsbehövande ska inte ha rätt till familjeåterförening, försörjningskraven skärps ytterligare och medicinsk åldersbedömning för unga skall införas (Regeringskansliet, 2015a). Slutligen annonserar man att ID-kontroller ska införas på samtliga kollektiva transportsätt till Sverige (Regeringskansliet, 2015a, Holm & Svensson, 2016, Wierup, Carlsson & Sköld, 2015).

Anledningen till denna tydliga signalpolitik är förmodligen att det låg i den svenska regeringens intresse att få ett stopp på flyktingmottagandet. Bemötandet från övriga Europa efter den tidigare hållningen och de tidigare utspelen hade inte gått som förväntat och fler människor än någonsin var på väg mot Sverige. Även den inhemska debatten hårdnade och medier rapporterade om hur flyktingar i tusental dagligen tog sig in i landet (Jones, 2015, Larsson, 2015a, Lauffs, T). De alternativa tillvägagångssätten uteslöts för att bemöta den ökade flyktingkritiska opinionen, en opinion som förmodligen spädades på av det förändrade tonläget i debatten (Axeldotter Olsson, 2015).

3.2 Den organisatoriska migrationspolitiken

Utfallet av migrationskrisen hösten 2015 kan förstås genom att undersöka de inblandade organisationerna och hur de agerade och interagerade med varandra. Enligt teorin om OB behandlar myndigheterna olika delar av samma problem och de blir tvungna att samarbeta. En myndighets uttalanden och påståenden i media och till andra beslutsfattare påverkar både andras agerande men också helhetsbilden kring vad som pågår. Trots att svenska myndigheter och organisationer har befintliga SOP:s gällande flyktingmottagande så uppstod uppenbarligen problem när flertalet organisationer upplevde resursbrist i form av ekonomi och manskap (Jones, 2015).

Utifrån Allisons teoretiska paradigm sker beslutsfattandet genom organisatoriska *outputs*, befintliga möjligheter och beredningen i en fråga. De olika myndigheterna har uppsatta SOP gällande mottagandet av migranter, att hitta platser kring boende, en distribution till mottagningskommuner och asylprövningar. Regeringens utgångsläge var att systemet fungerat under lång tid och trots de ökande siffrorna borde organisationerna klara av det ökade trycket (Svensson & Eklund, 2015, Wierup, Carlsson & Sköld, 2015).

Efter andra världskrigets slut gick Sverige från att i århundradets början varit ett utvandrarsland till att bli ett invandrarsland och efter krigsslutet kom arbetskraftsinvandring från bland annat Italien, forna Jugoslavien, Turkiet och Grekland (Migrationsverket, 2016a). En reglerad invandring infördes i slutet av 60-talet och arbetserbjudande och bostad krävdes för att kunna arbeta, något som bidrog till att invandringen minskade med undantag för direkta kriser eller krig, exempelvis militärkuppen i Chile 1973 (Migrationsverket, 2016a). I mitten av 80-talet började asylansökningar från Iran, Irak, Libanon och Eritrea att öka i antal över hela Västeuropa (Migrationsverket, 2016a). Väntetiderna blev förvisso längre, men fler förläggningar byggdes (Migrationsverket, 2016a). Den etniska resningen på Balkan under 90-talet innebar stora prövningar på det svenska migrationssystemet, många röster höjdes för att begränsa migrationen men det dröjde till 1997 innan restriktivare bestämmelser för anhöriginvandring röstades igenom (Migrationsverket, 2016a).

Den svenska migrationspolitiken har genomgått många förändringar under årens lopp och många myndigheter har skapats för att på ett så bra sätt som möjligt behandla människor som kommer samt integrera dem i det svenska samhället. Regeringens beredningsfrågor under hösten var framarbetade under kort tid och förmodligen innebar detta att man inte hann rådfråga samtliga inblandade organisationer och dess representanter. Sannolikt innebar detta att vissa delar av systemet blev överbelastade efter signaleringen om att ta emot fler, och att många organisationer hade behövt mer tid på att lägga om rutiner för att ta hand om den akuta situationen.

I augusti 2015 lovar migrationsminister Morgan Johansson en rejäl satsning på ensamkommande flyktingbarn, att flyktingmottagandet ska ses över och att kommunerna ska stötts mer effektivt (Lindquist, 2016). I slutet av september 2015 förklarar Migrationsverket att man under året tagit emot 3500 ensamkommande flyktingbarn som sökt asyl i Sverige och att man nu beslutat att undanta fyra kommuner från anvisningar av ensamkommande flyktingbarn, då de "anses befinna sig i ett extra utsatt läge" (Migrationsverket, 2016b, Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). I samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutar man att undanta Mölndal, Sigtuna, Solna och Malmö kommun från ytterligare anvisningar då de bedöms ha den mest ansträngda situationen (Migrationsverket, 2016b).

Ett antal kommuner väljer den 20 oktober att Lex Sarah-anmäla sig själva då de inte anser sig kunna ta emot flyktingbarn (SVT, 2015). Man menar att trycket har blivit alltför hårt när många ensamkommande flyktingbarn kommer och exempelvis Norrtälje kommun anser att man inte klarar av att ta emot dem; "Socialsekreterarna hinner inte med att utreda ärendena, eftersom det saknas personal" och Hässleholms kommun angav i sin anmälan att "det råder brist på både gode män och boenden och att utredningar inför placeringar inte hinner genomföras". (SVT, 2015)

Den 15e oktober går Migrationsverket ut med ett scenario att det kan komma 150 000 människor till Sverige under 2015 och att trycket med största sannolikhet kommer att öka under 2016, detta sker i samband med att några kommuner larmar om ohållbara situationer (Lauffs, 2015a).

I en rapport till Justitiedepartementet den 22 oktober 2015 presenterar Migrationsverkets de senaste månadernas händelseförlopp (Migrationsverket,

2015b). Att situationen bildat en flyktingkris som saknar motstycke i modern tid, både ur ett Europeiskt och ur ett svenskt perspektiv. Man beskriver situationen som en humanitär kris vars omfattning är större än under Balkankriget och "Sverige står mitt i denna utmaning". (Migrationsverket, 2015b)

I början av november går Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsammans med Fortifikationsverket (FORTV) ut med att de inte kommer att klara av att ordna tillfälliga boenden och tältplatser till de flyktingar som kommer till Sverige (Svensson, 2015). I en veckorapport den 18 november presenterar MSB vidare att både sjukvården och socialtjänsten är hårt pressade samt att Migrationsverket inte kommer att kunna erbjuda tak över huvudet för asylsökande (Jones, 2015). Situationen förväntas bli värre och man menar att samtliga verksamheter är "så pass upptagna med att hantera det stora antalet asylsökande att man inte hinner med sitt vanliga arbete". Vid samma tidpunkt arbetar länsstyrelserna med att fördela resurserna inom länen för att sprida ut arbetet på kommunnivå och bostadsläget är kritiskt menar Migrationsverket (Jones, 2015).

Den 23 november, dagen innan regeringen presenterar åtgärdspaketet, går länsstyrelserna i Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg och Stockholm ut med att man tillsammans anordnar regionala konferenser om barns utsatthet i migrationspolitiken (Länsstyrelsen, 2015). Tidigare har man gjort en nationell kartläggning av misstänkt människohandel med barn som visar stora brister på hur de utsatta barnens rättigheter säkerställs (Länsstyrelsen, 2015). Syftet med konferenserna är att "sprida kunskap och metoder för att förbättra möjligheten att ge stöd och skydd till barn som är eller misstänks vara utsatta för människohandel eller annan exploatering" och förhoppningen är att belysa frågan och ge verktyg till att se och agera stöd till utsatta barn (Länsstyrelsen, 2015).

Något som också bör uppmärksammas är det faktum att det under andra halvan av 2015 brann på 43 asylboenden och att Polisen beräknar att högst en tredjedel av fallen orsakats av olyckor (Lund, 2015). Den stora majoriteten av bränderna beräknas vara anlagda, förundersökningar inleds och poliser kräver mer resurser (Lund, 2015). Migrationsverket beslutar i slutet av oktober att hemlighålla alla adresser till tilltänkta och befintliga asylboenden och ytterligare polis och väktare anlitas för att bevaka fastigheterna (Lund, 2015). Uttalanden från Polisens nationella operativa avdelning (NOA) och Säkerhetspolisen (SÄPO)

går ut med att man “tittar på alla möjliga orsaker” till bränderna och att “man följer utvecklingen noga” (Lund, 2015).

Organisationskonceptet när det kommer till migrationsfrågan är uppdelat i de delansvariga organisationerna som utför sina respektive uppgifter och regeringen, i egenskap av den primära statsledningen, bar det yttersta ansvaret när det kom till kritik från både oppositionen och de egna leden. De organisatoriska målen är viktiga och uppdragen tolkas på olika sätt. När vissa kommuner valde att prioritera om i sina budgetar, för att öka chansen till att ta emot fler flyktingar, så var det andra som istället prioriterade den etablerade ordningen och etablerade system (SVT, 2015) - därigenom agera efter sina SOP:s. Här var den centrala koordinationen från regeringens sida sen med att reagera när det kom till att tydligt markera mot kommunerna; att ansvaret skulle vara delat för att inte enskilda kommuner skulle bli lidande (Arbetsmarknadsdepartementet, 2015).

De befintliga organisatoriska förmågorna och hur de influerar beslutsfattarnas val kan tydligt kopplas till empirin. Det förenade budskapet från inblandade myndigheter var tydligt; de ekonomiska resurserna var begränsade och klagomål från både personal- och ledningsgrupper innebar att regeringen pressades till att ändra sig i migrationsfrågan för att bemöta klagomålen, något som var långt från den ursprungliga målsättningen (Silberstein, 2015).

3.3 Den politiska migrationspolitiken

Grupprocesser påverkar resultatet i politiskt beslutsfattande enligt Allison och Zelikow, det kännetecknas av flera aktörer som innebär en mer ingående analys av situationen och under höstens händelser är det många inblandade myndigheter och enskilda aktörer. Genom att utöka antalet individer undviker man kanske potentiella fallgropar, i det här fallet att kanske man genom sina många uttalanden kom att lova för mycket till den växande flyktingströmmen. Det hela innebär också problem i att det blir svårare att komma överens om vad det är som är eftersträvansvärt, de inblandade aktörerna påverkar processen i hög grad samtidigt som beslutsfattandet om politiska beslut fortfarande främst ligger i regeringens

händer. I det svenska exemplet har innefattandet av flera delar av statsförvaltningen bidragit till att situationen blivit komplex och att regeringens chanser att nå det utstakade målet har minskat.

I samband med att delar av regeringen, oppositionen och media ändrade ställning i migrationsfrågan förändrades även debatten (Silberstein, 2015). Man började i det politiska samtalet och i svensk media tala om volymer av migranter, det fanns något slags tak för flyktingmottagandet, något som inte var en lika stor del av debatten innan hösten (Silberstein, 2015, Larsson, 2015a). Under våren 2015 hade mycket av debatten kretsat kring hur etablering för migranter ska bli bättre (Larsson, 2015c). Ju längre tiden gick desto mer hamnade det perspektivet i skymundan, istället motiverades åtgärderna med argument som syftar till att minska antalet asylsökande (Larsson, 2015e).

Till en början var det (utöver Sverigedemokraterna) oppositionen som presenterade förslag om restriktioner, samtidigt som regeringen var principiell och ideologiskt mycket tydliga i att försvara asylrätten (Juhlin, 2015). Både Stefan Löfven och Morgan Johansson markerar tydligt vid flera tillfällen att rätten att söka asyl och rätten att fly undan krig och förföljelse är ovillkorlig och att den alltid ska försvaras (Juhlin, 2015, Lindquist, 2015, Holmström, 2015). Efter ett förlorat val och med rekordhöga opinionssiffror för SD (Sjörén, 2015) valde vissa oppositionspartier att lägga om delar av sin migrationspolitiska plattform, för att på så vis vinna tillbaka förlorade röster. Innan sin avgång som partiordförande för Kristdemokraterna (KD) valde Göran Hägglund den 18 december 2014 att i DN Debatt presentera tre förslag till svensk migrationspolitik för att "lyssna till människors oro och ta oss an de utmaningar som en kraftigt ökad invandring för med sig" (Hägglund, 2014). Förslagen innefattade lägre bidrag och ett nytt etableringsbidrag, tillfälliga uppehållstillstånd de första tre åren och att Migrationsverket snabbare borde behandla ärenden från "säkra länder" (Hägglund, 2014).

Minoritetsregeringen utformad av Socialdemokraterna och Miljöpartiet hade redan från start haft stora problem att genomdriva sina vallöften (Silberstein, 2015). Migrationspolitiken som ägt rum 2014 var ett rekordår för antal asylsökande med cirka 81 000 ansökningar, en ökning med ungefär 27 000 från 2013 (Migrationsverket, 2016b). Den svenska riksdagen, som hade ett nytt parlamentarisk läge i och med DÖ, lyckades undvika det inplanerade nyvalet efter

den fällda budgeten (Silberstein, 2015). Under de första månaderna av 2015 såg det ut som att antalet asylsökande under hela 2015 faktiskt skulle bli lägre än året innan; under de första månaderna rörde det sig om ungefär 400 sökande i månaden, en siffra som senare kom att stiga till lite drygt 5000 i maj, 6000 i juni, 8000 i juli följt av 11 000 samt 24 000 i augusti och september (Migrationsverket, 2016b).

Möjligtvis inspirerade av Kristdemokraternas utspel skrev Jan Björklund tillsammans med tre medlemmar ur dåvarande Folkpartiet (FP) i januari 2015 om nya villkor för migrationspolitiken för att “integrationen ska fungera och fler komma i arbete” (Björklund et al., 2015). Förslag för hårdare anhöriginvandring, språkkrav för medborgarskap och villkor för uppehållstillstånd togs upp som möjliga lösningar (Björklund et al., 2015). Under sina partidagar i slutet av januari 2015 menade Centerpartiets partiledare Annie Lööf att de borgerliga partierna är splittrade i integrationspolitiken och ett 20-punksprogram för förbättrad integration presenterades (Larsson, 2015d). Till skillnad från både KD och FP saknade programmet de skärpta krav som både KD och FP presenterat kring exempelvis uppehållstillstånd och Lööf stod fast vid att partiet inte “vill stoppa människor vid gränsen, utan se till att processen förbättras kraftigt” (Larsson, 2015d), för att genom sin signalering fånga upp väljare som var positiva till flyktingmottagandet. Det dröjde till början av maj innan Moderaterna ville kommentera frågan fullt ut. I samband med presentationen av sina vårmotioner föreslog partiet tillfälliga uppehållstillstånd för asylsökande och en lista över säkra länder för att snabba på asylprocessen (Juhlin, 2015). Både Moderata ungdomsförbundet (MUF) och arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (S) ställde sig starkt kritiska till förslagen och kallade dem kontraproduktiva (Juhlin, 2015).

Den grundläggande analysenheten utgår enligt GP från att en aktörs handling påverkats av en politisk process och att resultaten bör ses som en kompromiss eller konflikt där det råder en ojämn maktfördelning och motstridiga intressen. Stefan Löfven och regeringen får mindre politiskt utrymme i takt med att stämningen hårdnar och talespersoner från organisationer går ut med att man inte klarar trycket (Svensson, 2015). Samtidigt blir oppositionen allt hårdare i sin riktade kritik och förslagen som presenteras blir allt mer skarpa i takt med att övriga Europeiska aktörer blir allt mer kontroversiella i både stängselbyggande och uttalanden om flyktingar (Axelsson Olsson, 2015).

Spelarna som kan analyseras utifrån modell III är först och främst regeringens nyckelpersoner; migrationsminister Morgan Johansson (S), inrikesminister Anders Ygeman (S), utrikesminister Margot Wallström (S), Klimat- och miljöminister (och ceremoniell vice statsminister) Åsa Romsson (MP) och utbildningsminister Gustav Fridolin (MP).

Under ett möte med sina europeiska kollegor pläderar Margot Wallström för att Sverige och Tyskland tar ett oproportionerligt stort ansvar i flyktingfrågan och att det “dessvärre finns det länder som gör väldigt lite” (SvD, 2016). Hon poängterar sin och Sveriges hållning och försöker övertala andra parter till att ändra hållning i frågan (SvD, 2016). Den 10 september anordnas en telefonkonferens på Migrationsverkets generaldirektör Anders Danielssons initiativ med Försvarmakten, polisen och länsstyrelserna (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). En tjänsteman på MSB håller i mötet och samtidigt visar opinionsundersökningar ett kraftigt ökat stöd för asylsökande (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). Men på den bandade inspelningen visar det sig att deltagarna är bekymrade över läget och att flera av myndigheterna försatt sig själva i krisledningsläge. Anders Danielsson ställer frågor som; “Vem gör vad? Vad gör vi? Hur gör polisen? Vad gör vi på migrationsverket?” (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). Efter en halvtimme frågar en tjänsteman från länsstyrelsen i Dalarna vem som egentligen samordnar den här situationen nationellt; “Det är min bedömning att som läget är nu behövs en gemensam lägesbild, att vi har samma information, att vi har koll på varandras mått och steg”, svarar Danielsson (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). Det dröjer dock tre veckor innan regeringen ger MSB uppdraget att samordna myndigheternas hantering av flyktingsituationen. Samma dag kallar utrikesminister Margot Wallström till sig Polisen, Säpo, Migrationsverket och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), källor på regeringskansliet säger till Dagens Nyheter att polisen dominerar mötet och Wallström uppmanas att kontakta sina kollegor i våra grannländer för att undvika slitningar mellan länderna (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). Den 14 september kallas rikspolischef Dan Eliasson till inrikesminister Anders Ygemans kansli där han tonar ner situationen, svensk polis har kontroll över situationen och även en månad senare (trots krav från oppositionen) står han fast vid att han inte ser skäl för att införa svenska gränskontroller (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015).

Det framstår tydligt att förhandlingarna rör många inblandade personer och att deras individuella agendor kan ha påverkat andra beslutsfattare.

Trots sin regeringsställning hamnar Miljöpartiets politiska spelare något i skymundan under flyktingkrisen. Den 4 september publicerar Gustav Fridolin en debattartikel i Aftonbladet där han talar om att vi tillsammans klarar flyktingkrisen och att "Sverige har klarat av det förut och vi gör det igen" (Fridolin, 2015). Kanske beror detta på att partiets flyktingvänliga plattform körs över av övriga beslutsfattare, och att man på grund av detta vill uppta så lite plats som möjligt i det offentliga rummet? De gånger man gör uttalanden är det för det mesta för att försvara MP:s flyktingvänliga inställning alternativt att man betonar att man är ansvarsfulla i flyktingpolitiken (Fridolin, 2015, DN, 2015a). Tillsammans med Stefan Löfven står trots detta Åsa Romson och presenterar regeringens åtgärds paket den 24 november där hon till slut säger att "gränsen är nådd för vad Miljöpartiet kan gå med på när det gäller skärpningar av flyktingpolitiken" (Larsson, 2015e). Partiet ska ha haft en hård intern debatt i frågan och att man under samtal med ledande miljöpartistiska kommun- och landstingspolitiker sett helomvändningen i migrationspolitiken som nödvändig (Larsson, 2015e).

Den 15 september läser Stefan Löfven upp regeringsförklaringen i riksdagen och står upp för asylrätten; "Den som flyr från krig och förtryck ska kunna få skydd i Sverige" (Regeringskansliet, 2015c). Den 25 september utses Morgan Johansson till ansvarig att samordna Migrationsverket, MSB och kommunerna för att "skyndsamt se över vilka åtgärder som behöver vidtas" för att fler asylboenden ska kunna tas fram (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015). Den 3 oktober beskriver migrationsminister Morgan Johansson läget som "det svåraste i modern tid" och han beskriver vidare att systemet är under hård press men att staten, kommuner och frivilliga krafter gör ett oerhört starkt arbete (DN, 2015b). En månad senare, den 5 november, går han ut med att "Sverige inte längre kan garantera tak över huvudet för asylsökande" och han hoppas att uttalandet får en "dämpande effekt" på antalet sökande och att flyktingar på väg norrut fattar beslutet om att stanna kvar i Tyskland (Larsson, 2015a). Sverige söker pengar från EU:s nödfonder och befinner sig enligt Ylva Johansson i "ett mycket, mycket ansträngt läge" (Larsson, 2015a). Under ett regerings- sammanträde beslutas det om åtgärder till att ensamkommande flyktingbarn i fortsättningen ska kunna bo i så kallade

”stödboenden” och hon menar att regeringen planerar fler åtgärder om situationen blir mer akut den närmaste tiden (Larsson, 2015a). En förskjutning sker sakta i retorik och utspel från samtliga parter i takt med att fler flyktingar kommer till Sverige och uttalanden i media blir mer och mer frekventa.

I början av oktober 2015 lämnar Kristdemokraterna DÖ (Larsson, 2015b). Detta beslutas efter partiets riksting och kort därefter konstaterade övriga Allianspartier att överenskommelsen var upphävd (Lauffs, 2015b). Detta satte press på regeringen som i förlängningen kände sig manad att ändra sin politik, delvis på grund av detta nya parlamentariska läge.

Den pågående flyktingkrisen diskuteras i en debatt i Sveriges Radio P1 mellan Stefan Löfven och Moderaternas partiledare Anna Kinberg Batra (Holmström, 2016). Stefan Löfven tog under debatten upp flera frågor där de skulle kunna komma överens i migrationspolitiken, bland annat en lista över säkra länder, påskyndande av avvisningar för dem som fått avslag på sina ansökningar samt utökade inre gränskontroller (Holmström, 2016). Han ville dock inte som Anna Kinberg Batra att regeringen skulle fatta beslut om kontroller vid gränserna, han poängterar fördelarna med permanenta uppehållstillstånd och att “bland annat Migrationsverket gör bedömningen att, det är det bästa för etableringen av de människor som kommer hit, dessutom skulle det innebära mycket administration med tillfälliga uppehållstillstånd” (Holmström, 2016).

Inför regeringens nationella samling “Sverige Tillsammans” publicerar Lena Micko, ordföranden för SKL, en text på organisationens hemsida där hon fastslår att ekonomirapporten som organisationen publicerat lyfter fram demografiska utmaningar, ökade investeringskrav och att den stora befolkningsökningen leder till halverade överskott för kommuner och landsting (Micko, 2016). Man behöver ökade resurser och utmaningarna “ställer krav på oss alla på kort och lång sikt” (Micko, 2016).

Den 16 oktober fördes samtal mellan Morgan Johansson, Ylva Johansson och representanter från övriga riksdagspartier (med undantaget SD som inte var inbjudna). Trots att man inte kunde nämna några konkreta förslag på åtgärder hoppades man på en bred uppgörelse om flyktingpolitiken och man enades om att fortsätta diskussionerna under ett nytt möte veckan efter (Svensson & Eklund, 2016). Trots att partierna stod långt ifrån varandra i frågor som rörde migrationspolitiken så verkade kompromissviljan god, enligt flera av deltagarna

(Svensson & Eklund, 2016) och veckan efter presenterades uppgörelsen mellan regering och opposition (Wierup, Carlsson & Sköld, 2015).

Den 29 oktober presenteras en lagrådsremiss från Arbetsmarknadsdepartementet som innebär ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Arbetsmarknadsdepartementet, 2015). Att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen, lagen ska gälla vissa nyanlända invandrare som beviljats uppehållstillstånd och syftet med förslaget är att "alla kommuner bör vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet" (Arbetsmarknadsdepartementet, 2015).

Men regeringen fattar beslut om att gå längre. I en intervju med DN den 30 oktober säger Margot Wallström att det finns en punkt då flyktingmottagandet blir en sådan påfrestning på det svenska samhället att "vi inte klarar mer" (Stenberg, 2015) och det dröjer inte länge innan åtgärdspaketet är framarbetat.

De politiska spelarnas preferenser under hösten 2015 är uppenbarligen vitt skilda på flertalet punkter. De är alla överens om att det svenska systemet fungerar men att nuvarande omständigheter kan komma att tvinga fram ändringar i detta system (Larsson, 2015a). Oppositionens ledare väljer att delvis ändra på sina preferenser i migrationsfrågan när det handlar om att vinna opinion som svar på de larmande organisationerna (Silberstein, 2015). Miljöpartiets språkrör vill visa att partiet är regeringsdugligt och att man är villig att stötta kontroversiella beslut i pressade situationer för att inte tappa ansiktet (Larsson, 2015e). Trots Socialdemokraternas fasta hållning i värnandet om humanitära värden kan man sakteligen se en förflyttning i retoriken från Morgan Johansson, Stefan Löfven, Ylva Johansson och Anders Ygeman. Allteftersom övriga Europa lägger dövörat till och i takt med att oppositionen lägger fram nya förslag och en hårdnande ton, väljer man att själva börja luckra upp ordval och problemformulering (Larsson, 2015a). Genom att tydliggöra själva spelet mellan dessa aktörer kan man urskilja ett *dominant interference pattern* i köpslåendet på alla möten med inblandade parter. Spelarnas positioner var från början ganska givna men de förflyttades under hösten för att följa med övrig opinion (Axelsson Olsson, 2015). Från början var både regering och opposition positiva till hur migrationspolitiken fungerade och det hördes inga klagorop i nationell media från inblandade organisationer. Denna uppfattning kom att ändras under tidens gång i takt med att antalet

flyktingar ökade och de interna motsättningarna mellan politiska partier påverkade beslutsfattandet.

Reglerna för det politiska spelet är många och grundas mycket på överenskommelser om sakernas ordning. Tidigare har det inom modern svensk politik varit tabubelagt att kritiskt diskutera migrationsfrågan utan att av det andra politiska lägret kategoriseras som främlingsfientliga. När denna oskrivna regel plötsligt togs ur system ändrades spelreglerna och de förutsättningar som de inblandade nyckelspelarna ställdes inför. Spelarnas rykte och skicklighet spelar roll men även hur spelarna värderar alternativen, när Stefan Löfven tog beslutet att stå fast vid tidigare system bestämde sig oppositionen för att gå en annan väg, varpå regeringen valde att i sin tur följa efter. Lösningarna till varje enskilt problem kräver en djupgående analys av spelet och alla turer finns sällan dokumenterade. Jag har i min analys i så hög grad som möjligt försökt kartlägga vad som hände utifrån det som rapporterades och de uttalanden som gjordes. Vad som faktiskt sades bakom lyckta dörrar får framtiden utvisa, trots att det mänskliga minnet i framtiden hos de inblandade riskerar att vara bristfälligt och selektivt.

4 Slutsatser

Följande kapitel kommer diskutera de tre modellernas förklaringskraft enskilt och i relation till varandra. Under diskussionsdelen kommer min frågeställning att besvaras, några sammanfattande kommentarer om hur de olika teorierna läggs fram och appliceras. Dessa följs upp av slutsatser att dra från min fallstudie samt, vilken teori som enskilt bäst förklarar händelseutvecklingen och förslag på kommande forskning.

4.1 Diskussion

Efter att ha prövat de tre teorierna på fallet ”Förändringen i svensk migrationspolitik under hösten 2015” kan en del slutsatser dras. När man sorterar upp uttalanden och beslutsprocesser är aktörerna till synes, för det mesta, överens om vilka beslut som ska fattas och varför. Mycket talar för att teorin om att modell II med utgångspunkt i organisationers samarbete till slut kan visa på hur dragkampen mellan organisationerna resulterar i att åtgärds paketet presenteras för att underlätta för inblandade myndigheter att tillfälligt hantera situationen.

Den rationella aktörsmodellen som målar upp stater som enskilda aktörer pekar på att den svenska regeringens försök och målsättning att sätta press på övriga Europa inte fungerade. Snarare handlar det om att situationen blev den motsatta, att det var det svenska systemet och den svenska migrationspolitiken som fick ge vika när det kom till att utvärdera arbetet och komma med lösningar. Den svenska regeringens mål under krisens lopp har varit att behålla lugnet i största mån för att kunna signalera till den inhemska befolkningen att man har kontroll över situationen, man bjöd in oppositionen till politiska samtal och gör uttalanden i media om att processen går framåt, om än i mindre utsträckning än tidigare.

Min frågeställning löd: Hur kan den svenska regeringens agerande i migrationsfrågan under hösten 2015 förstås utifrån modellerna Rational Actor Model, Organizational Behaviour och Governmental politics? Svaret på frågan är att modellerna fungerar bäst tillsammans för att skapa en helhetsbild kring händelseförloppet. Situationen som uppstod under flyktingkrisen saknade motstycke i svensk historia och var således unik. Aldrig har så många människor kommit till Sverige under så kort tid och det satte de inblandade organisationerna på prov. Förvisso har det ökade antalet flyktingar under senare år visat på tendenser till var utvecklingen är på väg och även tidigare i historien har migrationspolitiska förslag presenterats för att bemöta nya tider. Men det är mycket svårt att hitta historiska exempel på hur en opinion och en regering har svängt så kraftigt i en fråga under en såpass kort tid, från att ha talat varmt om den svenska modellen och värnandet om asylrätten valde regeringen Löfven att presentera ett åtgärds paket som i dagsläget fått motta remisskritik från samtliga instanser.

Paradigmet utifrån teorin om OB visar hur organisationer påverkar beslutsfattandet på ett annat sätt än RAM. Ställningstagandet i flyktingfrågan satte regeringen i en prekär situation där man för att undvika att stöta sig med någon försvarade det svenska systemet in i det sista. Detta tillvägagångssätt låste deras agerande i att det var svårt att få ett annorlunda perspektiv på situationen när grunden väl var etablerad från regering och ledande organisationer.

Genom att analysera flyktingkrisen utifrån GP kan man se till enskilda individers ställningstaganden och värderingar av olika situationer. I dagens samhälle är det viktigt att man som politiker följer med i den ständigt pågående debatten och formuleringar bör vägas på guldväg för att undvika att slå tillbaka mot dig i ett senare skede. Genom att tala om sina personliga reflektioner och ställningstaganden kunde man avsäga sig ansvaret kring det som hände runtomkring. Enskilda uttalandet om sakernas tillstånd bidrog till att en ohållbar situation målades upp i svensk media och att opinionen skiftade.

Det finns ett problem i att man valde att flytta fokus från att öka möjligheten om att ge skydd till människor i Sverige till att ge signalpolitik större spelrum i den politiska debatten för att försöka avskräcka människor från att söka sig hit. I bostadsfrågan, skolan och socialtjänsten finns det fortfarande inga akutåtgärder och istället är det bara själva flyktingpolitiken som stått i fokus. En förändring i

poltiken som bidragit till en avhumanisering av asylsökande och som i förlängningen innebär att motsättningar i det politiska spelet växer allt mer.

4.2 Sammanfattning

Sammantaget finns det ingen av modellerna som tydligt står ut när det gäller att förklara händelseförloppet under flyktingkrisen 2015. Enskilt så står sig teorin om Organizational Behaviour bäst när det kommer till att lyfta fram de faktorer som driver beslutsfattandet. Organisationernas utspel är drivande och närvarande genom hela händelseutvecklingen men det är i kombination med de andra modellerna som ett handlingsförlopp framstår. De olika modellerna kompletterar varandra för att ge olika tolkningsmöjligheter till det inträffade utifrån rationella val, organisationer och enskilda spelare.

Allisons teorier har i viss mån visat sig vara applicerbara i en annan tid och på ett annat fall. Under mitt arbete har jag kommit fram till att de tre teorierna tillsammans ger en bra bild kring olika faktorer som potentiellt bidragit till händelsernas utveckling. Genom att ställa samman modellerna bildas flera olika varianter kring hur beslutsfattandet skulle kunna ha gått till under höstens flyktingkris och förmodligen är resultatet en kombination av många sammanslagna faktorer. Troligen har Regeringen Löfven, inblandade nyckelpersoner och organisationer agerat efter en samling omständigheter som tillsammans givit incitament till utvecklingen i den svenska migrationspolitiken under flyktingkrisen 2015.

4.3 Vidare forskning

Ytterligare uppgifter kring detaljer om processen och andra viktiga beståndsdelar skulle i framtiden kunna utveckla teoriernas resonemang om regeringens agerade. Genom att få tillgång till nya dokument, intervjuer med inblandade personer eller utdrag från framtida biografier kan man bättre förstå de medverkande krafterna och de individer som genom handling eller inflytande kan ha kommit att påverka

beslutsfattandet. Att få förklaringar och redogörelser för sätten som de resonerat och agerat på kan komma att i framtiden ge nya alternativa förklaringsfaktorer för fallet. Detta skulle i förlängningen kunna bidra till att en klarare bild utformas kring händelseförloppet och dess potentiella förklaringsfaktorer.

Med hjälp av ytterligare teoretiska förklaringsmodeller skulle denna fallstudie kunna förklaras ytterligare. Jag har ambitionen att i framtiden utveckla en modell för *handlingsparalysering* som likt Allison's modeller kan förklara beslutsfattandet i enskilda fallstudier. Genom att måla upp beslutsprocesserna i dagens informationstäta samhälle kan man sätta fingret på de enskilda händelser i beslutskedjan där nyckelpersoner inom ett händelseförlopp varit *paralyserade* från att handla korrekt i en situation utifrån egna preferenser. Kommunikationen och informationsutbytet under processen har varit bristfälligt, felaktigt eller icke-existerande, vilket bidrar till att förhastade beslut eller icke-beslut fattas, som i efterhand visar sig vara långt från önskvärda utifrån aktörens mål och preferenser.

5 Referenser

- Allison, G. & Zelikow P. 1999 [1971]. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.
- Arbetsmarknadsdepartementet. 2015. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. [Elektronisk] Nordlander, C. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/2360506b13a443e4b8204252a89dc67b/lagratsremiss-ett-gemensamt-ansvar-for-mottagande-av-nyanlanda.pdf> (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Axeldotter Olsson, K. *Fler vill ta emot färre flyktingar* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-12-24. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/ fler-vill-ta-emot-farre-flyktingar> (Hämtdatum: 2016-06-02)
- Bendor, J. & Hammond, T. 1992. *Rethinking Allison's Models*. i *The American Political Science Review*. Vol. 86. Nr. 2. s. 301-322.
- Björklund, J., Avci, G., Haddad, R. & Hannah, R. 2015. *"Effektivare integration med försörjnings- och språkkrav"* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-01-28. Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/effektivare-integration-med-forsorjnings-och-sprakkrav/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Bolling, A. 2015. *Slovakien drar flyktingkvoterna inför EU-domstolen*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-09-23. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/slovakien-drar-flyktingkvoterna-infor-eu-domstolen/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- DN. 2015a. *Regeringen och partiledarna överens i flyktingfrågan*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-09-10. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/regeringen-och-partiledarna-overens-i-flyktingfragan/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- DN. 2015b. *Boenden för flyktingar snart slut*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-03. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/boenden-for-flyktingar-snart-slut/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Europeiska Rådet. 2015. *Slutsatser - 25 och 26 juni 2015*. [Elektronisk] *Europeiska Rådet*. Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Fridolin, G. 2015. *Tillsammans klarar vi av flyktingkrisen* [Elektronisk] *Aftonbladet*. 2015-09-04. Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/debatt/article21363713.ab>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Gauthier, D. 1969. *The logic of Leviathan*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall, T. *Fler stängsel- "Följden blir farligare flyktingvägar"* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-29. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/ fler-stangsel-foljden-blir-farligare-flyktingvagar/> (Hämtdatum: 2016-06-02)
- Hägglund, G. 2014. *Så kan vi minska kostnaden för flyktingmottagandet* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2014-12-18. Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/sa-kan-vi-minska-kostnaden-for-flyktingmottagandet/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)

- Holm, K. & Svensson, A. 2016. *Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-11-24. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen> (Hämtdatum: 2016-04-28)
- Holmström, P. 2015. *Löfven: Det vore hälsosamt med raka besked*. [Elektronisk] *Sveriges Radio*. 2015-10-12. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6277130>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Jones, E. 2015. *MSB varnar för alltmer pressat läge*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-11-18. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/msb-varnar-for-alltmer-pressat-lage-1/>. (Hämtdatum: 2016-05-12)
- Juhlin, J. 2015. *Kritik mot Moderaternas asylförslag* [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-05-08. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/moderaternas-forslag-for-integrationen>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Kihlström, S. 2015. *Flyktningbilden som skakar världen* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-09-02. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/flyktningbilden-som-skakar-varlden/> (Hämtad: 2016-04-21)
- Krasner, S. 1972. *Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)*. i *Foreign Policy*. Nr. 7. s.159-179.
- Länsstyrelsen. 2015. *Barn i migration. Flickors och pojkars utsatthet i migrationsprocessen*. [Elektronisk] *Länsstyrelsen Blekinge Län*. 2015-11-23. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/blekinge/Sv/kalender/Pages/barn-i-migrationsprocess-.aspx>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Larsson, M. 2015a. *Morgan Johansson: Gränsen för Sverige är nådd* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-11-05. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/morgan-johansson-gransen-for-sverige-ar-nadd/> (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Larsson, M. 2015b. *KD lämnar Decemberöverenskommelsen* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-09. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/kd-lamnar-decemberoverenskommelsen/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Larsson, M. 2015c. *Regeringens nya åtgärder i flyktingfrågan*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-01-28. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/regeringens-nya-atgarder-i-flyktingfragan/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Larsson, M. 2015d. *Centerpartiet lanserar program för förbättrad integration*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-01. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/centerpartiet-lanserar-program-for-forbatttrad-integration/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Larsson, M. 2015e. *Åsa Romson kämpade mot tårarna: Gränsen är nådd* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-11-24. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/asa-romson-kampade-mot-tararna-gransen-ar-nadd/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Lauffs, T. 2016a. *Migrationsverket: "Kan komma 150.000 flyktingar i år"*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-14. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverket-beredskap-kravs-for-ett-okant-antal> (Hämtdatum: 2016-04-20)

- Lauffs, T. 2016b. *M: "DÖ är upphävd"* [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-10-09. Tillgänglig:
<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/m-do-ar-upphavt> (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Levy, J. 1983. *Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems*. i *World Politics*. Vol. 36. Nr. 01. s. 76-99.
- Lewenhagen, J. 2015. *Angela Merkel står fast vid beslutet att öppna gränserna*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-06. Tillgänglig:
<http://www.dn.se/nyheter/varlden/angela-merkel-star-fast-vid-beslutet-att-oppna-granserna/> (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Lindquist, O. 2015. *Regeringen lovar satsning på ensamkommande*. [Elektronisk] *Sveriges Radio*. 2015-08-20. Tillgänglig:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=6236652> (Hämtdatum: 2016-05-11)
- Lindstedt, H. 2015. *Fler flyktingar än någonsin väntas drunkna i Medelhavet* [Elektronisk] *Europaportalen*. 2015-04-02. Tillgänglig:
<http://www.europaportalen.se/2015/04/fler-flyktingar-nagonsin-vantas-drunkna-i-medelhavet>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Lund, L. 2015. *43 bränder – men få gripna för attackerna* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-12-25. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/43-brander-men-fa-gripna-for-attackerna/>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Micko, L. 2015. *Det är klart att vi står tillsammans, men det är tufft* [Elektronisk] *Sveriges kommuner och landsting*. 2015-10-12. Tillgänglig:
<http://skl.se/tjanster/press/debattartiklar/debattartiklar2015/detarklartattvistartillsammansmendetartufft.7172.html>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Migrationsverket. 2015a. *Kommuner undantas från anvisning av ensamkommande barn* [Elektronisk] *Migrationsverket*. 2015-09-25. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-25-Kommuner-undantas-fran-anvisning-av-ensamkommande-barn.html>. (Hämtdatum: 2016-05-11)
- Migrationsverket. 2015b. *Verksamhets- och utgiftsprognos Oktober 2015* [Elektronisk] *Migrationsverket*. 2015-10-22. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/download/18.23e76fe91505855cf767e4/1445526069526/Migrationsverkets+oktoberprognos+2015+P5-15.pdf> (Hämtdatum: 2016-05-13)
- Migrationsverket. 2016a. *Historik* [Elektronisk] *Migrationsverket*. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Historik.html>. (Hämtdatum: 2016-05-12)
- Migrationsverket. 2016b. *Statistik* [Elektronisk] *Migrationsverket*. 2015-01-28. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik.html>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Regeringskansliet. 2015a. *Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande*. [Elektronisk] *Regeringskansliet*. 2015-11-24. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/> (Hämtdatum: 2016-04-05)
- Regeringskansliet. 2015b. *Tal av statsminister Stefan Löfven vid manifestationen för flyktingar* [Elektronisk] *Regeringskansliet*. 2015-09-06. Tillgänglig:

- <http://www.regeringen.se/tal/2015/09/tal-av-stefan-lofven-vid-manifestationen-for-flyktingar-den-5-september/>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Regeringskansliet. 2015c. *Regeringsförklaringen den 15 september 2015* [Elektronisk] *Regeringskansliet*. 2015-01-00. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/tal/2015/09/regeringsforklaringen-den-15-september-2015/>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Regeringskansliet. 2016. *Utrikes- och säkerhetspolitik*. [Elektronisk] *Regeringskansliet*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/>. (Hämtdatum: 2016-04-29)
- Rosati, J. A. 2001. *Ignoring the essence of Decisionmaking*. i *International Studies Review*. Vol. 2. Nr. 3. s. 45-75. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://people.cas.sc.edu/rosati/documents/rosati.ignoringessenceofdec.isr.2001.pdf> (Hämtdatum: 2016-04-29)
- Silberstein, M. 2015. *2015 - året då flyktingkrisen stod i centrum* [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2016-12-28. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/2015-aret-da-flyktingkrisen-stod-i-centrum> (Hämtdatum: 2016-05-13)
- Simon, H. 1985. *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*. i *The American Political Science Review*. Vol. 79. Nr. 2. s. 293-304.
- Sjörén, T. 2015. *Väljarbarometern januari 2015* [Elektronisk] *TNS Sifo*. 2016-12-28. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/2015-aret-da-flyktingkrisen-stod-i-centrum> (Hämtdatum: 2016-06-02)
- Stenberg, E. 2015. *Margot Wallström om bränderna: SD har ett ansvar* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-10-30. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/margot-wallstrom-om-branderna-sd-har-ett-ansvar/>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Ström Melin, A. 2015. *Alla EU-länder ska tvingas ta emot flyktingar* [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-05-12. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/varlden/alla-eu-lander-ska-tvingas-ta-emot-flyktingar/> (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Sundelius, B. E. Stern & F. Bynander, 1997. *Krishantering på svenska: Teori och praktik*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- SvD. 2015. *Wallström: Hela EU:s trovärdighet står på spel* [Elektronisk] *Svenska Dagbladet*. 2015-09-04. Tillgänglig: <http://www.svd.se/wallstrom-hela-var-trovardighet-star-pa-spel>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Svensson, A. 2015. *MSB larmar: Klarar inte hitta tältplatser* [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-11-06. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/msb-larmar-klarar-inte-hitta-taltplatser>. (Hämtdatum: 2016-05-12)
- Svensson, A. & Eklund, M., 2015. *Partierna möttes om flyktingkrisen*. [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-10-16. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/nu-mots-partierna-om-flyktingkrisen>. (Hämtdatum: 2016-05-16)
- Svensson, F. 2015. *5 punkter – här är nya flyktingpolitiken i korthet*. [Elektronisk] *Svenska Dagbladet*. 2015-11-24. Tillgänglig: <http://www.svd.se/har-ar-nya-flyktingpolitiken-i-korthet>. (Hämtdatum: 2016-04-04)

- Sverige för UNHCR. 2015. *60 miljoner på flykt - den högsta siffran någonsin*. [Elektronisk] *Sverige för UNHCR*. 2015-06-16. Tillgänglig: <https://sverigeforunhcr.se/blogg/60-miljoner-pa-flykt-den-hogsta-siffran-nagonsin>. (Hämtdatum: 2016-04-20)
- SVT. 2015. *Kommuner Lex Sarah-anmäler sig själva*. [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-10-20. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/koimmuner-lex-sarah-anmaler-sig-sjalva>. (Hämtdatum: 2016-05-11)
- Teorell, J. & Svensson, T. 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber
- Vickers, G. 1965. *The art of judgment*. New York: Basic Books.
- White, Brian. 2004. *Foreign policy analysis and the new Europe*. i *Contemporary European Foreign Policy analysis*. s. 11-31. London: Sage
- Wicklén, J. & Holm, K. 2016. *Regeringen och Alliansen överens om flyktingmottagandet*. [Elektronisk] *Sveriges Television*. 2015-10-23. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/uppgorelse-om-migrationen-klar>. (Hämtdatum: 2016-04-21)
- Wierup, Carlsson & Sköld, 2015. *Svenska beredskapen höll inte när krisen kom*. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*. 2015-11-24. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/politik/asa-romson-kampade-mot-tararna-gransen-ar-nadd/>. (Hämtdatum: 2016-04-20)

6 Bilagor

6.1 Definition av kris

Jag har valt att i min definition utgå från författarna Bengt Sundelius, Erik Stern och Fredrik Bynander i deras *Krishantering på svenska - teori och praktik* från år 1997. Där definieras nationell kris:

“Nationell kris innebär för oss att de centrala aktörerna uppfattar situationen som att:

1. Betydande värden står på spel (hotas)
2. Begränsad tid står till förfogande,
3. Omständigheterna präglas av betydande osäkerhet”

(Sundelius, Stern & Bynander, 1997: 13)

Det råder delade meningar i huruvida höstens händelser går att betrakta som en “flyktingkris” eller inte. Uttalanden från inblandade politiker var under händelseförloppet många och situationen hade sakta vuxit i omfattning under lång tid. Många inblandade uppfattade flyktingströmmen så som att betydande värden stod på spel, att den svenska ekonomin skulle försämrans och att den svenska välfärden hotades. Omständigheter och förhållanden präglades av osäkerhet kring hur hanteringen av mottagandet skulle fungera under en längre tid och temporära tältläger kom att byggas åt flyktingarna. Man började även tala om volymer och att om flyktingarna fortsatte att komma till landet i samma takt så skulle det innebära en systemkollaps (Silberstein, 2016). Således bör höstens händelser betraktas som en nationell kris enligt Sundelius, Stern och Bynanders krisdefinition.

6.2 Definition av utrikespolitik

I min uppsats väljer jag att operationalisera de migrationspolitiska åtgärderna som utrikespolitik då den svenska regeringens åtgärder sänder en signal mot övriga EU och människor på flykt. I sin bok *Foreign policy analysis and the new Europe* från 2004 beskriver Brian White sin definition av utrikespolitik:

“Actions taken by governments which are directed at the environment external to their state with the objective of sustaining or changing that environment in some way.”

(White, 2004: 11)

Restriktioner och hårdare krav för flyktingar innebär att man från regeringens sida genom att presentera åtgärdspaketet signalerar mot både flyktingar och övriga Europa. Enligt regeringens hemsida handlar svensk utrikespolitik om: “förbindelsen med och politik gentemot andra länder” (Regeringskansliet, 2016). Målet med åtgärderna inom migrationspolitiken från regeringens sida att synen på Sverige kan komma att förändras för övriga länder i EU, samt för de migranter som tidigare ämnat söka asyl i Sverige, något som faller inom ramen för Whites definition.

6.3 Personregister

För att underlätta läsning följer en kort redogörelse över de viktigaste aktörerna och deras positioner som kan ha påverkat eller varit inblandade i beslutsfattandet av förändringen av migrationspolitiken hösten 2015.

Regeringen

Statsminister - Stefan Löfven (S)

Justitie- och migrationsminister - Morgan Johansson (S)

Inrikesminister - Anders Ygeman (S)

Utrikesminister - Margot Wallström (S)

F.d. Klimat- och miljöminister (och ceremoniell vice statsminister) - Åsa Romsson (MP)

Utbildningsminister - Gustav Fridolin (MP)

Generaldirektör Migrationsverket - Anders Danielsson

Generaldirektör Myndigheten för samhällsskydd och beredskap - Helena Lindberg

Ordförande Sveriges kommuner och landsting - Lena Micko

Rikspolischef - Dan Eliasson

Oppositionen

Partiledare Moderaterna - Anna Kinberg Batra

Partiledare Centerpartiet - Annie Lööf

Partiledare f.d. Folkpartiet (nu Liberalerna) - Jan Björklund

F.d. Partiledare Kristdemokraterna - Göran Hägglund

6.4 Modell I: Simplifierade grundfrågor

För att förklara (eller förutspå) ett fenomen X (exempelvis regeringens agerande under flyktingkrisen i Sverige, hösten 2015):

Anta:

- X är en stats aktion
- Staten är en förenad aktör
- Staten har en konsekvent nytto-funktion
- Staten agerar i relation till hot och möjligheter.
- Statens aktion är värde-maximerande (eller förväntat värde-maximerande).

Fråga:

1. Vilka hot och möjligheter framträder för aktören (exempelvis den svenska migrationspolitiken)?
2. Vem är aktören (Sverige, Regeringen eller Stefan Löfven)?
3. Vad är nytto-funktionen (Begränsade resurser, överbelastade organisationer etc)?
4. För att maximera aktörens mål under den specificerade situationen vad är det bästa valet (tex. Införandet av ID-kontroller)? (Allison & Zelikow, 1999: 27)

6.5 Rational Actor Paradigm

Det första paradigmet som används för att tillämpa RAM är uppdelat i fem analysenheter som jag valt att sammanfatta:

1. *Organisationskoncept.* Staten är en *enhetlig nationell aktör* som utgör *en* agent med *en* lista preferenser och *en* lista konsekvenser som följer av varje alternativ. *Handling* utgår som svar på den situation som staten ställs inför. *Handlingen som rationellt val* utgår från *mål, alternativ, konsekvenser och val.*
2. *Dominant ingripandemönster.* Om en nation eller dess ledare utför en handling så är den mest nyttomaximerande för att nå statens mål. Problemet löses genom att finna de mål och syften som handlingen bidrar till.
3. *Övergripande förslag.* Det rationella aktörsperspektivet betonar logik som förklaringskraft. Premisserna för en slutsats måste formuleras tydligt, en ökning av de uppskattade kostnaderna för ett handlingsalternativ leder till att sannolikheten att man väljer detta alternativ minskar och vice versa. Modellen betonar logik som förklaringskraft tillsammans med nyttomaximering. En stat agerar utifrån en kombination av *relevanta mål och syften, upplevda alternativ, beräknade konsekvenser och värdering av konsekvenserna.*
4. *Bevis.* Den fundamentala metoden som används i RAM är vad som kallas *ställföreträdande problemlösning.* Inför komplicerade politiska beslut så placerar sig analytikern i nationen eller regeringens skor under den aktuella händelsen.

Genom att undersöka empiriskt material och problemets strategiska karaktärsdrag kan man med hjälp av paradigmet redogöra för de rimliga alternativens för- och nackdelar samt vilket val som är nyttomaximerande. Bevis för agerandet och uttalanden från regeringspersoner i kombination med annat material arrangeras sedan för att en sammanhållen bild ska framträda. (Allison & Zelikow, 1999: 24-25)

6.6 Organizational behaviour paradigm

Det paradigm som Allison skapat för att använda OB är indelat i sex delar:

1. Grundläggande analysenhet: Statligt agerande som organisatoriskt utfall. Händelser inom internationell politik kan ses som resultat av ett organisatoriskt utfall med beslut i tre kritiska bemärkelser. Först kan händelser ses som *organisatoriska outputs* när beslut fattas efter organisationens SOP:s. *Organisationers befintliga möjligheter* styr eftersom beslut grundas i vad beslutsfattaren har som utgångsläge i en specifik situation. Organisationer styr för det tredje i hög grad *beredningen* av ett beslut i en fråga. När beslutsfattaren väl ska besluta är alternativen ofta redan utarbetade och utrymmet för egna val hos beslutsfattaren är i praktiken begränsat. I situationer där det saknas befintliga organisatoriska kapaciteter kan beslutsfattaren agera och skapa nya förändringar.

2. *Organisationskoncept*. Aktören ses inte som en enhetlig stat utan som en kombination av svagt allierade organisationer under statsmakten. Denna sammansättning agerar enbart när dess delorganisationer utför rutiner och en situation behandlas av att många aktörer utför olika uppgifter för att hantera samma situation. För att undvika en paralys i agerandet måste den primära statsledningen bära det yttersta ansvaret, många olika uppgifter behandlas vilket innebär att de inblandade organisationerna måste ha en hög grad av autonomi. Storleken på organisationer förhindrar enskilda personer från att ha alltför stort inflytande. Organisatoriska mål är viktiga och trots att deras uppdrag oftast fastslås genom tydliga instruktioner och dokument kan organisationer komma att tolka sitt uppdrag på sitt eget sätt. *Speciella kapaciteter, professionella kulturer*

och *operationella mål* kan vidare påverka hur organisationer slutför sina uppdrag. Genom att utgå från SOP:s och på vilket sätt som handlingar kan ses som organisatoriska outputs. Att genomföra uppdrag kräver en maktfördelning men också en central samordning när flera organisationer ska samarbeta för att utföra en uppgift. Organisationer måste vara tvungna att utföra aktioner där samtliga medarbetare är involverade, undvika osäkerhet i beslutsfattandet, söka upp eventuella problem och orsaken till deras uppkomst i syfte att framstå som professionella och för att utveckla organisationen. Central koordination är av stor vikt för att undvika att ge konsekvenser till andra organisationer. Slutligen så påverkas inte organisationskulturen alltför mycket av ändringar i statsledningens direktiv och riktlinjer, då mycket av dessa baseras på organisatoriska idéer och beslut.

3. *Dominant Interference Pattern*. Om en stat agerar på ett visst sätt idag, beror det mycket på hur andra organisationer i dess statsförvaltning tidigare gjort. Organisationernas SOP:s, rutiner och kapaciteter gör att staten agerar efter befintliga rutiner.

4. *Befintliga organisatoriska förmågor influerar beslutfattarnas val*. Organisationer med speciella uppdrag och befintliga rutiner för detta kommer att ha en ökad chans att få igenom sina förslag på lösningar valda av regeringen och ledarna i organisationen. Detta kan leda till att andra organisationer med andra intressen och agendor kan ses som potentiella konkurrenter. Organisatoriska prioriteringar formar vidare organisatoriska implementeringar. En implementering reflekterar tidigare etablerade rutiner och beslutsfattandet kan kräva prioritering inom en organisation. I många fall är det organisationens kultur och mål som prioriteras i handlandet. Nivån av flexibilitet blir därigenom låg och implementeringen kan komma att påverka organisationens SOP:s. Genomdrivandet av beslut styrs alltså i hög grad av organisationen och ursprungliga målsättningar hos beslutsfattare stämmer sällan överens med det organisatoriska resultatet.

5. OB betonar hur organisatoriska faktorer påverkar olika situationer på ett annat sätt än de som utmålas i RAM. *Avskräckelse* och *tvingat ställningstagande* får en

annan betydelse och detta resultat av organisationers tillvägagångssätt påverkar och skapar de förutsättningar och val som beslutsfattare ställs inför.

6. *Bevis*. OD-paradigmet visar på hur organisatoriska faktorer kan bidra till ett annorlunda perspektiv inför en situation. Med minimalt av information om hur organisationer som utgör en statsmakt fungerar när det kommer till SOP:s eller rutiner, så kan du som analytiker öka några förväntningar genererade från RAM. Men för att få ett starkt grepp om ett specifikt fall så behöver du skapa en mer nyanserad bild genom att lägga till hur karaktärsgraden för statens organisationer ser ut. (Allison & Zelikow, 1999: 163-185)

6.7.1 Grupprocesser

Det utrikespolitiska beslutsfattandet kännetecknas av en avancerad grupprocess där flera olika faktorer påverkar resultatet. Allison och Zelikow väljer att förklara dessa faktorer i sju punkter.

1. *Better Decisions*. En beslutsprocess som inkluderar flera aktörer innebär mer information och en mer ingående analys av situationen. Bättre bedömningar av relevanta värden, större uppfinningsrikedom för att behandla och utveckla alternativ samt en bättre beredskap och informationsflöde för att hitta och eliminera brister. För mycket information och en alltför ingående analys kan dock bidra till att beslutsfattarna paralyseras och att effektiviteten minskar.

2. *The "Agency" Problem*. Genom att öka antalet individer som deltar i ett beslutsfattande kan man undvika potentiella fallgropar i sitt resonemang. Det blir mindre troligt att man missuppfattar situationen eller försummar relevanta delar för att fatta rätt beslut. Att inkludera fler skapar dock vissa problem, exempelvis att fler autonoma intressen leder till svårigheter att komma överens. Vidare så kan den information som en ledande person får ta del av vara en produkt av en annan process där någon annan tolkat informationen i ett tidigare led. Detta utökar antalet involverade individer och påverkar i sin tur beslutsfattandet.

3. *Participants: Who Plays?* De som deltar påverkar beslutsprocessen och resultat av en process som inkluderar fler än en aktör kan inte förutsägas utan kunskap om samtliga deltagare och deras värderingar, intressen och bakgrund.

4. *Decision Rules.* Beslut påverkas av hur voteringsystemet fungerar. Både formellt och informellt påverkar dessa regler hur individer i grupprocessen förväntas agera samt normerna för denna process.

5. *Framing Issues and Setting Agendas.* Hur dagordningen läggs upp och på vilket sätt som problemet presenteras på påverkar hur en grupp behandlar ett problem.

6. *Groupthink.* Många beslut fattas i mindre grupper, vilket leder till en stark samhörighetskänsla. Denna samhörighet skapar en inre strävan efter konsensus och resultatet blir en beslutsprocess där gruppmedlemskapet är överordnad och ifrågasättande bortprioriteras. Resultatet kan innebära en irrationell beslutshandling.

7. *Complexity and Joint Action.* Då ett problem innefattar flera delar av statsförvaltningen eller andra stater blir situationen mycket komplex och möjligheterna att nå det från början utstakade målet minskar. De ovanstående sju punkterna är viktiga för att förstå hur hela beslutsprocessen påverkas och på så sätt påverkar helheten. (Allison & Zelikow, 1999: 263-293)

6.7.2 Governmental Politics Paradigm

Det paradigm som utvecklats för att använda GP är uppdelat i sex delar.

1. *Basic Unit of Analysis: Governmental Action as Political Resultant.* Den grundläggande analysenheten är att en aktörs handling påverkats av en politisk process. Utfallet är inte en lösning som valts utan bör ses som resultatet av en

kompromiss eller en konflikt där det råder en ojämn maktfördelning och motstridiga intressen.

2. *Organizing Concepts*: Fyra sammanlänkande frågor kan ställas: Vilka är spelarna? Vilka faktorer påverkar spelarnas preferenser, perceptioner och ställningstaganden? Vilka personliga egenskaper gör att en spelare kan påverka resultatet? Vilka är spelets ramar?

3. *Dominant Inference Pattern*. Begreppet GP används för att förklarar en stats agerande som ett utfall av köpslående mellan olika individer och grupper inom statsförvaltningen. Tillvägagångssättet är att tydliggöra själva spelet i form av spelare, spelarnas erfarenheter, deras positioner samt konkurrensen som resulterar i ett utfall. När utfallet var resultatet av en individs eller grupps framgång försöker man med hjälp av teorin utskilja spelets detaljer som gjorde denna framgång möjlig. Modellen försöker även urskilja skarpa motsättningar i intresse samt missuppfattningar och övriga problem som påverkat beslutsfattandet.

4. *General Propositions*. De grundläggande förutsättningarna för modellen kan liknas vid ett pokerspel där reglerna har stor betydelse, vilka förutsättningar som spelarna har, hur betydelsefullt som spelarnas rykte och skicklighet har, fördelningar av kort och hur spelarna värderar alternativen i den aktuella given.

5. *Specific Propositions*. Sannolikheten för att en stat skulle fatta ett beslut att agera med militära medel i kris ökar om regeringschefens eller presidentens närmaste och viktigaste rådgivare stödjer beslutet. Utfallet påverkas också av hur problemet presenteras. Förespråkare ska övertala motståndare och användande av militära medel fattas ofta i samarbete med militären.

6. *Bevis*. Lösningarna till varje enskilt problem kräver en djupgående analys av spelet som pågår bakom, något som kompliceras av att alla turer sällan finns dokumenterade, utan kräver information av deltagarna. Detta är beskaffat med metodologiska problem då det mänskliga minnet tenderar att vara bristfälligt och selektivt. (Allison & Zelikow, 1999: 294-313)