

Handelshögskolan i Stockholm
Företagande och ledning
Examensuppsats 20 poäng

Det politiska beslutsfattandet under Tsunamikatastrofen – vilken roll spelade media?

Författare:

Josefin Jacobsson 20373

Jovana Jovic 20377

Handledare:

Karin Fernler

Abstact

On the 26th of December 2004 an earthquake occurred 30 km under the sea surface outside Sumatra. The earthquake, which reached 9.0 at the Richter scale, caused high waves that around 10.30 in the morning local time hit the beaches in the south-west Thailand. Over 5000 people died in Thailand, half of them foreign tourists. Sweden was the tourist country that has been effected the worst. The catastrophe precipitated the whole Swedish society in crises and the demand became high for Swedish government to act. Most of the Swedish citizens followed the development during the catastrophe via media, why media became the crucial element for how the public perceived politicians' acting.

During the crises a number of political decisions were made. Among them the decision was made to abolish the law of inheritance and gift taxes (Arvs- och gåvoskatten) earlier than first decided and the decision to send Herkules airplane to Thailand. The most legitimate decision model is the rational one. According to the norm of society of today the decision process should follow the rational logic which is not the case in the reality. The political decision processes are complex and confused with a clear lack of the rationality. This was also the case in the scenario with the above mentioned decisions during the Tsunami catastrophe. But a crises as Tsunami creates possibilities for different actors to impact the political decisions. Media could be one of these actors because dependency exists between the politicians, citizens and media.

In this study we have examined the way media impacts the political decision making by studying the media coverage during and after the catastrophe, and by interviewing political decision makers of the decisions mentioned above. We have established that media is an active actor in the political decision processes. The impact that media posses occurs in short run by forcing the features in the decision process which otherwise could fail to occur.

Författarnas Tack

Vi vill rikta ett stort tack till alla som har bidragit och hjälpt oss med denna uppsats. Tack till er som har avsatt tid för att medverka i intervjuer. Det har varit mycket intressant och givande för oss, och utan er hade uppsatsen aldrig varit möjlig att skriva. Vi vill även tacka vår handledare Karin Fernler, som givit oss tänkvärda kommentarer och synpunkter. Även tack till de forskare på Handelshögskolan i Stockholm och andra högskolor som har bidragit med intressanta och värdefulla förslag på teorier. Slutligen vill vi tacka Anders Halvarsson, Erik Laakoma, Lars Thalén och Lisbeth Jacobsson som på ett eller annat sätt bidragit under arbetets gång med synpunkter och genomläsning av uppsatsen.

TACK!

Innehållsförteckning

1 TSUNAMIKATASTROFEN OCH DESS FÖLJDER	6
1.1 SYFTE.....	8
1.2 UPPSATSENS DISPOSITION	8
2 STUDIENS METODER	10
2.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	10
2.2 VAL AV BESLUT.....	11
2.3 PRIMÄR- OCH SEKUNDÄRDATA.....	13
2.3.1 Media undersökningen	13
2.3.2 Intervjuer	15
2.3.3 Sekundärdata	17
2.4 KVALITATIV UNDERSÖKNING	18
2.4.1 Fallstudie	19
2.5 UNDERSÖKNINGENS ANSATS	19
2.6 GENERALISERBARHET	20
3 TEORIER OM BESLUTSFATTANDE OCH MEDIAS PÅVERKAN ...	21
3.1 TEORIER OM BESLUTSFATTANDE.....	21
3.1.1 <i>Idealet: Den rationella beslutsmodellen</i>	21
3.2 EMPIRISKT GRUNDAD BESLUTSTEORI	23
3.2.1 <i>Soptunnemodell</i>	23
3.3 TEORI OM POLITISKT BESLUTSFATTANDE	24
3.3.1 <i>Oordningen</i>	24
3.3.2 <i>Komplexitet</i>	24
3.3.3 <i>Reagerandet</i>	25
3.3.4 <i>Sammanfattning – politiskt beslutsfattande</i>	25
3.4 TEORIN OM POLITISKT AGENDASÄTTANDE I BESLUTSPROCESSER	26
3.4.1 <i>Hur fungerar politiskt beslutsfattande under kriser</i>	27
3.5 TEORIER OM MEDIAS ROLL I SAMHÄLLETS POLITISKA SFÄR.....	28
3.6 TEORIER OM MEDIAS PÅVERKAN PÅ POLITIKEN.....	30
3.6.1 <i>Teorin om medias påverkan på politiken under kriser</i>	31
3.7 SUMMERING – BESLUTS- OCH MEDIETEORIER	32
4 DET EMPIRISKA UNDERLAGET FÖR POLITISKA BESLUTSPROCESSER OCH DERAS SKILDNING	34
4.1 KRISBEREDSKAPSMYNDIGHETENS SAMMANSTÄLLNING.....	34

4.2 DN UNDERSÖKNING	36
4.2.1 Period 1 – Konstruktivt ifrågasättande	36
4.2.2 Period 2 – Kritiken kulminerar.....	39
4.2.3 Period 3 – Bevakningsintensiteten avtar	46
4.3 ARVS- OCH GÅVOSKATTENS AVSKAFFANDE.....	47
4.3.1 En kort bakgrundsbeskrivning	48
4.3.2 Beslutsprocessen – så fortskrider den i ordinarie fall	48
4.3.3 Beslutsprocessen – så fortskred den i samband med Tsunamikatastrofen.....	49
4.3.4 Media.....	51
4.4 HERKULESPLAN	52
4.4.1 En kort bakgrundsbeskrivning.....	52
4.4.2 Beslutsprocessen – så fortskrider den i ordinarie fall	52
4.4.3 Beslutsprocessen – så fortskred den i samband med Tsunamikatastrofen.....	53
4.4.4 Media.....	55
5 ANALYS	56
5.1 HUR KAN BESLUTSPROCESSERNA FÖRKLARAS MED TEORIER OM BESLUTSFATTANDE?	57
5.1.1 Beslutet gällande Arvs- och gåvoskattslagen	57
5.1.2 Beslutet gällande Herkulesplan.....	59
5.2 MEDIA.....	61
5.2.1 Skrivet i media – DN undersökning	61
5.3 PÅVERKAN – HUR ÅTERSPEGLAS DEN?	63
5.3.1 Medias uppmärksammade problem och lösningar	64
5.3.2 Politikernas svar.....	64
5.4 VARFÖR BESVARAR POLITIKERNA ENDAST PROBLEMEN MED HANDLINGSKRAFTEN?	65
5.4.1 Kort kontra lång sikt.....	65
5.4.2 Symbolvärde	66
5.5 TEORETISKT FÖRANKRAD FÖRKLARING TILL HELA BESLUTSPROCESSER	67
6 SLUTSATSER	70
6.1 FORTSATT FORSKNING	71

1 Tsunamikatastrofen och dess följder

Tidigt på morgonen den 26 december 2004 inträffar en jordbävning 30 kilometer under havsytan utanför Sumatra i Sydostasien. Jordbävningen, som mäter över 9,0 på Richterskalan, lyfter havsbotten, tränger undan vattnet och förorsakar flodvågor som var 10-15 meter höga. Två och en halv timme senare, kring 10.30 på förmiddagen lokal tid, slår flodvågorna in över stränderna i sydvästra Thailand. Över 5000 människor omkommer i Thailand i samband med flodvågen, hälften av dem utländska turister. Sverige är det turistland som drabbas hårdast i relation till folkmängden. Officiella siffror tolv månader efter katastrofen visar på 526 identifierade omkomna svenskar samt 17 fortfarande saknade (www.psyccdef.se/rsos/Identifieringsarb.pdf, 060828). Även omfattningen i övrigt är stort. Thailand var ett av tolv länder i världen som direkt drabbades av Tsunamikatastrofen. 104 länder förlorade medborgare i katastrofen, 230 000 människor omkom eller är saknade och 1,7 miljoner förlorade sina hem. (Slutrapport, Räddningsverket insatsstyrka Thailand, 060108)

Hela det svenska samhället sattes i kris när Tsunamin drabbade Sydostasien, och krav ställdes på myndigheter och regeringen att handla för att få hem de drabbade svenskarna. Oberoende av befolkningens vanliga tittar-, läs- och lyssnarvanor kom medierna att spela en mycket central roll under de första veckorna. Allra flest svenskar skaffade sig översikt över katastrofen och politikernas agerande via medierna. På så sätt blev medierna den mest avgörande faktorn för hur allmänheten tolkade katastrofen och handlingar i samband med den. (KBM:s temaserie 2005:13)

I samband med Tsunamikatastrofen fattades flertalet beslut i den politiska sfären. Bland andra fattades beslutet att flytta tillbaka gällande datumet för Arvs- och gåvoskattelagens avskaffande, beslutet att sända Herkulesplan till Thailand för att transportera hem avlidna svenskar, beslutet att ge de avlidna en ceremoniell transport som normalt endast ges till höga ämbetsmän och militärer, beslutet att ge fri sjukvård för de katastrofdrabbade, boende i vissa landsting, fram till och med den 21 mars 2005, samt beslutet att upprätta ett generalkonsulat i Phuket. Gemensamt för samtliga beslut är att de vid en första anblick verkar ologiska. Ändringen av datumet för ett redan taget beslut för att lagen ska omfatta drabbade i katastrofen, användningen av Herkulesplan som i vanliga fall endast används för inomeuropeiska flygningar, samordningen av en ceremoniell begravning för vanliga

medborgare, fri sjukvård samt öppnande av ett generalkonsulat är alla beslut av extraordinär karaktär som tål att ifrågasättas. Hur kommer det sig att så många märkvärdiga beslut kom att fattas under en och samma tidsperiod? Hur fortskred beslutsprocesserna bakom dessa beslut?

Den mest legitima beslutsmodellen i samhället idag är den rationella. Denna modell som talar för att exakt känna till sina preferenser, att utforska samtliga handlingsalternativ och deras konsekvenser för att slutligen ställa preferenserna mot konsekvenserna och välja det bästa alternativet, efterlevs sällan i verklighetens organisationer (Brunsson 2000). Istället för att granska många olika alternativ och deras konsekvenser, undersöker organisationer ett fåtal, samtidigt som de grundar sina beslut på rådande preferenser även om de känner till att de kan komma att ändras (Brunsson 2000). Studier av politiska beslutsprocesser talar för att dessa är särskilt röriga och komplexa; de sker inte i någon kronologisk ordning, utan beslut fattas snarare av en slump, med en tydlig avsaknad av rationaliteten i beslutsprocessen (Cohen, March & Olsen 1972, Jacobsson 1987, Jacobsson 1989, Sahlin-Andersson 1986).

En kris som Tsunamikatastrofen kan, enligt Kingdon (1995) vara av stor vikt för politiska beslutsprocesser. Han menar att politiskt agendasättande påverkas av en krissituation genom att krissituationen öppnar ett så kallat *policyfönster* som skapar möjligheter för en del aktörer som agerar som problemlösningsgenererare, så kallade *policyentreprenörer*, att dra beslutsfattarnas uppmärksamhet till deras lösningsalternativ. Han nämner inte media explicit som en aktör, men genom medieteorin kan vi konstatera att även media kan utgöra en stark aktör i politiska sammanhang. Medierna besitter makten att bestämma vad folket förses med för nyheter (Edelman 1988), medan politikerna är beroende av sina väljare för att kunna få stöd för sina beslut. Således blir politiker beroende av medierna, varför den bild som ges av medierna samt de frågor som tas upp i medierna får stor betydelse för samhället som helhet. Detta beroendeförhållande mellan politikerna och medierna resulterar i att frågan huruvida media påverkar politiska beslutsprocesser kan besvaras med ett ja (Edelman 1988, Nord & Strömbäck 2006, Strömbäck 2004).

1.1 Syfte

Problemområdet som diskuterades ovan innehåller, som framgår, ett antal både intressanta men framförallt viktiga frågetecken ur det beslutsfattande perspektivet. En aspekt som beslutsteorin hittills inte har fokuserat särskilt mycket på är *hur* media påverkar politiska beslutsprocesser under kriser. Syftet med denna uppsats utmynnar därmed i att undersöka vilken roll media har i politiska beslutsprocesser i krissituationer. Vi ämnar därmed öka förståelsen för medias påverkan på politiska beslutsprocesser och då i synnerhet på vilket sätt denna påverkan äger rum.

En empiriskt intressant katastrof är flodvågskatastrofen i Sydostasien, vilken kom att bli underlaget för denna studie. Genom en fallstudie på denna katastrof ämnar vi besvara frågeställningen:

Hur påverkade media politiska beslutsprocesser under Tsunamikatastrofen?

1.2 Uppsatsens disposition

För att besvara frågeställningen har vi valt att studera Tsunamikatastrofen, då denna utgör en empiriskt intressant krissituation. Vi har därmed valt att genomföra en fallstudie på denna katastrof specifikt. Vidare avgränsar vi studien till två beslutsprocesser bakom politiska beslut som fattades av regeringskansliet i samband med katastrofen. Den första är beslutsprocessen bakom tillbakaflyttandet av Arvs- och gåvoskattelagens slopande. Beslutsprocessen som resulterade i skickandet av Herkulesplan till Thailand utgör den andra undersökningsprocessen. Förutom redogörelsen av hur urvalet som resulterade i de valda besluten fortskred, kommer även valet av kvalitativ studie samt övriga metodologiska utgångspunkter att redovisas i metodkapitlet.

Tillvägagångssättet för hur frågan kommer att besvaras påbörjas med att i teorikapitlet ta reda på vad den befintliga teorin säger om beslutsfattande överlag, för att senare fördjupa oss i hur politiska beslutsprocesser ser ut samt vilken roll en krissituation kan spela i dessa. Den

teoretiska referensramen avslutas med en presentation av teorin som förordar medias roll i den politiska sfären och hur denna roll förändras i kriser.

Problemområdet som står i fokus i denna uppsats består av två delar, politiskt beslutsfattande *och* medias roll i politiska beslutsprocesser under Tsunamikatastrofen. Således kommer det empiriska materialet att innehålla inslag av båda delar. Den första delen av empirikapitlet består av en medieundersökning, där vi söker förstå vilken typ av tryck media utövade genom sin bevakning av flodvågskatastrofen. I den andra delen ämnar vi undersöka dels hur politiska beslutsprocesser fortskrider i en krissituation som flodvågskatastrofen och dels hur detta skiljer sig från beslutsprocesser i ordinära fall. Detta görs genom redovisningen av redan existerande skriftligt empiriskt material som beskriver beslutsutvecklingen kronologiskt, samt genom intervjuer genomförda med personer bakom beslutsprocesserna.

I uppsatsens näst sista moment, analyskapitlet, har vi för avsikt att ta reda på varför politiska beslutsprocesser i samband med Tsunamikatastrofen utvecklades som de gjorde och vilken teoretisk modell som kan förklara fenomenet. Samtidigt ämnar vi fastställa medias roll i dessa beslutsprocesser. Analysen mynnar ut i en slutsats innehållandes förklaring till hur media påverkade de politiska beslutsprocesserna under Tsunamikatastrofen. Då problemområdet som utgör grunden i denna uppsats är stort, kommer slutsatskapitlet att avslutas med förslag på fortsatt forskning. Nödvändigt för att vi ska kunna skaffa oss kunskap om det komplexa förhållandet som råder mellan den i varje demokrati viktiga trion, nämligen politiker, media och medborgare.

2 Studiens metoder

För att besvara vår frågeställning, hur media påverkar politiska beslutsprocesser i krissituationer, har vi dels genomfört en medieundersökning för att ta reda på det mediala tryckets form under och efter flodvågskatastrofen. Vi har även genomfört intervjuer med personer bakom beslutsprocesser under och efter flodvågskatastrofen för att se hur dessa skiljer sig från beslutsprocesser under ordinära förhållanden. Dessa metodval, en kvalitativ medieundersökning samt intervjuer, karakteriserar en *kvalitativ undersökningsmetod*, och kommer att i detalj redovisas nedan. Samtidigt resulterar valet av Tsunamikatastrofen som empiriskt intressant krissituation i att *fallstudie* kännetecknar vår undersökning. Förutom primärdata som vi har samlat in i uppsatsens syfte, kommer vi nedan även att beröra sekundärdata som har använts. I slutet av detta kapitel diskuteras undersökningens generaliserbarhet.

2.1 Tillvägagångssätt

Inledningsvis ämnar vi redovisa det praktiska tillvägagångssätt som har tillämpats under studiens gång. Syftet är att underlätta läsarens förståelse för de metoder och vägar vi som författare har valt. Den omfattande mediebevakningen under Tsunamikatastrofen kom att tillskansa sig vår uppmärksamhet. Under djupare granskning av medias skildring av händelsen i Sydostasien kom vi att uppmärksamma en del, enligt oss osedvanliga politiska beslut. Kombinationen av stark mediebevakning samt relativt ovanliga politiska beslut, väckte vårt intresse att undersöka en eventuell korrelation mellan dessa två fenomen.

I den initiala fasen fördjupade vi vår förståelse för Tsunamikatastrofens händelseförlopp samt medias roll i sammanhanget, genom att dels Kommissionsrapporten (SOU 2005:104) samt Krisberedskapsmyndighetens studie av svenska mediers bevakning av Tsunamikatastrofen (KBM:s temaserie 2005:13). Den senare skriften fastslog det extrema mediala tryck som låg under katastrofen i form av antalet artiklar skrivna, antalet sända program om katastrofen i television och radio samt antalet nyhetsprogram sända i television och radio, under och efter katastrofen. Kommissionsrapporten å andra sidan gav en överblick av skeendet i Thailand

samt i den politiska sfären i Sverige under samma period. Parallellt sökte vi kunskap om politiskt beslutsfattande som skulle ge oss bättre utgångsläge att ta till oss beslutsteori¹.

Vidare fortsatte vi en djupare granskning av både medieteorier och teorier om beslutsfattande inom offentlig sektor. Då media var ett relativt okänt område för oss ekonomistudenter, genomförde vi också intervjuer med medieforskare för att bättre kunna förstå och använda denna teori.

Nästkommmande steg utgjordes av insamlingen av primärdata. Vi fördjupade oss i flertalet politiska beslut, fattade under och efter Tsunamikatatsrofen, i syfte att undersöka huruvida tillräckligt underlag kunde erhållas för att dra slutsatser gällande den valda frågesällningen. Det visade sig att det i två beslut fanns möjlighet till tillräcklig informationsinhämtning, vilket medförde att dessa beslut kom att utgöra grunden i studien. Efter detta val genomförde vi en medieundersökning genom att läsa och klassificera samtliga publicerade artiklar i Dagens Nyheter. Den valda perioden kom att bli från den 26 december, dagen då katastrofen inträffade, till den 17 februari, vilket är datumet för lagrådsremissen. Detaljer om tillvägagångssättet i medieundersökningen redovisas senare i kapitlet.

Efter det ovanredovisade förarbetet genomfördes intervjuer med personerna bakom de valda besluten. När vi med hjälp av intervjuerna hade erhållit en djupare insikt i hur beslutsprocesserna och media var sammankopplade under Tsunamikatastrofen återgick vi till sekundärdatan samt besluts- och medieteorier, vilket gjordes i detta skede med anledning av den givna möjligheten att samtidigt ha det empiriska underlaget i åtanke och på så sätt endast redovisa relevant teori. Vi fann att tillräckligt underlag fanns för att genomföra analysen och komma fram till slutsatser som besvarade vår frågeställning och uppfyllde vårt syfte.

2.2 Val av beslut

Som tidigare nämnt har vår nyfikenhet väckts av den stora mediebevakningen av katastrofen i kombination med att politikerna fattade vissa osedvanliga beslut. Dessa beslut var:

¹ Kunskapen om politiskt beslutsfattande har fördjupats hos oss genom deltagande under föreläsningar i kursen *1124 Beslutsfattande* på Handelshögskolan i Stockholm.

1. Vissa landsting erbjöd gratis sjukvård fram till 21 mars 2005 till drabbade boende i dessa landsting.
2. Beslutet att tillbakaflytta gällande datumet för arvs- och gåvoskattens avskaffande.
3. Beslutet att använda Herkulesplan vid transport av svenskar omkomna i flodvågskatastrofen i Thailand.
4. Beslutet att ge de omkomna i katastrofen en ceremoniell transport som normalt endast ges till höga ämbetsmän och militärer.
5. Beslutet att upprätta ett generalkonsulat i Phuket.

De tre förstnämnda besluten var vi speciellt nyfikna på, dels på grund av eget intresse, men framförallt för att de representerade helt olika områden, vilket innebär att vår studie bättre kan täcka olika beslutsprocesser och inte enbart processer inom ett visst samhällsområde.

Beslutet att tillbakaflytta gällande datumet för arvs- och gåvoskattens avskaffande började intressera oss på grund av dess sällsynta beslutprocess. Vi reflekterade kring vilka aktörer som kan bidra till att politiker ändrar sina beslut, och vi relaterade beslutsändringen till normen om ett rationellt beslutsfattande (Brunsson 2000). Om vi antar att beslutsfattare agerar rationellt blir även *beslutet att använda Herkulesplan* intressant, då vi ställde oss frågan om det verkligen var det bästa alternativet att skicka ner ett plan som ska flygas i cirka 30 timmar, måste mellanlanda ett antal gånger, byta besättning vid ett tillfälle samt inneha diplomatiska tillstånd för att flyga över och landa i utländskt territorium. Det intresseväckande var att undersöka om det inte fanns andra, lämpligare alternativ att använda, samtidigt som vi undrade vilka faktorer som har tvingat fram beslutet att skicka Herkulesplan.

Beslutet att erbjuda gratis sjukvård till drabbade boende i vissa landsting utmärkte sig genom att avvika från likabehandlingsprincipen. Varför utesluts exempelvis personer som drabbats av en trafikolycka i Sverige under samma period ur beslutet om fri sjukvård, då det med etiska preferenser som grund kan anses att denna olycka är en lika stor katastrof på det individuella planet? Trots beslutets sällsynthet, var vi tvungna att avstå från att undersöka dess beslutsprocess eftersom beslutet fattades på landstingsnivå, medan vi i denna uppsats valde att fokusera på beslut som initierades av regeringskansliet.

Således har vi valt att fördjupa oss i två beslutsprocesser – beslutsprocessen bakom *beslutet att tillbakaflytta gällande datumet för arvs- och gåvoskattens avskaffande* samt

beslutsprocessen bakom *beslutet om att använda Herkulesplan vid transport av svenskar omkomna i flodvågskatastrofen i Thailand*.

2.3 Primär- och sekundärdata

Den insamlade empirin i en undersökning kan per definition delas in i primär- respektive sekundärdata. Primärdata karaktäriseras av att den är inhämtad i syfte för den studie som genomförs, medan sekundärdata istället har samlats in tidigare, till ett annat syfte (Björklund & Paulsson 2003). Denna studie innehåller både primär- och sekundärdata. Primärdatan består av 289 artiklar ur Dagens Nyheter samt elva intervjuer med medieforskare, PR-konsulter och aktörer inblandade i beslutsprocesserna. Sekundärdatan består av Krisberedskapsmyndighetens studie av svenska mediers bevakning av Tsunamikatastrofen, lagrådsremissen gällande arvs- och gåvoskatten samt Försvarmaktens logg- och dagbok under perioden 26 december 2004 till och med 8 januari 2005 respektive 27 december 2004 till och med 8 januari 2005.

Nedan redovisas tillvägagångssättet för insamlingen av primärdata, det vill säga bevakningsundersökning av Dagens Nyheter och intervjugenomförande, för att sedan redogöra för sekundärdatas användning.

2.3.1 Media undersökningen

Den första delen av primärdatainsamlingen bestod, som redan nämnt, av en egen undersökning av medias katastrofbevakning. En anledning till medieundersökningens genomförande var förutsättningen att det för denna studie var av vikt att se *vad* som stod i medierna, och inte enbart läsa om bevakningens omfattning i statistiska termer. En annan anledning är att Krisberedskapsmyndighetens undersökning av svenska mediers bevakning av Tsunamikatastrofen (KBM:s temaserie 2005:13), som förser oss med bevakningsstatistiken, sträcker sig till en månad efter katastrofens inträffande. Vi däremot, har varit intresserade av medietrycket och medieinnehållet fram till och med den 17 februari 2005, eftersom regeringen vid denna tidpunkt beslutade om att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget, varför lagrådsremissen skrevs. Eftersom vi undersöker medias påverkan på regeringen agerande anser vi att det valda intervallet är tillräckligt då regeringen redan tagit ställning.

Även beslutet gällande Herkulesplan togs inom tidsramen för vår undersökning, som därmed sträcker sig från 26 december 2004 till och med 17 februari 2005.

Den egna medieundersökningen syftade till att granska vad som skrevs i Dagens Nyheter under den angivna tidsramen. Orsaken till att vi valde media i tryckt form framför till exempel television är i första hand av praktisk natur, då dessa medier är mer tillgängliga. En annan anledning till valet av tryckt media är Strömbäcks (2004) påstående att textbaserade medier som tidningar generellt sett har större makt över vad som är centrala och angelägna samhällsproblem än television.

Eftersom denna studie har för avsikt att undersöka mediernas påverkan på politiska beslutsprocesser var det viktigt att i primärdatainsamlingen, förutom undersökningen av medias bevakning, även inkludera en granskning av beslutsprocesserna själva. Detta i kombination med den enorma mediebevakningen av flodvågskatastrofen (KBM:s temaserie 2005:13) resulterade i ett konstaterande att det skulle vara tillräckligt att avgränsa undersökningen till en tidning – Dagens Nyheter.

När vi stod i valet mellan en morgon- och en kvällstidning, funderade vi på vad som särskiljer dessa. Vi kom fram till att kvällstidningar skildrar både samhälls- och övriga världshändelser på ett mera extremt förhållningssätt än vad morgontidningar gör. Vi valde en morgontidning eftersom sättet media påverkar politiska beslutsprocesser på, som morgontidningen eventuellt visar, skulle ha varit än mer påtagligt i kvällstidningar på grund av kvällstidningarnas extrema skildringar. Slutligen valde vi Dagens Nyheter framför andra morgontidningar, eftersom Dagens Nyheter är den ledande morgontidning som står i centrum för den politiska debatten i Sverige genom framförallt sin debattsida. Det hade varit bättre att göra en undersökning på två tidningar, som dessutom är en morgon- och en kvällstidning, men på grund av tidsbegränsningen och faktumet att marginalnyttan av detta hade varit förhållandevis låg, anser vi en morgontidning vara tillräckligt undersökningsunderlag.

Valet av tidsramen och tidningen resulterade i 289 artiklar vilka vi fick tillgång till genom artikeldatabasen PressText, och följande ämnesord: *katastrof*, *tsunami*, *regering*, *Göran Persson*, och *Laila Freivalds*. Under sökprocessen har vi använt även andra ämnesord, exempelvis *kris* och *UD*; dock resulterade dessa inte i ett kompletterande av vårt underlag. Sökprocessens fem ämnesord har medfört att samma artiklar återkommit, vilket vi korrigerade

genom att först ta fram alla artiklar med samma rubrik, för att sedan jämföra texten och avlägsna duplikaten. De valda ämnesorden har med all säkerhet lett till att vi har gått miste om ett antal relevanta artiklar. Detta kan inte ha påverkat vår studie märkbart, då vi redan har fått en mycket god överblick över vad som skrevs i medierna genom de befintliga artiklarna. Efter att vi båda har läst samtliga artiklar, har vi diskuterat igenom var och en av artiklarna och delat in de i kategorierna positiva, neutrala samt starkt kritiska mot regeringskansliet.

2.3.2 Intervjuer

Inom vetenskaplig metod kan tre typer av intervjuer urskiljas; standardiserad, ostandardiserad samt semistandardiserad. Den standardiserade intervjun genomförs genom ett frågeformulär där samma frågor, i samma ordningsföljd besvaras av samtliga intervjupersoner. Den ostandardiserade intervjun innebär att frågorna och dess ordning är mer fritt komponerade, det huvudsakliga målet är att samtliga frågor blir besvarade i slutändan. Semistandardiserade intervjuer har grundfrågor som ställs till samtliga respondenter dock ställs också ytterligare individuella frågor till varje enskild person. Under intervjuens gång kan även följdfrågor uppkomma. (Lundahl & Skärvad 1999)

I den aktuella studien användes en semistandardiserad intervjuprocess, där ett antal grundfrågor användes som sedan kompletterades med individanpassade frågor samt följdfrågor. Fördelen med metodvalet är den djupare förståelsen som kan erhållas i varje specifik situation, eftersom de olika intervjusituationerna är unika då vi undersöker olika typer av beslut. Vid flertalet tillfällen har det uppkommit frågor vilka inte fanns i åtanke innan intervjun, men som har bidragit med viktig information till uppsatsen. Vad som dock kan beaktas i sammanhanget är att vi genom detta inte haft total kontroll över undersökningens utveckling. En medvetenhet om detta fanns dock redan i inledningsskedet; vi förstod att vår bristande kunskap inom media samt den unika situation som Tsunamikatastrofen kom att bli skulle komplicera studien. Det är just dessa omständigheter som gör valet av semistandardiserade intervjuer mest lämpade.

Intervjupersoner

Intervjupersonerna har valts efter två skilda syften. Dels intervjuade vi personerna som låg bakom de två beslut vi valde att studera och dels intervjuade vi PR-konsulter och forskare inom media.

För beslutet om arvs- och gåvoskatten intervjuade vi Hases Per Sjöblom, författare till lagrådsremissen vilken också används som empiriskt underlag. Den andra intervjupersonen var Magdalena Andersson, Per Nuders statssekreterare på Finansdepartementet under Tsunamikatastrofen som hade gett Hases Per Sjöblom ordern att juridiskt utveckla beslutet. Vi har även genomfört en mailintervju med Susanne Eberstein (s), ordförande i riksdagens skatteutskott.

Vad gäller beslutet om Herkulesplanen intervjuades före detta Överbefälhavare Johan Hederstedt av den anledningen att han var ansvarig i organiseringen av arbetet på plats i Thailand samt att han hade god erfarenhet av Herkulesplan och dess användning sedan sin tid inom militären. Vi intervjuade även general Jan Jonsson som var en aktör i beslutsprocessen samt vakthavande general under katastrofen, Jonas Hjelm statssekreterare på försvarsdepartementet under Tsunamikatastrofen samt ytterligare en person på försvarsdepartementet som har begärt att få vara anonym.

Jesper Strömbäck, doktor i journalistik på Mittuniversitetet och författare till en av teoriböckerna inom medieteorin intervjuade vi för att bättre förstå hans teori. Han har även forskat inom området Tsunamikatastrofen och medias roll, vilket också var av nytta för vår studie. Vidare intervjuades Erik Laakoma, som bland annat arbetar med rådgivning i kommunikationsfrågor, Lars Thalén, som arbetar med strategisk rådgivning, opinionsbildning och kriskommunikation samt Pernilla Petrelius Karlberg medieforskare på Handelshögskolan i Stockholm.

Anledningen till valet av personerna kring de olika politiska besluten ter sig relativt självklart i förhållande till studiens syfte. Att vi valde medieexperter däremot har att göra med att vi sökte ytterligare förståelse inom detta, för oss mindre kända område, men också för att dessa personer på ett professionellt plan har följt det politiska och mediala händelseförloppet efter katastrofen. Därför har vi endast redovisat den del av intervjuerna som är relevant för vår frågeställning. Övrig information har hjälpt oss i vår egen förståelse och förmåga att återge och använda medieteorin.

Tillvägagångssätt

Tio av de elva intervjuerna varade i cirka en timme och en av dessa, intervjun med Jesper Strömbäck skedde via telefon och intervjun med Susanne Eberstein (s) skedde via e-mail, då de inte hade möjlighet att träffas personligen. Resterande intervjuer genomfördes hos intervjupersonerna. Under samtliga intervjuer har vi båda deltagit och har gemensamt ställt frågor och följdfrågor. Vi båda har också noggrant antecknat under intervjuernas gång och sammanställt intervjuerna gemensamt direkt efteråt för att inte förlora några viktiga detaljer. Samtliga respondenter har blivit tillfrågade om de vill vara anonyma och en av dem uttryckte också önskan om detta.

2.3.3 Sekundärdata

Som tidigare nämnt består sekundärdata i denna uppsats av följande dokument:

- i. Krisberedskapsmyndighetens studie av svenska mediers bevakning av Tsunami-katastrofen.
- ii. Lagrådsremissen gällande arvs- och gåvoskatten.
- iii. Proposition 2004/05:97 - Undantag från arvsskatt och gåvoskatt
- iv. Finansutskottets betänkande 2004/05:FIU29 angående Proposition 2004/05:97
- v. Försvarsmaktens logg- och dagbok under den aktuella tiden.

Krisberedskapsmyndighetens studie användes som referensram till vår egen undersökning av Dagens Nyheter. Med andra ord kunde vi bekräfta att den procentuella statistiken av bevakningen i allmänhet och av kritiken riktad mot regeringskansliet i synnerhet, i vår undersökning överensstämmer med Krisberedskapsmyndighetens. Krisberedskapsmyndighetens statistiska fakta har en större bredd av media, vilket i sig talar för att urvalet i vår undersökning, tidningen Dagens Nyheter, är någorlunda representativ för övrig mediepopulation.

Lagrådsremissen, det skrivna materialet som bland annat ligger till grund för beslutet om arvs- och gåvoskattens avskaffande, är en offentlig handling vilken vi tog del av via regeringskansliets Internet hemsida i undersökningens initialskede. Propositionen om undantag från arvs- och gåvoskatt, samt finansutskottets betänkande tog vi del av via riksdagens Internet hemsida. Informationen dessa dokument innehåller användes, tillsammans

med Försvarsmaktens logg- och dagbok, för att få en bättre uppfattning om händelseförloppet, och den har redovisats i empirikapitlet.

2.4 Kvalitativ undersökning

Enligt den befintliga metodteorin finns det två undersökningsmetoder, kvantitativ och kvalitativ. Den kvantitativa metoden syftar till en bredd snarare än ett djup. Metoden fokuserar på ett urval av personer vars svar på vissa specifika frågor ger underlag till tolkning, vilken leder till slutsatser som presenteras i numeriskt format. (Björklund & Paulsson 2003)

Den kvalitativa metoden å andra sidan fokuserar på ett djup snarare än en bredd och syftar till att skapa en förståelse för ett ämne, en situation eller en händelse (Björklund & Paulsson 2003). Om en studie ämnar fokusera på just förståelse, upptäckt och tolkning är den kvalitativa metoden mer optimal än den kvantitativa (Bryman 2002). Den kvalitativa metoden tillåter också ett mer flexibelt tillvägagångssätt, då det inom detta metodval tillåts att justera problemformuleringen under studiens gång. Detta kan vara av relevans då författarna under undersökningens gång successivt får en djupare förståelse för ämnet och av den anledningen kan känna ett behov av exempelvis en viss fokusjustering av frågeformuleringen (Holme & Solvang 1996).

I denna studie används en kvalitativ metod av samtliga ovannämnda anledningar. En anledning är även ämnet vi undersökt som är av känslig karaktär. För att få svar på frågan hur media påverkar politiska beslutsprocesser skulle en möjlighet vara att ställa denna fråga till ett större antal politiker, med andra ord använda en kvantitativ metod. Görs detta på ett formulär är risken överhängande att svaren inte blir tillräckligt utförliga för att vår frågeställning skall kunna besvaras.

En annan anledning till valet av kvalitativ metod är vår målsättning att i undersökningen försöka komma en bit under ytan och få en ökad förståelse för den komplexa verklighet som råder under politiska beslutsprocesser i samband med en katastrof. Vi använder oss av den kvalitativa metodens intervjuer för att på så sätt försöka komma bakom kulisserna.

2.4.1 Fallstudie

Metoden fallstudie karaktäriseras av att ett eller ett fåtal fall studeras mer djupgående, detaljerat samt ur flera dimensioner (Merriam 1994). När författaren använder sig av en kvalitativ metod, som vi valt att göra i denna uppsats, kan fallstudien vara ett fördelaktigt val om syftet är att studera ett visst avgränsat område på djupet (Merriam 1994). Då vi valt att studera en sådan unik situation som Tsunamikatastrofen kom fallstudien att bli ett fördelaktigt val. Metoden gav oss möjligheten att djupdyka i denna händelse samt betrakta den ur flertalet aktörers synvinkel, vilket kom att bli avgörande för att erhålla ett relevant resultat.

2.5 Undersökningens ansats

En studies ansats kan te sig enligt två vägar, induktivt samt deduktivt. Den induktiva har sin utgångspunkt i empirin för att sedan övergå till teorin och se vilka teorier som kan finnas för att förklara fenomenet som upptäcktes (Saunders m fl 2000). Andersen (1998) beskriver denna ansats just som upptäckens väg. Den deduktiva ansatsen, som Andersen (1998) beskriver som bevisföringens väg, har istället sin utgång i teorin och vilken den sedan testar på den funna empirin (Saunders m fl 2000).

Dessa två angreppssätt kan ses som varandras motsatser, ändock kan ej alla studier endast tillhöra en av dem. En studies ansatts kan också lägga sig emellan induktion och deduktion vilket kallas för abduktion. Abduktion har liksom induktionen sin utgångspunkt i empirin men utesluter inte på något sätt publicerad teori inom ämnet. Det empiriska materialet kan likväl behandlas och analyseras med tidigare teori som inspirationskälla samt som förklarande hjälpmedel. Den används dock inte mekaniskt på specifika fall utan mer som en inspirationskälla för att hjälpa författaren att se mönster och förstå sitt material. Genom den abduktiva ansatsen använder sig författaren växelvis av empiri och teori och försöker således omtolka båda. (Alvesson & Sköldberg 1994)

Vi har använt oss av en abduktiv ansats i denna studie. Detta då vi växelvis har använt oss av empirin och teorin för att urskilja mönster och på så sätt försökt förstå ett specifikt skeende. Vi studerade först empirisk sekundärdata för att sedan läsa och se vad redan utforskad teori beskriver. Därefter gjordes undersökningen av mediebevakningen i Dagens Nyheter, för att sedan genomföra empiriska intervjuer där delvis frågor utifrån teorin ställdes. Efter

intervjuerna sammanställde vi teorin och hade under den tiden empiriunderlaget i åtanke för att försäkra att hela den redovisade teorin var användbar.

2.6 Generaliserbarhet

Enligt Brunsson (1982) finns det flertalet sätt att undersöka olika sociala system. Dock hävdar han att forskningens sätt att påverka är speciell, eftersom den verkar genom att skapa ”språk” för att beskriva och förstå sociala situationer. Detta sker genom att förmedla dessa språk till systemets aktörer vars förmåga att beskriva och förstå sin egen och andras situation påverkas. Således *bidrar* forskarna till att skapa nya synsätt eller ideologier snarare än att skapa dem i absoluta termer. Detta anser vi är ett rimligt förhållningssätt i forskning och därmed blir denna undersökning vårt bidrag till förståelsen av fenomenet hur media påverkar politiska beslutsprocesser under krissituationer. Genom vår empiriska undersökning försöker vi avbilda en social situation vilket resulterar i ett ”språk”, som Brunsson (1982) benämner det.

Ifråga om i vilken grad denna undersöknings resultat kan generaliseras tar vi återigen Brunssons (1982) mening till vår hjälp. Han menar att en undersökning som resulterar i en teori avser en speciell del av verkligheten som är begränsad i både tid och rum, varför det är svårt att uttala sig om andra situationer än den som undersökningen har haft som källa vid teoribyggandet. Det betyder att ingen teori kan förväntas exakt passa en annan del av verkligheten, än den verklighet utifrån vilken teorin har konstruerats. Idén om teorin som ett ”språk” betonar att en teori inte kan utgöra *hela* beskrivningen av en social situation. Vi instämmer med Brunssons (1982) syn på generaliserbarhet och menar att våra slutsatser inte exakt kan appliceras på andra katastrofer. Snarare bidrar vi till en ökad förståelse som tillsammans med andra undersökningar hjälper till att skapa en mer omfattande bild av det undersökta fenomenet.

3 Teorier om beslutsfattande och medias påverkan

För att kunna ta reda på hur medierna påverkar politiska beslutsprocesser måste vi först klargöra hur dessa processer går till. Den naturliga utgångspunkten blir att ställa frågan: vad vet vi om beslutsfattande? Därefter skall vi närmare gå in på *politiska* beslutsprocesser eftersom dessa står i fokus för vårt syfte, för att slutligen redogöra för vad vi vet om mediernas roll i den politiska arenan i allmänhet och medias roll i politiken under kriser i synnerhet.

3.1 Teorier om beslutsfattande

Beslutsfattande som forskningsområde har under lång tid grundats på rationaliteten som ett ideal varför den så kallade rationella beslutsmodellen har fått en mycket framträdande roll. Visserligen har studier kritiska till denna syn gjorts, men dessa har i stor utsträckning inriktats på att kritisera den normgivande resultat av den klassiska rationella modellen (Sahlin-Andersson 1986). Studierna har dock i liten omfattning lett till alternativa normativa modellen. Detta förklaras med att den rationella modellen har kommit att till stor del börja fungera som en ideologi (Sahlin-Andersson 1986). Att människor och organisationer bör agera i enighet med den rationella beslutsmodellen gäller både den privata och den offentliga sektorn i vårt samhälle. Det har dock ifrågasatts i hur hög grad den rationella beslutsmodellen används av såväl företags- och organisationsledare som av politiker. En del studier har visat på att den rationella modellen mer verkar som ett symbolisk värde snarare än en modell som praktiseras i verkligheten (Sahlin-Andersson 1986).

3.1.1 Idealet: Den rationella beslutsmodellen

I den moderna världen förväntas både individen och organisationen vara rationella (Brunsson 2000). Den intelligensform som bäst beskriver detta är bilden av avsiktlighet – meningen är att vi ska *välja* handlingar som tillåter oss att uppnå våra framtida *syften*. Den mest lämpliga logiken för detta är rationaliteten. Således är idén bakom beslutsfattande starkt kopplad till rationella normer. Avvikelser från rationalitetens norm uppfattas som icke legitimitetsgivande.

Forskare har en tendens att utvärdera beslutsprocesser i termer av rationalitet, och framförallt anses organisationen, liksom individen, veta vad den vill – den har preferenser som styr dess beslut och handlingar (Jutterström 2004). Den etablerade normen för rationellt beslutsfattande innebär således att beslutsfattarna utgår från sina preferenser (Jutterström 2004). Jutterström (2004) tar upp ett antal karakteristika, typiska för den rationella modellens preferenser. Han menar att preferenser är hierarkiskt ordnade, att de är exogena och påverkas inte av val de styr, samt att de är stabila över tiden, även då beslut formellt har fattats.

Den rationella beslutsmodellen är starkt kopplad till ett antal steg, som måste följas för att en beslutsprocess skall bedömas vara rationell. Individen eller organisationen måste exakt känna till sina preferenser, därefter utforska alla befintliga handlingsalternativ och deras konsekvenser, för att till slut ställa preferenserna mot konsekvenserna, samt hitta och genomföra alternativet med de bästa konsekvenserna (Brunsson 2000). Enligt Brunsson (2000) bör den rationella beslutsmodellen beaktas för varje enskilt beslut.

Ett begrepp nära besläktad med rationalitetskonceptet är *osäkerhet*. Osäkerhet återger tillitsgraden människor har till estimeringar och antaganden som användes som besluts- och handlingsgrund (Brunsson 2000). Osäkerhet kan således sägas utgöra bristen på tillit till vår egen kognitiva situationsstruktur (Nyström 1974 gm Brunsson 2000) – människor är osäkra huruvida deras kognitiva strukturer är en lämplig reflektion av situationen. Att följa den rationella beslutsmodellen anses reducera denna osäkerhet. Dessutom blir det viktigt att följa den rationella beslutsprocessen eftersom handlingens önskvärdhet utvärderas även på basis av deras konsistens med normer och regler (March 1978 gm Brunsson 2000) – även om utfallet inte blir tillfredsställande kan beslutsprocessen inte klandras, den var rationell och logisk.

Som nämnt i början av detta kapitel är den rationella beslutsprocessen ett ideal som sällan efterlevs i verkligheten. Människor och organisationer finner det svårt att alltid leva upp till de rationella förväntningarna (Brunsson 2000), varför beslut istället ofta fattas genom andra processer än den rationella. Då det i praktiken sällan fungerar som det borde göra enligt teorin (Jutterström 2004, Meyer & Rowan 1977), frågar vi oss hur beslutsfattande ser ut i verkligheten.

3.2 Empiriskt grundad beslutsteori

Studier av hur individer, grupper och organisationer fattar sina beslut visar att avvikelser från den rationella normen är vanliga (Brunsson 2000). Alternativa sätt att fatta beslut på kan vara imitation, experimentering eller regelföljande (Jutterström 2004). Istället för att granska många olika alternativ och deras konsekvenser, undersöker organisationer ett fåtal alternativ, och ibland endast ett, samtidigt som de grundar sina beslut på rådande preferenser även om de känner till att preferenserna kan komma att ändras (Brunsson 2000). Denna avsaknad av rationalitet har alltid betraktats som problematisk, men den kan visa sig vara mer framgångsrik än den rationella beslutsmodellen (March 1978, Brunsson 2000).

3.2.1 Soptunnemodell

Cohen, March och Olsen (1972) har i sin simuleringsmodell likställt beslutsprocesserna med innehållet i en soptunna, varför modellen heter just soptunnemodellen. De menar att beslutsprocesser i verkligheten är mycket röriga, de sker inte i någon kronologisk ordning som äger rum på flera olika nivåer och faser, med en tydlig avsaknad av rationaliteten i beslutsprocessen. Huruvida beslut fattas beror på temporal sortering.

Organisationerna i Cohen m fl:s (1972) soptunnemodell kännetecknas av tre generella drag, nämligen *problematiska preferenser*, *oklar teknologi* och *flytande närvaro*. I motsats till den rationella modellen är preferenserna i soptunnemodellen problematiska eftersom människor sällan definierar dem exakt. I de få fallen där preferenserna är väldefinierade står de i konflikt med varandra, både mellan individer och hos en och samma person. Vidare menar Cohen m fl att organisationer upptäcker sina preferenser genom handlingar, snarare än att de handlar med preferenserna som grunden. Förutom otydliga gränser som ger upphov till medlemmarnas in- och utgående ur beslutsprocesser, så kallat flytande närvaro, kännetecknas organisationer av en oklar teknologi, som bidrar till att organisationsmedlemmarna inte känner till de interna processerna. Beslutsprocesser i dessa organisationer beror på hur de tre dragen sammanfaller i tiden (Jacobsson 1989).

3.3 Teori om politiskt beslutsfattande

3.3.1 Oordningen

Enligt Kingdon (1995) påminner soptunnemodellens organisationer och deras beslutsprocesser om statliga sektorn och dess sätt att fungera. Det inträffar exempelvis att regeringsmakten själv inte alltid är överens om vad den vill eller bör uppnå, och ofta är den tvungen att handla innan den kan precis definiera sina preferenser. Det finns även tillfällen då målen är väldefinierade, men regeringsmakten inte vet inte hur dessa skall uppnås. Regeringsmakten förstår nödvändigtvis inte heller organisationen de är en del av, eller som Kingdon (1995) förklarar det, vänstra handen vet inte alltid vad högra handen gör.

I soptunnemodellen antas beslut resultera ur kopplingen mellan fyra relativt oberoende strömmar av *problem, lösningar, aktörer* och *valsituationer* (Sahlin-Andersson 1989). Därför blir organisationer samlingar av olika handlingsalternativ, lösningar som letar efter problem de kan utgöra svar på och aktörer samt beslutsfattare som letar efter arbete. Den påtagliga oordningen i beslutsprocesser påvisar likheten mellan organisationer, deras beslutsprocesser och en soptunna (Cohen m fl 1988). Deltagarna slänger olika problem och lösningar i en soptunna i takt med att dessa genereras, och det som råkar vara på gång på samtidigt på samma plats kopplas ihop i beslutet (Sahlin-Andersson 1989). Detta betyder att huruvida en fråga kommer upp på den politiska beslutsagendan beror på hur de ovannämnda strömmarna möts och deras temporala sortering. Utfallet utgörs således av en funktion av sopornas blandning – problem, lösningar, deltagare och deras resurser i tunnan och hur detta har bearbetats, och även om det mesta är lämnat åt slumpen blir problem lösta och beslut fattade (Cohen m fl 1988).

3.3.2 Komplexitet

I likhet med Kingdons (1995) ovannämnda tolkning av soptunnemodellen, där han metaforiskt beskriver beslutsprocesser i offentliga sektorn som att den högra handen inte alltid vet vad den vänstra gör, menar även Jacobsson (1987) att förändringar tycks växa fram parallellt i olika, från varandra separerade processer. Därför kännetecknas en beslutsprocess av en komplexitet och sammanvävning av relationer och förlopp, vilket gör att det blir omöjligt för en enskild aktör att ha fullständig kontroll över de slutgiltiga besluten (Jacobsson 1987, Sahlin-Andersson 1986). Det färdiga beslutet har successivt vuxit fram, och det finns

heller inte enligt Sahlin-Anderson (1986) någon självklar koppling mellan beslut och handling.

Jacobssons (1987) studie har ytterligare en gemensam slutsats med soptunnemodellen, nämligen förkastas idén att den rationella beslutsmodellen efterlevs i verkligheten, ett förkastande som utgör en grundsten i samtliga här redovisade studier av politiskt beslutsfattande i verkligheten (jmf Jacobsson 1989, Kingdon 1995, Sahlin-Andersson 1986). Vidare påpekar Jacobsson (1987) att ett beslut som skall genomföras måste kunna fås att leva upp till en mängd olika krav och normer i omgivningen. Ett alternativ måste således *samtidigt* leva upp till både miljöpolitiska, energi-, industripolitiska, tekniska och ekonomiska normer. Dessa normer var dock sällan klart definierade och ofta stod de i strid med varandra (jmf Cohen m fl 1988).

3.3.3 Reagerandet

Som tidigare nämnt påpekar Jacobsson (1989) även i denna studie att den rationella modellen, som här kallas för pro-aktiv målstyrning, knappast avspeglar regeringens dagliga handlande. Istället karakteriserades regeringens beslutsprocesser av *reaktiva* strategier där regeringen reagerar på krav som riktas mot den. Att reagera på krav möjliggör att i processerna ta reda på vad man egentligen vill, och vilka lösningar på problemen som är förnuftiga och praktiskt genomförbara. Detta kan tolkas som en stödjande tes till soptunnemodellen, där organisationer upptäcker preferenserna genom handlingar, snarare än att de handlar med preferenserna som grund (Cohen m fl 1988). Denna beslutsprocess, menar Jacobsson (1989), möjliggör en balansgång mellan motstridiga krav som regeringen ofta ställs inför.

3.3.4 Sammanfattning – politiskt beslutsfattande

Sammanfattningsvis kännetecknas politiska beslutsprocesser av oordning, komplexitet samt inslag av reagerande. Oberoende strömmar av problem, lösningar, aktörer och valsituationer i en politisk beslutsprocess kan resultera i ett beslut beroende på hur och när de möts (Cohen m fl 1988). Eftersom dessa strömmar karakteriserar en komplex beslutsprocess som utmärks av sammanvävning av relationer och förlopp, blir det omöjligt för en enskild aktör att ha fullständig kontroll över de slutgiltiga besluten (Jacobsson 1987). En del politiska beslutsprocesser innehåller även inslag av *reaktiva* strategier där beslutsfattare reagerar på

krav som riktas mot dem (Jacobsson 1989) istället för att, som i den rationella modellen, fastställa preferenser redan i beslutprocessens initialskede för att därefter agera utifrån dessa.

3.4 Teorin om politiskt agendasättande i beslutsprocesser

Kingdon (1995) har gjort en mycket omfattande empirisk studie över agendasättande i politiska beslutsprocesser. I soptunnmodellen baseras mycket på slumpen och dess temporala sortering, medan det i denna modell finns en påtaglig medveten hos aktörerna där de väntar på att vissa saker skall inträffa för att sedan kunna placera sina förslag på den politiska beslutsagendan. Exempelvis kan en oväntad katastrof skapa möjligheter för vissa aktörers förslag, som vid det tillfället kan driva igenom förslagen i form av lösningar på de uppmärksammade problemen.

Kingdon menar att två faktorer påverkar regeringens agendasättande och alternativgenerering mer än andra, nämligen de aktiva deltagarna och processer genom vilka problem och alternativ uppmärksammas. Deltagarna, och framförallt de aktiva deltagarnas närvaro, har stor betydelse när den politiska agendan sätts. Deltagarna i Kingdons modell kallas för *policy-entreprenörer*, och är personer som är villiga att investera egna resurser för att uppmärksamma ett problem. Policyentreprenörerna återfinns på många håll, och deras roll samt motivationen bakom deras engagemang varierar.

Den andra faktorn, processerna genom vilka deltagarna påverkar politikernas agendasättande och valalternativen, är enligt Kingdon lika viktig som deltagarna själva. Därför tar han upp tre olika strömmar som enligt honom kan känneteckna olika politiska beslutsprocesser, nämligen *problemströmmen*, *politikströmmen* samt *policyströmmen*.

Problemströmmen. Problemströmmen redogör för hur olika deltagare formulerar problem i en beslutsprocess. Framförallt finns det en skillnad mellan ett förhållande och ett problem. Vi står dagligen ut med många olika förhållanden som inte får någon särskild ställning på agendan. Förhållanden blir definierade som problem, och har då större chans att komma på agendan, först då vi börjar tycka vi något måste göras åt dem. Policyentreprenörerna i denna ström betonar en definition av ett problem och försöker rikta beslutsfattarnas uppmärksamhet mot en dramatisering av problemet.

Politikströmmen. Händelser såsom valresultat, en ny regering, konjunkturer, opinionsutveckling och så vidare, kan förändra uppfattningen om vad som anses vara ett problem, och därför har en stark påverkan på agendan. Här uppnås konsensus i beslutsprocessen genom köpslående snarare än övertalning; koalitioner skapas, kompromisser utvecklas och eftergifter på ett område byts ut mot stöd på ett annat. En hög gard av konsensus mellan deltagarna, där policyentreprenörerna arbetar för eller emot denna konsensus, ökar sannolikheten att en lösning hittas.

Policyströmmen. Genereringen av policyalternativen borde, enligt Kingdon, ses som en urvalsprocess, något som han kallar för *policy soppan* där olika idéer flyter omkring, stöter samman, skapar nya idéer och bildar kombinationer. Kriterier inkluderar teknisk lämplighet, samstämmighet med samhällets värderingar och policyalternativens allmänna och politiska acceptans. I denna ström spelar policyentreprenörerna en central roll där de trycker på att deras favoritförslag ska tas i beaktande. Det experimenteras med olika idéer mottaglighet och vanligtvis innebär utvecklingen att förslagen innehåller nya kombinationer av redan bekanta inslag.

3.4.1 Hur fungerar politiskt beslutsfattande under kriser

Då ett påtryckande problem kräver uppmärksamhet eller en händelse i den politiska strömmen kräver en ny inriktning uppmärksammas problem och kommer upp på beslutsagendan medan andra negligeras. Denna händelse kallar Kingdon för att ett *policyfönster har öppnats*, och menar att politiska beslutsprocesser fungerar som dessa fönster. Ett öppet policyfönster skapar en möjlighet för förespråkarna att ta upp sina alternativ eller att dra beslutsfattarnas uppmärksamhet till ett specifikt problem. Policyfönsters öppnande kan antingen vara förväntat eller oväntat. Ett väntat öppnande kan till exempel utgöras av ett planerat översyn av ett lagområde som skapar möjlighet till förändring, medan ett oväntat kan exempelvis vara en dramatisk olycka som utlöser en kris.

Policyentreprenörerna spelar härvid en central roll; då ett fönster öppnas är det deras uppgift att definiera ett förhållande som ett problem och/eller koppla samman lösningar med uppmärksammade problem. Således har timingen en central betydelse i dessa sammanhang. Policyentreprenörerna står redo med exempelvis ett lösningspaket och när ett fönster som

gestaltar ett problem öppnas, försöker entreprenörerna trycka paketet genom fönstret. Är formen på paketet den rätta, kommer policyentreprenören att lyckas få sin lösning på beslutfattarnas agenda. I annat fall gäller det att invänta ett annat tillfälle då ett policyfönster öppnas.

Sammanfattningsvis påverkas politiska beslutsprocesser av en krissituation genom att krissituationen öppnar ett *policyfönster* som skapar en möjlighet för förespråkarna att ta upp sina alternativ eller att dra beslutfattarnas uppmärksamhet till ett specifikt problem. Samtidigt som en katastrof som resulterar i en krissituation är oväntad, leder den till att vissa aktörers driver igenom sina förslag. Medvetenheten hos aktörerna spelar härvid en avgörande roll – även om vi utgår från att ingen av aktörerna väntar på att en omfattande naturkatastrof skall inträffa, står en del av dem ändå redo med sina lösningspaket. Slutligen är det viktigt att påpeka är att en beslutsprocess som utlöses genom att en kris öppnar ett *policyfönster* också innehåller inslag av oordning och komplexitet såsom politiska beslutsprocesser i övrigt.

Nu när vi har redogjort för teorier om beslutfattande i allmänhet och teorier om *politiska* beslutsprocesser i synnerhet ska vi beskriva hur media enligt den etablerade teorin påverkar politiskt beslutfattande. Det kommande teoriavsnittet börjar med en kort genomgång av medias roll i samhällets politiska sammanhang för att senare närmare gå in på politiskt beslutfattande under kriser.

3.5 Teorier om medias roll i samhällets politiska sfär

I den befintliga teorin finns det flera beskrivningar av medias roll i politiska sammanhang. Edelman (1998) menar att det är medias uppgift att rapportera vad som händer på de politiska arenorna. Detta görs genom det förmedlande språket som, enligt Edelman (1998) inte behandlar verkligheten utan *utgör* den eftersom språket är så nära verkligheten som medborgarna kan komma. Då verklighetens språk talas genom media, kan slutsatsen dras att media i hög grad påverkar konstruktionen av det politiska skådespelet (Edelman 1988).

E. Laakomas (personlig kommunikation, 060511) förklaring till medias roll är också att medias uppgift är att rapportera vad som händer inom de politiska arenorna. Enligt honom säger institutionen inom den svenska politiken att beslut skall vara rationella (jmf Brunsson

2000), vilket även är explicit föreskrivet i lagar. Därför blir media den utomstående aktören som har i uppgift att kontrollerar att politikernas ageranden håller sig inom dessa normer och regler (E. Laakoma, personlig kommunikation, 060511).

Strömbäck (2004) å andra sidan sätter begreppet *makt* som det centrala begreppet i diskussionen kring media och dess roll i politiska sammanhang. Han säger att makt handlar om möjlighet att åstadkomma eller förhindra en förändring, det vill säga möjligheten att påverka, och särskiljer mellan tre dimensioner av makt, nämligen makten över beslutsfattandet, över dagordningen och över tanken (Strömbäck 2004). Makten över politiska beslutsfattande handlar därmed om *makten att påverka verkligheten*, medan makten över dagordningen respektive över tanken handlar om *makten att påverka bilderna av verkligheten* (Strömbäck 2004). Den senare innehas, till en stor utsträckning, av medierna. Den objektiva verkligheten i all ära, men det är bilden som i slutändan betyder mer, eftersom det är genom bilderna av verkligheten som våra åsikter och förhållningssätt skapas vilket påverkar vårt beteende. Media tillskrivs därmed en stark maktposition, då de faktiskt besitter möjligheten att sprida propaganda samt att fördunkla verkligheten. (Strömbäck 2004)

Makten kan dock inte utövas över någon som inte tillåter det (Edelman 1988, Strömbäck 2004). På samma sätt som politiska beslutsfattare inte kan utöva makt över oss om vi inte frivilligt väljer att låta dem göra det, kan inte heller medier utöva makt om vi inte tar till oss deras budskap. Legitimiteten erhåller här en central roll; förutsättningen för att individer skall ta till sig det publicerade ordet är att de anser medierna vara legitima förmedlare av nyheter och information (Strömbäck 2004). Diskussionen om huruvida medierna uppfattas som legitima informationsförmedlare ligger utanför denna uppsatsens omfattning, och vi utgår från att medierna uppfattas som legitima och att deras budskap når läsarna.

Lippmans mening om mediernas makt att påverka bilden av verkligheten innefattar en idealmodell där massmedier ger medborgarna sanningsenlig information om de politiska frågor som de skall vara med att besluta om. Media klarar dock inte av uppgiften att rapportera och förmedla verkligheten på ett korrekt sätt. Därmed har inte medborgarna den rätta informationen vilket enligt Lippman gör dem oförmögna att fatta förnuftiga politiska beslut. Därför kritiserar Lippman institutionen massmedia. Han menar att de påstår sig förmedla en verklighet när de i själva verket endast förmår att ge ett hum om den. (SOU 1999:126)

3.6 Teorier om medias påverkan på politiken

Då människor inte har förmågan att själva undersöka verkligheten för att skapa sig en uppfattning om viktiga frågor, tvingas de förlita sig på medierna. Därför är medierna viktiga i deras roll att ge ledtrådar om vad som är centrala och angelägna samhällsproblem, det vill säga det som står på samhällets dagordning, som Strömbäck (2004, s. 30) definierar som ”den uppsättning frågor som diskuteras och som kan komma att bli föremål för politiska beslut i någon form”. Medierna uppmärksammar därmed vissa politiska frågor mer, och andra mindre eller inte alls. Detta leder till att den vikt som medierna fäster vid olika frågor överförs till allmänheten. Generellt sett menar Strömbäck (2004) att medierna besitter mer dagordningsmakt då kriser uppstår, eftersom konkurrensen om medborgarnas uppmärksamhet då är mindre från politiska partier eller andra intressegrupper.

Strömbäck (2004) säger också att mediernas dagordningsmakt inte är fullständig, utan beror på faktorer kopplade till såväl medierna själva, deras innehåll, mottagarna samt till sammanhanget. Trots detta visar hans forskning att makten över medborgarnas dagordning i stor utsträckning ligger hos medierna. Även Nord och Strömbäcks (2006) studie stödjer denna slutsats. De menar att det existerar ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan medierna och politikerna där medierna behöver informationen som politikerna kan erbjuda och politikerna behöver uppmärksamheten som medierna kan erbjuda (Nord & Strömbäck 2006).

Strömbäck (2004) hävdar, med flertalet undersökningar som grund, att medierna har en avsevärd makt över hur medborgarna uppfattar verkligheten. Han drar också slutsatsen att medierna inte bara har makten att påverka människor i *vad* de anser vara viktiga samhällsfrågor (dagordningsmakt), utan också *hur* de uppfattar verkligheten (gestaltningmakt). ”Ju mer beroende vi är av medierna och journalistiken för information och kunskap, ju större behov av vägledning vi har, ju färre fasta värderingar och egna åsikter vi har, desto större är mediernas och journalistiken potentiella makt.” (Strömbäck 2004, s. 49). Detta kan tolkas som både en direkt och indirekt påverkan på politiken. Direkt påverkan i den bemärkelsen att politiker också är medborgare som förlitar sig på medierna, medan den indirekta påverkan gör sig märkbar då man talar om politikernas beroende av deras väljare.

3.6.1 Teorin om medias påverkan på politiken under kriser

I en krissituation, är det av betydelse att inse vikten av politiska institutioners och aktörers uppfattade prestanda. Uppfattningen som skapas styrs av de kriterier som agerandet utvärderas emot, samt tillgängligheten på information. Det uppfattade krisledarskapet blir den huvudsakliga påverkande faktorn för politikernas förtroende, vilket förklarar varför en naturkatastrof kan leda till en politisk katastrof. Forskning visar också att media i hög grad påverkar medborgarnas åsikter och attityder under en krissituation samtidigt som de tenderar att redovisa vissa delar av information och exkludera andra. (Grandien m fl 2005)

Den information som befolkningen har tillgång till är medias förmedling (Grandien m fl 2005). "During crises, the public depends almost totally on the media for news and for vital messages from public and private authorities. The news media are the only institutions equipped to collect substantial amounts of information and disseminate it quickly." (Graber 2005 gm Strömbäck, s. 129). I en sådan krissituation skapas ett komplext förhållande mellan utbud och efterfrågan på information (Grandien m fl 2005). Om situationen klassas som extrem skapas ett enormt behov av näst intill vilken information som helst rörande katastrofen. Media både svarar och understödjer denna efterfrågan genom att avbryta deras normala rapportering och rusar till det drabbade området och rapporterar allt som är möjligt, vilket resulterar i att all information som kan förknippas med den aktuella krisen får ett nyhetsvärde (Grandien m fl 2005). Vid kriser uppstår till följd därav ett informations tomrum som måste fyllas. Från en krisledares perspektiv blir det därmed av vikt att respondera så snabbt som möjligt, speciellt eftersom första intrycket snabbt kommer att forma och färga resten av kommunikationen parterna emellan. Om krisledarna misslyckas med att fylla detta tomrum av information, kommer andra att fylla det med information som mycket väl kan vara inkorrekt. Om ledarna handlar snabbt och kraftfullt kan de lyckas att fylla informationstomrummet på ett sätt som framhåller deras styrka som ledare, vilket kan leda till att stödet för dem ökar. Lyckas de istället inte att agera tillräckligt snabbt, eller agerar de på ett felaktigt sätt ur medias synvinkel, kan de istället komma att ses som en del av problemet istället för en del av lösningen. (Grandien m fl 2005)

Det politiska agerandet i krissituationens allra första stunder skall vara snabbt, det huvudsakliga budskapet konsekvent och organisationen måste ha en öppenhet och ge tydlig instruktiv information (Grandien m fl 2005). Det sämsta som en regering kan göra i en

krissituation är att besvara krisen med tystnad och handlingsförlamning. Detta sänder ut signaler om osäkerhet och passivitet, vilket är det sista som människorna i kris förväntar sig (Grandien m fl 2005).

Sammanfattningsvis menar medieteorin att media påverkar politiska beslut genom framförallt den dagordningsmakt den besitter, eller med andra ord makten att påverka bilderna av verkligheten. Även om politikerna har informationen som media behöver, är det media som har försprånget då den styr vad och vem som uppmärksammas vilket är av betydelse för politikerna. Då en krissituation uppstår ändras förutsättningarna till mediernas fördel, enligt vår tolkning av teorin. Det informationstomrummet som uppstår under en kris måste fyllas snarast och om politikerna inte agerar intar medierna en ledande roll. Denna roll kom media att få under Tsunamikatastrofen, varför vi undersökt hur detta påverkat de politiska beslutsprocesserna i samband Tsunamikatastrofen. Denna fråga ska vi empiriskt besvara i det efterföljande kapitlet.

3.7 Summering – Besluts- och medieteorier

Syftet med uppsatsen är att undersöka *vilken roll media har i politiska beslutsprocesser i krissituationer*. Tack vare beslutsteorierna vet vi att de politiska beslutsprocesserna kan ses ur två synvinklar. Å ena sidan finns *idealet*, den rationella beslutsmodellen, medan det å andra sidan finns empiriskt grundad beslutsteori som beskriver beslutsprocesserna som bestående av oordning, komplexitet samt inslag av reagerande. Vid en krissituation kännetecknas politiska beslutsprocesser dels av dessa tre komponenter, men ett viktigt inslag utgör även faktumet att krissituationen öppnar ett policyfönster som skapar en möjlighet för medvetna policy-entreprenörer att dra beslutsfattarnas uppmärksamhet till ett specifikt problem. Endast beslutsteorierna kan dock inte förklara *hela* beslutsprocessen under en krissituation, varför alternativa teorier är nödvändiga att applicera.

Medias påverkan på politiska beslutsprocesser är självklar såtillvida att ett beroendeförhållande mellan politikerna, medborgarna och medierna är konstaterat med hjälp av medieteorin. Dessutom har forskare inom området även kunnat visa att medierna innehar makten över dagordningen, det vill säga makten att påverka bilderna av verkligheten. Under

krissituationer gör sig denna makt synlig framförallt genom att ett informationstomrum uppstår, ett tomrum som ger en ledarroll åt den aktör som lyckas fylla ut det först.

Inte heller med hjälp av dessa två från varandra åtskilda forskningsområden, beslutsteorier respektive medieteorin, kan vi förklara *hela* beslutsprocessen i en krissituation, samt uttolka vilken roll media har i politiska beslutsprocesser i krissituationer. För att kunna göra detta och uppfylla syftet måste dessa forskningsområden sammanföras. Således ämnar vi att med hjälp av medias agerande under en krissituation, så som beskrivet av medieteorin, uttolka vilken roll media har i politiska beslutsprocesser under en krissituation, processerna såsom beskrivna av beslutsteorier.

4 Det empiriska underlaget för politiska beslutsprocesser och deras skildring

I föregående kapitel har vi klargjort hur politiska beslutsprocesser fortskrider enligt beslutsteorier, samt vad vi genom medieteorin vet om mediernas påverkan på dessa. Nedan skall vi redovisa vad vi fann i verkligheten. Med andra ord skall vi redogöra för vår medieundersökning över det mediala tryckets form under och efter flodvågskatastrofen, för att sedan redovisa intervjuer med personer involverade i beslutsprocesser i samband med flodvågskatastrofen för att se hur dessa skiljer sig från beslutsprocesser under ordinära förhållanden. Även sekundärdata kommer att redovisas, och vi börjar med Krisberedskapsmyndighetens studie av svenska mediers bevakning som en inledning till händelserna i samband med katastrofen.

4.1 Krisberedskapsmyndighetens sammanställning

För att visa på det mediala trycket som förekom efter flodvågskatastrofen i Sydostasien redovisar vi nedan statistiken tagen från Krisberedskapsmyndighetens studie av svenska mediers bevakning av Tsunamikatastrofen. Den enorma uppmärksamhet som katastrofen fick kan till en del förklaras med att katastrofen inträffade i mellandagarna som vanligtvis är en period med en relativt låg mängd av material att publicera; det är oftast årskrönikor och tillbakablickande på det gångna året. Därmed fanns det inte några andra stora händelser som konkurrerade om medieutrymmet. Men den absolut viktigaste förklaringen är att det var en enorm katastrof som drabbade många svenskar på ett dramatiskt och oförutsägbart sätt. Den blottlade också en sårbarhet i det svenska samhällets förmåga att hantera en akut krissituation. (KBM:s temaserie 2005:13)

Under de sex första dagarna efter flodvågskatastrofen publicerade kvällstidningarna i genomsnitt 46 hela tidningssidor per dag som handlar om katastrofen. Morgontidningarna publicerar i snitt 25 sidor per dag de första fem dagarna. (KBM:s temaserie 2005:13)

	Kvällspress	Morgonpress	ab.se	dn.se
Antal artiklar	359	373	177	139
Antal sidor	278	125	-	-
Antal sidor/dag	46	25	-	-
Antal bilder	1 246	380	156	37

Tabell 1. Antal artiklar och utrymme för tsunamin i tidningarna 26-31/12. Källa: KBM:s temaserie 2005:13.

Morgontidningarnas artiklar är något fler i antal, men är dock i genomsnitt kortare vilket främst beror på den högre andelen notiser.

Under den första veckan efter Tsunamikatastrofen spränger den mediala rapporteringen gränserna för de samtliga ordinarie nyhetssändningarna och leder till mängder av extra upplagor och extrasändningar. Att rapporteringens gränser har sprängts märks inte minst vid en jämförelse med statistiken för andra stora händelser:

	Rapport 19:30
Mordet på Olof Palme 1986*	64
Gulfkriget 1991**	71
Estoniakatastrofen	74
Terrorattacker i USA 2001**	70
Anna Lindhs död 2003**	40
Tsunamikatastrofen 2004**	84

* åtta första dagarna

** sju första dagarna

Tabell 2. Nyhetsvärdet hos några stora händelser i Rapport 19:30. Andel i procent av total sändningstid första nyhetsveckan. Källa: KBM:s temaserie 2005:13.

Tabell 4.2 visar hur stor uppmärksamhet olika stora händelser har fått i media, mätt i andel utrymme i rapport 19:30, vilket är ett sätt att mäta bevakningen på. Tsunamin har fått absolut mest utrymme, 84 procent, och näst efter följer Estoniakatastrofen med 74

procent. Katastroferna i sig är mycket olika, men det gemensamma för dem är att ett stort antal svenskar omkommer under mycket dramatiska förhållanden. (KBM:s temaserie 2005:13)

4.2 DN undersökning

Nedan kommer vi att redovisa vår egen undersökning där vi sammanlagt läst 289 artiklar. Artiklarna har vi delat in enligt kategorierna *positiva*, *informativa* samt *starkt kritiska* mot regeringskansliet. Samtliga artiklar är dock inte redovisade på grund av den ansevärd mängden. De icke-redovisade artiklarna har befunnit sig inom intervallet informativa och starkt kritiska på den kategoriseringsskala vi använt oss av. Vidare har vi av praktiska skäl valt att redovisa artiklar i tre olika perioder. Indelningen i de olika perioderna har skett efter mängden och typen av kritik. Period ett sträcker sig från den 27 december 2004 till och med den 3 januari 2005, period två från den 4 januari till den 31 januari 2005 och den sista perioden sträcker sig från den 1 till den 17 februari.

4.2.1 Period 1 – Konstruktivt ifrågasättande

Av de totalt 78 artiklarna som publicerats i Dagens Nyheter i perioden 27 december till och med den 3 januari är 30 stycken rent informativa. Tre stycken har en positiv framtoning och 21 stycken riktar stark kritik mot regeringskansliet.

Informativt

Det som framförs i de informativa artiklarna kan delas in i tre huvudsakliga områden. Den ena berör katastrofens omfattning, där informationen kretsar kring vilka områden som är drabbade. Den andra behandlar antalet döda och saknade i de olika områdena medan den sista delen handlar om förödelsens ekonomiska omfattning.

Positivt

Den positiva publiciteten berör svenskars vilja och förmåga att hjälpa till.

”Men viljan att bidra från alla hörn av Sveriges avlånga land är det inget fel på. Och det finns inget skäl att tro att den viljan skulle vara radikalt annorlunda hos den regering och det utrikesdepartement som – oavsett om det varit befogat eller ej – fått

klä skott för allt som inte fungerat efter katastrofen. Regeringen och UD har bara haft att svälja och ta emot. Trots att huvudansvaret för att få hem skadade och medellösa svenskar ligger hos försäkringsbolagen.” (050103, *Att förlora ett barn är alltid en katastrof*)

Kritiskt

Kritik som tas upp under denna period berör dels svårigheten att komma fram till UD på telefon, dels den bristande samordningen på plats. Det riktas också allmän kritik mot katastrofhanteringen som helhet.

Kritiken mot den bristande telefonkapaciteten framförs i form av omöjligheten att komma fram till UD. Vidare riktar besvikna medborgare sitt missnöje mot vidarekopplingen till SOS centralen när samtalet väl kopplades fram. Den bristande samordningen i Thailand från svenska myndigheter och företag tas upp i flertalet artiklar och beskrivs i en av dessa enligt följande:

”I entrén står en man i 30-årsåldern från Stockholm. Han är rasande. -UD har inte fattat vad som har hänt här. De gör absolut ingenting. Inte resebyråerna heller. -Här springer resebyråerna och UD med olika listor över saknade, säger den rasande. Inte ens det kan de samordna.” (041229, *”UD fattar inte vad som hänt”. Kaos och förtvivlan bland nödställda turister i Phuket*)

Den allmänna kritiken består generellt av regeringens handlingsförlamning och flertalet diskussioner uttryckte kritik mot den förvirring som råder över vem som bär ansvaret. Det framförs en stark påtryckning på hur dålig krishantering Sverige besitter, där ett stort problem är att det saknas tydliga ansvarsområden. Vem förfogar över medlen i form av personal, utrustning och pengar, är en återkommande frågeställning. Viss kritik riktas även mot att regeringen påstår att de inte visste något när hela Sverige följde händelserna via nyhetssändningar.

Vidare skrivs i en artikel:

”UD’s ledning verkar ha försökt hålla katastrofen på armlängds avstånd genom att låta resebolagen ta ansvaret. Om det var av budgetskäl eller beröringsskräck med den

kommersiella världen är svårt att veta. Men att katastrofhjälpen försenades på grund av misstämningen mellan regeringen och resebolagen blev uppenbart även för svenska folket när den kom ut i medierna.

Regeringskansliet verkade inte inse att tiotusentals resenärer som tidigare varit kunder hos olika resebyråer nu såg sig som svenska medborgare och krävde att den ”vård och omsorg” som ständigt utlovas av politikerna också ska gälla när de råkar ut för en naturkatastrof i ett annat land.” (041231, *Högsta politikerna är ansvariga för missarna*)

Regeringskansliet har i vissa fall försvarat sig, såsom Lars Danielsson med följande uttalande:

”Svensk militär personal kan inte operera i ett annat land utan vidare. För att flyga ner dem i Herkulesplan med utrustning så krävs en byråkratisk omgång med tillstånd från de länder man flyger över. Även om vi hade tryckt på knappen i måndags morse så skulle de ännu inte ha varit i luften. All erfarenhet säger att man måste stödja den lokala hjälporganisationen där katastrofen inträffat.” (040130, *Nu har vi satt in alla resurser. Statssekreterare Lars Danielsson bemöter kritiken*)

Artikelförfattarna fortsätter med att jämföra Sverige med andra länder:

”I Italien reagerade civilförsvarets chef Guido Vertolaso direkt. Han ”beslagtog” de turisflighter som var på väg till Sydostasien och lastade dem fulla med medicinsk utrustning och personal i stället. Redan på söndagen var de första två planen på väg ned till katastrofområdet, och redan under måndagen, hade drygt 1100 italienska turister fraktats hem. (...) I Finland reagerade utrikesdepartementet och kontaktade flygbolaget Finnair. Flygtransporterna från Phuket i Thailand inleddes därför redan i tisdags.” (041231, *Högsta politikerna är ansvariga för missarna*)

Perioden avslutas med att Herkulesplanen omskrivs i fyra artiklar, där en artikel skriver att: ”de berömda herkulesplanen tas i bruk först efter en vecka” (050103 ”*Cynisk utrikesminister måste avpolletteras nu*”)

4.2.2 Period 2 – Kritiken kulminerar

Under perioden 4 till 31 januari 2005 har vi läst 211 artiklar totalt som skrivits i Dagens Nyheter. Av dessa är 43 stycken av informerande karaktär, med tämligen liknande innehåll som informerande artiklar under den första perioden. Artiklar med positiv framtoning var tio stycken, medan artiklar som var starkt kritiska till politikernas och myndigheternas agerande var 63 stycken.

Informativt

I början av januari fanns det endast 13 artiklar av informerande karaktär. Dessa artiklar handlar bland annat om publiceringen av namnlistorna på saknade och omkomna svenskar samt hur barn ska omhändertas vid svåra kriser. Vidare skrivs det även om hur livet utvecklas i det drabbade området, såsom i artikeln *Små, små tecken på vardagsliv. I Banda Aceh har de första affärerna öppnat efter katastrofen* (050108).

I slutet av januari återgår Dagens Nyheter till att i större omfattning publicera informativa artiklar. Fakta om antalet döda återges samt hur arbetet går till i Thailand. Fokusen på Thailand speglas också genom flertalet artiklar om Thailands obefintliga varningssystem.

Här är också den enda gången som beslutet om arvsskatten nämns. Vi vill redovisa artikeln då den tar upp det beslut vi undersöker. Artikeln kan inte ses som rent informativ då den har en viss kritisk ton, men den är inte starkt kritisk vilket gör att vi redovisar den under den informativa rubriken. Således skrivs följande i artikeln *En regering på defensiven* (050121)

”Den borgerliga oppositionens förslag tas på allvar på ett annat sätt än tidigare av regeringen och ses inte bara som något för papperskorgen. Det har redan fått regeringen att backa och gå med på att retroaktivt tidigarelägga avskaffandet av arvsskatten (...).”

Positivt

Dessa artiklar har ofta varit av en cynisk framtoning. Ett exempel är artikeln med rubriken *Per M: Katastrofen människan* från 18 januari 2005 som bland annat lyder:

”Tja, det kan rent av vara som så att det ofta är människors tillkortakommanden som tvingar Naturen att slutligen säga sitt. Nu vet vi ju, genom DN och andra illustra blad, att tsunamin faktiskt var Laila Freivalds fel och att saker och ting rett upp sig bra mycket bättre bara Hans Majonnäs Honungen informerats i tid.”

Denna artikelförfattare är inte ensam om sin ironiska stil. Följande artikel, kan sägas, både sammanfattar och besvarar kritiken mot utrikes- och statsministern:

”Laila Freivalds utnämns genast till spottkopp. Varför har hon inte redan flugit till Thailand? Vad har hon i Thailand att göra - hon springer ju bara i vägen! En kvällstidning avslöjar att utrikesministern flög första klass. Hade hon sluppit kritik om hon åkt stand-by? Nästa dag gör man ett nummer av menyn ombord. Fokus flyttas därefter till statsministern. En oppositionspolitiker påstår att Persson somnade om efter att ha fått den första rapporten. Var sagesmannen närvarande i sovrummet?”
(050122, *En blick i framtidens backspegel. Kolumnen: P C Jersild om tsunamikatastrofen*)

I övrigt har insändare stått för en förhållandevis stor del av den positiva strömmen. Så har till exempel *Läsarreaktioner efter katastrofen* (050104) innehållit bland andra följande inslag:

”Det är fullständigt självklart att regeringen inte i blindo kan kasta iväg hjälpresurser utan måste agera på det man vet. Regeringen har gjort en så bra bedömning man kan begära och sett till att både flygplan och andra hjälpresurser kommit i väg så väl förberedda som möjligt och i så god tid som möjligt.”

Kritiskt

Den största delen av artiklar under perioden 4 till 31 januari 2005 är starkt kritiska till politikernas och myndigheternas agerande. Redan den 5 januari 2005 står det i en artikel om att regeringen har vägrat införa en krisorganisation och att det därför tog 40 timmar innan regeringen lyckades fatta beslut om att skicka hjälp från Sverige till Thailand (*Regeringens motstånd sinkade hjälpen. Trots flera förslag har Sverige inte inrättat någon katastroforganisation.*). De artiklar som är mycket kritiska till regeringen behandlar för det mesta, såsom den nämnda artikeln, regeringskansliets oförmåga att hantera katastrofen. Under vår läsning har vi kunnat urskilja fem olika grupper av den framförda kritiken, nämligen:

bristande krisberedskap, passivitet, strukturella problem, den uteblivna informationen och frånskyllande. Därför kommer vi nedan att redovisa artiklarna i enighet med dessa fem kritikkategorier. Viktigt att påpeka, även om vi av praktiska skäl har klassat varje artikel i en grupp, är att dessa grupper inte har en klar skiljelinje. Grupperingarna flyter in i varandra, där en artikel kan anses tillhöra flera olika grupper.

Bristande krisberedskap

Regeringens bristande krisberedskap har kritiserats bland annat i jämförelse med hur det var under den borgerliga regeringen där Carl Bildt såg till att krisövningarna genomfördes (050116, *"Statsministern sate stopp för regeringens krisövningar"*. *Ny hård kritik mot Göran Perssons hantering av katastrofen i gemensamt borgerligt partiutspel*). Att det var bättre förr kan utläsas även ur följande stycke:

"Den skarpa relief mellan då och nu var lätt att se när den snart 90-årige före detta kabinetssekreteraren Sverker Åström i tv-programmet "Agenda" i söndags berättade om UD:s hantering av Turkiets överraskande invasion på Cypern i juli 1974. När den ensamme vakthavande departementssekreteraren Örjan Berner på det semestertomma UD tidigt på morgonen larmades om att drygt 800 svenska turister i Famagusta hamnat mitt i kriget, tog det två timmar att få i väg två av flygvapnets Herkulesplan. På kvällen var alla svenskar hemma, utan kriscentral och utan att något statsråd kallats in." (050121, *Den stora staten fjättrar sig själv*)

Dock har även nutidens politiska opposition gjort sina röster hörda genom att få ett flertal kritiska insändare publicerade. I en av dessa kritiserar de hårt Göran Perssons hantering av katastrofen i allmänhet och hans bromsning av regeringens krisövningar i synnerhet (050116, *"Statsministern satte stopp för regeringens krisövningar"*).

I artikeln *Johannes Åman: Krisberedskap förutsätter övning* (050115) konstaterar Krisberedskapsmyndighetens generaldirektör Ann-Louise Eksborg att just god beredskap förutsätter övning och att regeringskansliet inte velat delta i övningsverksamheten. Samtidigt har det förekommit berättelser om andra aktörer, vilka har varit bättre förberedda för det oförutsedda. Artikeln *Charterbolagen hade rutiner* (050109) är ett exempel på dessa aktörer där det bland annat står att:

”Det praktiska arbetet kom igång snabbt – information, extrainkallad personal, förstärkning av resurserna på plats.”

Plikten att förbereda sig för det oförutsägbara (050105) är en artikel som menar att regeringen och myndigheterna borde ha lärt sig om krisberedskap av tidigare katastrofer: ”Svagheter i dess egen [regeringens] krisberedskap var kända redan före tsunamin.”

Passivitet

En omtalad person i charterbolagssammanhang är Lottie Knutsson på Fritidsresor som i motsats till regeringskansliet beskrivs som handlingskraftig, omhändertagande och ödmjuk (*Hon stod stadigt när Sverige vacklade*, 050109). Men framförallt kan missnöjet i artiklarna vad gäller regeringens och myndigheternas handlingsförlamning utläsas ur kritiken mot att de berömda Herkulesplanen togs i bruk först efter en vecka.

”För tjugo år sedan hade sannolikt på order av ÖB försvarets Herkulesplan lämnat Sverige redan första katastrofdygnet lastade med ett par militära fältsjukhus och annan utrustning” (050104, *Regeringen sopar igen spåren av sin passivitet*)

Vid flertal tillfällen har det påpekats att det är bättre att göra något än inget flls. På så sätt skriver författaren till en insändare att:

”Varje medborgare som fått militär utbildning vet att det finns något som heter ”Tjänstereglemente för Krigsmakten”. Där står mycket tydligt angivet: ”Vid svåra valsituationer är det bättre att handla fel än att inte handla alls.” (050118, *Åsikter om kungens och statsministerns ageranden*)

I artikeln *Över ett dygn gick innan kungen informerades* (050110) uttalar sig kungen om att:

”I vissa lägen är det bättre att agera än att inte göra nåt alls. Då är det bättre att ringa på ambulansen och sen skicka hem den om den inte behövs. Men här i Sverige är det ofta så att ingen vågar ta ansvar. Man är rädd att dra igång saker, det kan betyda kostnader, och så måste man stå till svars sedan. Vem ska betala?”

Denna underrubrik avslutas med ett stycke artikeln *100 på plats från svenska myndigheter* (050131) som utgör ett mycket tydligt exempel på kritiken mot regeringens och myndigheternas handlingsförlamning:

”Räddningsverkets stab ska stödja och samordna allt som svenska myndigheter gör på plats. Uppdraget är att se till att alla gör sitt och samarbetar om uppgiften: att leta efter svenska medborgare, identifiera dem och ta hem. Staben ska också se till att hemtransporten av kistorna fungerar och att en värdig ceremoni alltid hålls innan de lämnar Thailand. Men det dröjde till den 31 december innan insatschefen och de flesta i hans personal var på plats. Då hade de suttit hemma med väskan packad i en vecka. Först då fick räddningsverkets generaldirektör klartecken från regeringen att skicka styrkan till Thailand.”

Strukturella problem

Artikeln *Katastrofen blottar statens problem*, Kolumnen: *Inga-Britt Ahlenius om den svaga förvaltningen* (050112) angriper problemet sakligt, och menar att problematiken bottnar i den nuvarande författningen och den strukturella uppbyggnaden. Denna artikel är ett exempel på artiklar som behandlar den strukturellt politiska uppbyggnaden med bland annat koncentrerings av makten. Barbro Hedvall skriver i *När makten blir för stor för en man* (050107) att:

”Statsminister och hans kansli, Statsrådsberedningen, har under en lång tid fått - eller tagit sig - starkare ställning. Delvis är det en följd av att politiken i sig expanderat, delvis är det ett resultat av vår nuvarande författning, delvis en följd av mediernas växande roll och starka koncentration på person. Ostridigt är att utvecklingen accelererat under Göran Persson och med vårt EU-medlemskap. När så mycket beror av en enda motor blir det oro och överksamhet när denna motor inte arbetar på högvarv. Så var det under en god del av 2004 till följd av Göran Perssons onda höft. Nu däremot demonstreras att hur frisk än statsministern är så blir en katastrof som den i Asien honom övermäktig. Det är bestämt något fel med den svenska regeringskonsten.”

I artikeln *Ett parti i panik* (050115) kommer Marita Ulvskogs angrepp mot kungen fram. Hon kritiserar kungen för att göra politiska utspel vilket strider mot Torekovkompromissen från

1971. I samma artikel redogörs dock för att Göran Persson inte långt efter Marita Ulvskogs uttalande tar offentligt avstånd från det. Vidare skrivs det att:

”Bristen på samordning och ledarskap löper som en röd tråd genom den senaste tidens turer. När statsministern inte förstår att agera i tid, sprider sig förvirringen och osäkerheten genom hans system. Och det i sin tur är en följd av att Göran Persson kansli till Sveriges kommandocentral. Visserligen är det inte första gången Persson går genom en svår kris, men denna är värre än tidigare på framförallt två sätt. För det första ifrågasätts nu på allvar socialdemokraternas förmåga att leda landet. (...) De normalt stabila och skickliga socialdemokraterna har plötsligt tappat sin sans och balans. Vad vi bevittnar är ett parti i panik.”

Vidare i samma artikel kritiserande det borgliga blocket regeringen för att vara ett parti som bromsas av interna konflikter och vars insatser mer präglas av funderingar kring hur de uppfattas i media än att agera kraftfullt för att hjälpa de drabbade. Ett återkommande ämne från det borgliga partiet är också att Göran Persson sitter på det yttersta ansvaret.

Den uteblivna informationen

Det har förekommit en del diskussioner om politikernas, myndigheternas och övriga aktörers vetskap gällande katastrofens omfattning. Göran Perssons pressekreterare Anna Helsén menar att många var ovetande om antalet drabbade svenskar.

”- Jag var förvånad över att inte en enda journalist ringde mig, säger hon. Men dessutom visste vi inte att så många svenskar drabbats. Vi såg det i första hand som ett biståndsärende, och det bestämdes att (biståndsminister) Carin Jämtin skulle kommentera händelserna.” (050105, Persson valde att hålla tyst. Persson och Freivalds sade nej till UD-förfrågan om uttalande på annandagen)

Den 13 januari 2005 i artikeln *Persson kunde själv ha lyft luren* riktas tydlig kritik mot Göran Persson och hans sätt att lägga skulden på enskilda regeringstjänstemän. Enligt artikeln menar Persson:

”att det är någon eller några tjänstemän på mellannivå på utrikesdepartementet som är ansvariga för att den svenska katastrofinsatsen kom igång ett dygn för sent. Han och

utrikesministern Laila Freivalds visste inget på annandag jul, för de fick inte läsa telefaxmeddelandet från ambassaden i Bangkok, där det stod att det inträffat en flodvågskatastrof och att många svenskar var drabbade.”

Artikelförfattaren fortsätter att ha en starkt kritisk framtoning då han skriver följande:

”Men vi lever nu i 2000-talet, då vi inte längre får information via faxmeddelande. Hela Svenska folket kunde höra larmsignalerna från svenska ambassaden i Thailand redan på annandagen, när andremannen på ambassaden intervjuades i radions nyhetssändningar. Det gick inte att ta miste på att han ansåg att det var ett krisläge och att han befarade att många svenska var drabbade.”

Även andra artiklar påpekar att det vid tidpunkten aktuella nyhetsflödet räckte som informationskälla för att förstå både omfattningen och det stora antalet drabbade svenskar, se bland annat *Persson hade kunnat få vetskap i nyhetsflödet* (050114). Andra artiklar, såsom *Charterbolagen hade rutiner* (050109), skrivet att dessa bolag tidigt insåg allvaret. I samma artikel menar Agneta Åstrand, informationschef på Apollo, att: ”Genom att vi tidigt insåg hur allvarlig situationen var kunde vi också vinna tid.”

Frånskyllande

Denna kategori av kritiska artiklar är kopplad till den föregående kategorin. Olika politiska aktörer har påstått att den bristande informationen är det grundläggande problemet, och med denna grund har de skyllt på andra. Som tidigare nämnt har det i medierna väckts mycket uppståndelse kring faxet från svenska ambassaden i Thailand som olika parter menar har slarvats bort. Det har bland annat skrivits om premiärministerns beskyllande av hans medarbetare för detta slarv:

”Visst är Göran Persson huvudpersonen, inte den Göran Persson som i solenna former talar om vår sorg och förtvivlan, utan den aggressive politikern som slår vilt ifrån sig mot UD:s faxhantering och Thailands uteblivna tsunamivarning.” (050120, *Barbro Hedvall: En statsminister i stormens öga*)

Göran Persson är, enligt Dagens Nyheter, inte ensam om att skylla ifrån sig. Laila Freivalds har gjort samma sak enligt följande stycke i artikeln *Regeringen struntar i sina åtaganden* (050213):

”När nu utrikesminister Laila Freivalds anser att hon skaffat sig en fullständig bild av det svenska agerandet och ger en intervju till Dagens Nyheter visar det sig att hon håller fast vid samma skylla ifrån sig-taktik som tidigare. Hon hävdar att ”alla” var lika oförstående som hon, kryddat med att hon ”inte visste vad Phuket är.”

4.2.3 Period 3 – Bevakningsintensiteten avtar

Under perioden 1 februari till och med den 17 februari publicerades sammanlagt tretton stycken artiklar om Tsunamin i Dagens Nyheter. Elva av dessa är av kritiskt karaktär och två av dem är rent informativa. Positiva artiklar uteblev helt under denna period.

Informativt

De informativa artiklarna tar dels upp Leni Björklunds syn på regeringens arbete för att skapa en ny krisfunktion, dels informeras det om att ett nytt provisoriskt varningssystem mot naturkatastrofer snart skall installeras i Phuketområdet.

Kritiskt

De kritiska artiklarna kan delas in i tre huvudområden; kritik mot hanteringen av namnlistornas, kritik mot Laila Freivalds och hennes påstående om att hon inte visste vad Phuket var, samt kritik mot uteblivande av krisövningar och uppbyggande av krisberedskap inom regeringen.

En relativt stor del av artiklarna tar upp problematiken kring listandet av drabbade. Först kritiseras UD för att de inte lät polisen sköta listorna trots att de besitter de resurserna och trots att UD varken hade utrustningen eller kapaciteten. Diskussionerna kring listorna fortsätter och övergår till frågan om varför inte dessa lämnas ut till pressen.

Vidare riktas kritiken mot Laila Freivalds för att hon inte visste vad Phuket var och att många svenskar befann sig där, men framförallt för att hon påstår att hon därför inte förstod omfattningen.

”Att inte veta vad Phuket är må vara förlåtet för de flesta. Men när Sveriges utrikes minister inte vet blir det anmärkningsvärt, allra helst som hon använt okunskaper som en ursäkt för sena reaktioner” (050215, *Per Ahlin: Slutet under Freivalds*)

Denna period avslutas bland annat med att Laila Freivalds försöker backa från sitt uttalande och får än mer kritik för detta. Hela regeringskansliet, å andra sidan, kritiseras enligt följande:

”Det handlar inte bara om vad enskilda UD-chefer gjorde eller inte gjorde, eller vad utrikesministern visste, utan om varför statsministern och hans stab inte tog ledningen och gav startsignal om en stor räddningsoperation” (050213, *Regeringen struntar i sina åtaganden*)

För att förstå vilken typ av tryck media utövade genom sin bevakning av flodvågskatastrofen redovisade vi ovan den genomförda medieundersökningen i DN. För att ta reda på huruvida denna bevakning hade en inverkan och hur den återspeglades i beslutsprocesserna har vi undersökt hur beslutsprocesserna under Tsunamikatastrofen fortskred. Därför ska vi nedan redovisa intervjuer med personer involverade i beslutsprocesser som resulterade i beslutet att tillbakaflytta gällande datum för Arvs- och gåvoskattslagens avskaffande samt beslutet att skicka Herkulesplan till Thailand.

4.3 Arvs- och gåvoskattens avskaffande

Följande avsnitt inkluderar intervjuer med:

Magdalena Andersson (s), statssekreterare på Finansdepartementet för beskattningsfrågor.

Susanne Eberstein (s), ordförande i riksdagens skatteutskott.

Håkan Persson, chef för enheten av kapitalbeskattning på tjänstemannanivån vid tidpunkten då Tsunamin inträffade.

Vi har valt att inte specifikt redovisa respondenten bakom varje uttalande, av anledningen att detta inte tillför något till sammanhanget utan istället bidrar till att förvirra läsaren.

4.3.1 En kort bakgrundsbeskrivning

Diskussionen kring Arvs- och gåvoskattelagen (AGL) i Sverige har under en lång tid varit ett aktuellt ämne på den politiska agendan. Arvsbeskattningen av make och sambo slopades redan den 1 januari 2004, medan diskussionerna fortsatte under 2004 om att slopa AGL helt.

Egendomsskattekommittén föreslog i juni 2004 att arvs- och gåvoskatten skulle halveras, varpå det vid remissbehandlingen föreslogs från flera håll att arvs- och gåvoskatten istället borde avskaffas. Att avskaffa arvs och gåvoskatten var ett beslut som socialdemokraterna i grunden var emot men vilket de i slutändan blev tvungna att ge vika för, i utbyte mot andra beslut som enligt dem har en högre prioritet. Detta resulterade i att det i budgetpropositionen för 2005 meddelades att AGL skulle avskaffas från och med den 1 januari 2005, varefter regeringen den 21 oktober 2004 överlämnade en proposition till riksdagen med förslag om att slopa AGL. (www.riksdagen.se, 061229, Undantag från arvsskatt och gåvoskatt Prop. 2004/05:97)

Riksdagsmotioner hade inkommit med förslag om att lagen skulle slopas retroaktivt från den 20 september 2004, det vill säga från den dagen då regeringen presenterade förslaget i budgetpropositionen. Motionerna avslogs dock och förhandlingarna resulterade i att lagen skulle komma att avskaffas den 1 januari 2005. (Sjöblom & Österberg 2005, Lagrådsremissen)

När beslutet väl togs upp i riksdagen den 16 december 2004 antogs själva beslutet direkt. Den 26 december 2004 inträffade Tsunamikatastrofen i Sydostasien, en katastrof som gjorde att beslutet om arvs- och gåvoskattens avskaffande återigen kom att sättas i fokus.

4.3.2 Beslutsprocessen – så fortskrider den i ordinarie fall

Den politiska beslutsprocessen inom finansdepartementet följer oberoende av typ av beslut en specifik förutbestämd väg. Processen ser ut enligt följande: En idé väcks, varefter en statssekreterare till finansministern diskuterar idén med ministern. Finansministern ger klartecken om processen skall fortsätta eller avbrytas. Om processen fortskrider, ger statssekreteraren ärendet vidare till en sakkunnig inom området som skriver en proposition. Propositionen återgår till finansdepartementet där samtliga får ta del av det skrivna materialet samt ha åsikter om eventuella ändringar, varefter den slutligen läggs fram i riksdagen. Tiden

för beslutsprocessen varierar i hög grad och beror på storleken av beslutet samt omfattningen av synpunkterna på den skrivna propositionen.

4.3.3 Beslutsprocessen – så fortskred den i samband med Tsunamikatastrofen

I och med Tsunamikatastrofens inträffande kom datumet för lagens avskaffande, den 1 januari 2005, att te sig olyckligt när flertalet (526 stycken) svenska medborgare miste livet bara dagarna före lagens avskaffande. Med anledning av detta har frågan uppkommit om inte tidpunkten för att avskaffa AGL borde förskjutas bakåt i tiden. En utredning angående vad som är möjligt att göra åt detta initierades och en lagrådsremiss skrevs. I denna lagrådsremiss beskrivs skeendet enligt följande.

”Händelserna i Sydostasien har återigen satt fokus på tidpunkten för att slopa arvs- och gåvoskatten. Katastrofen har drabbat regionen mycket hårt och krävt oerhört många liv. Det står också klart att det är många svenskar som har förlorat anhöriga och vänner. I ljuset av detta framstår tidpunkten för att avskaffa AGL som olycklig eftersom katastrofen inträffade bara dagarna innan lagen upphörde att gälla. Regeringen anser därför att det bör övervägas åtgärder som innebär att de anhöriga till dem som avlidit inte skall behöva betala arvsskatt.” (Sjöblom & Österberg 2005, Lagrådsremissen, s. 7)

Regeringen föreslog ett undantag som innebar att om en skyldighet att betala arvs- och gåvoskatt skulle uppkomma under perioden 17 december till och med 31 december 2004 skulle sådan skatt inte tas ut. Flodvågskatastrofen inträffade den 26 december 2004. Att sätta tidsgränsen i direkt anslutning till dagen för katastrofen är dock mindre lämpligt när ambitionen är att reglerna ska vara generella. Några av remissinstanserna har föreslagit att skattefriheten bör gälla från den 20 september eller den 21 oktober 2004. Enligt regeringens uppfattning bör emellertid undantaget gälla från och med dagen efter riksdagens beslut att slopa arvs- och gåvoskatten, det vill säga från och med den 17 december 2004. (www.riksdagen.se, 061229, Undantag från arvsskatt och gåvoskatt Prop. 2004/05:97)

I sitt betänkande föreslår finansutskottet att riksdagen antar regeringens beslut, bland annat eftersom ingen motion har väckts med anledning av propositionen om att flytta tillbaka

datumet för AGL:s avskaffning till den 17 december 2004 (www.riksdagen.se, 061229, Finansutskottets betänkande 2004/05:FIU29). Riksdagen antog regeringens förslag den 5 april 2005. Beslutet kom således att fattas att lagens avskaffande skulle förflyttas i tid och det är just detta beslut som studeras här.

Beslutsprocessen angående förskjutningen bakåt i tiden för AGL:s slopande som ägde rum efter Tsunamikatastrofens inträffande kom att följa den process som vi beskrivit ovan. Den dåvarande statssekreteraren framförde förslaget till den dåvarande finansministern. Finansministern godkände förslaget, och därefter fördes en diskussion mellan vänsterpartiet, miljöpartiet och socialdemokraterna. Efter denna gjordes en mindre utredning över kostnaden för att genomföra förslaget, varefter en juridiskt sakkunnige fick i uppgift att ta fram en proposition.

Den grundläggande idéns ursprung till detta beslut har ej kunnat fastställas, då ingen av de intervjuade kan erinra sig om var idén uppstod. Diskussioner kring idén tycks ha väckts på flertalet håll samtidigt, och det är inte möjligt att identifiera en specifik person som väckte idén. När diskussionen dock väl var på bordet fanns inga invändningar; det var ett beslut som tedde sig självklart för envar inom departementet. Detta ledde till att samtliga steg i beslutsprocessen gick exceptionellt fort. Det rådde därmed en sällan skådad konsensus i delsteget där propositionen återgår till finansdepartementet och samtliga får ta del av det skrivna materialet samt ha åsikter om eventuella ändringar. En av de intervjuade menar dock att detta till stor del berodde på den oväntade extra skatteintäkt som katastrofen kom att innebära. Människor som i normala fall skulle ha varit i livet efter perioden då Tsunamikatastrofen inträffade kom nu att omfattas av en lagstiftning som inte hade funnits om personen levde ett liv av normal längd. Därmed skulle en oplanerad intäkt tillkomma staten vilken intervjupersonen menar under omständigheterna var befängt. Detta var, enligt henne, samtliga inom departementet eniga om. Den ökade skatteintäkten är enligt denna person det främsta skälet till varför beslutet om förflyttelse av Arvs- och gåvoskattslagens avskaffande fattades. Övriga intervjuade menar dock att den främsta anledningen till att beslutet fattades var att hjälpa offer och anhöriga. En av dem säger att diskussionerna på politisk nivå innehöll en påvisad vilja att specifikt hjälpa tsunamioffer och deras familjer, medan övriga som avled under samma period, om så vore möjligt, helst skulle exkluderas. Han pekar också på viljan från politikernas håll att påvisa handlingskraft.

Att tiden kom att bli verktyget till att inkludera tsunamioffer samt deras anhöriga i beslutet om slopandet av Arvsskatten, menar den juridiskt sakkunnige vilket också framkommer i lagrådsremissen, hade flertalet skäl. Dels finns en svårighet att specifikt inkludera tsunamioffer samt exkludera resterande avlidna under samma period. Att särskilt urskilja tsunamioffer från andra avlidna under samma period skulle också tvinga regeringen att försvara varför tsunamioffer skall särbehandlas. På ett individuellt plan är en anhörigs bortgång en lika stor förlust. Därför är redskapet att flytta gällande datumet att föredra framför att låta bortgångsorsaken avgöra huruvida individen åläggs arvsskatt.

4.3.4 Media

Medias roll och påverkan under Tsunamikatastrofen generellt samt i de undersökta besluten specifikt har också diskuterats under intervjuerna. En av de intervjuade menar följande: ”Det är klart att man alltid är påverkad av media, men i detta fall var man fokuserad på uppgifterna i stället för att tänka på media.” Om situationen varit omvänd och regeringens insatser istället hade hyllats i medierna, tror hon ändå att samma beslut hade tagits. Anledningen menade hon beror på den exceptionella situation som uppstod där flertalet människor omkommer långt före vad de i normala fall skulle ha gjort. När medierna kan spegla ett verkligt problem som inte uppmärksammas i samhället förut, påstår den intervjuade att politiker uppmärksammar media i högre grad.

En annan av respondenterna menade att: ”politiker naturligtvis är känsliga för vad som står i media”. Vidare säger han att det dock är svårt att uttala sig på en generell nivå. Han menar att politikerna lyssnar av från olika håll för att sedan bestämma sig. Vidare uttalar sig den sista respondenten enligt följande: ”Jag är säker på att massmedia totalt har en alldeles för stor roll eftersom vi har fler opportunistiska politiker än någonsin (med hänsyn till det parlamentariska läget) som hoppar på vad som helst bara för att få utrymme i media.”

4.4 Herkulesplan

Kommande avsnitt inkluderar intervjuer med:

Johan Hederstedt, fd. Överbefälhavare samt samordnare av hemsändandet av avlida under Tsunamikatastrofen i Thailand.

Jan Jonsson, general samt vakthavande på Försvarmakten när Tsunamikatastrofen inträffade.

Jonas Hjelm, statssekreterare på Förvarsdepartementet fram till 7 oktober 2006.

Anställd på Förvarsdepartementet, Anonym.

Vi har även här valt att inte specifikt redovisa respondenten bakom varje uttalande, av anledningen att detta inte tillför något till sammanhanget utan istället bidrar till att förvirra läsaren.

4.4.1 En kort bakgrundsbeskrivning

Till följd av Tsunamikatastrofen omkom 526 svenska medborgare. Dessa befann sig i Sydostasien varav de flesta i Thailand. Frågan om hur både de överlevande och omkomna svenskarna skulle fraktas hem till Sverige kom tidigt att bli kritisk. I mellandagarna fattades beslutet att skicka två Herkulesplan till det krisdrabbade området i Thailand.

4.4.2 Beslutsprocessen – så fortskrider den i ordinarie fall

Herkulesplan är anskaffade för nationella transportbehov, och de har använts under kalla kriget bland annat för flytt av luftvärnssystem. I övrigt flygs Herkulesplan till platser inom Europa, det vill säga kortare flygsträckor, eller vid icke-kommersiella flygningar som till exempel ammunitionstransport. De används dock även vid kriser.

För att Herkulesplan skall kunna användas för civila ändamål finns det bestämda förordningar samt en process som ska följas om användningen blir aktuell. Framförallt innebär förordningen (2002:375) att Försvarmakten skall bistå statliga myndigheter med dessa, vilket gäller så länge regeringen har de resurserna, i synnerhet ekonomiska, som krävs för användningen av planen samt att den inte kolliderar med bruket av dem för militära insatser.

När användningen blir aktuell skall följande ske: Regeringen/Departementet/Myndigheten i fråga vänder sig till Försvarsdepartementet och meddelar att de är i behov av Herkulesplan. Försvarsdepartementet skickar en skriftlig anmodan till Försvarsmakten, om detta. Försvarsmakten skickar då tillbaka en offert där det framgår om de kan bistå med planen samt vilken tid som krävs för att ställa dem i beredskap. Regeringen/Departementet/Myndigheten i fråga gör en eventuell beställning av Herkulesplan, varefter Försvarsmakten inleder arbetet med att besätta planen i beredskap. Slutligen tas planen i bruk för det avsedda ändamålet.

Enligt en av respondenterna ska den ovanstående processen följas i den bästa av världar. Dock påpekar han att det inte är helt ovanligt att kommunikationen sker muntligt istället för skriftligt och att direktkontakt förekommer i praktiken, även om inte i teorin. Teorin följs inte alltid, framförallt på grund av praktiska skäl. I fallen där direktkontakt förekommer, känner sig Försvarsdepartementet (FD) inte utanför, enligt politikern på departementet. Försvarsmakten brukar i sådana fall ringa till Försvarsmakten och fråga om de känner till förfrågningen.

4.4.3 Beslutsprocessen – så fortskred den i samband med Tsunamikatastrofen

Klockan sju på morgonen den 26 december 2004 ringde en av Försvarsmaktens anställda som befann sig i Thailand till Försvarsmakten och meddelade om en stor våg. Försvaret ringde tillbaka till honom för att få ytterligare upplysningar, men att förstå omfattningen var omöjligt, eftersom det endast var en person på en plats. Försvarsmakten tog ändå kontakt med FD och diskussioner kring hemtransport av svenska medborgare kom upp redan då och Herkulesplan omnämndes. Exakt vilken dag denna kontakt initierades, kan vi inte fastställa, då våra respondenters svar går isär.

Regeringskansliet och Försvarsmakten har redan den 27 december förkastat Herkulesplan som transportalternativ på grund av mellanlandningar och andra omständigheter i samband med resan. Frågan huruvida överlevande svenskar skulle transporteras med Herkulesplan var aldrig uppe för diskussion eftersom Herkulesplan saknar toalett ombord, och att färdas med det tar cirka 30 timmar.

Processen fortskred genom att Försvarsmakten två dagar efter Tsunamikatastrofens inträffande mottog en muntlig förfrågan från Utrikesdepartementet (UD) angående beredskap på Herkulesplan, och svarade med att ett Herkulesplan fanns i 24-timmars materiell beredskap samt att möjligheten finns för ytterligare ett plan att ställas i 12-timmars beredskap. Under tiden diskuterade Försvarsmakten och FD att höja beredskapen på Herkulesplan från 24 till 6 timmar, och detta med bakgrunden att transportera nödvändigt material. Således pågick diskussioner mellan FD, Försvarsmakten och UD parallellt, och en av respondenterna menar att diskussionerna resulterade i ett primärt syfte för Herkulesplanen, nämligen att frakta ner utrustning, med möjligheten att hjälpa Thailand med inhemsk transport, vilket aldrig blev aktuellt, och möjligheten att transportera hem svenska kistor, vilket också utnyttjades.

En av de inblandade i de nämnda diskussionerna var tydlig med att förklara att användandet av Herkulesplan var opraktiskt bland annat på grund av det geografiska avståndet mellan Sverige och Thailand. Han föreslog istället leasing av ukrainska flygplan, men i undertonen av den fortsatta diskussionen kom det fram att UD och Regeringen åsyftade att visa handlingskraft vilket inte kunde göras med leasade ukrainska flygplan. Detta symboliska värde av Herkulesplanens användning har aldrig benämnts explicit utan är de intervjuades egna tolkning av stämningen. Ett Herkulesplan är, enligt en av de intervjuade, en resurs som tydligt visar att det är nationen som agerar. Ett viktigt faktum som vi bör ha i åtanke är att det inte fanns några lediga ukrainska plan när Räddningsverket skulle transportera utrustning.

Alla respondenter var dock inte överens om att Herkulesplanens primära syfte var materialtransport, utan en respondent menar att anledningen till att Herkulesplanen skickades var diffust. Hon menar dels att det var UD som initierade beslutet och dels att anledningen till beslutet förändrades under tiden. Hon säger att det fanns flera avsikter och att det slutligen blev så att döda fraktades hem.

Diskussionerna under den 28 december mynnade ut till att Försvarsmakten erhöll en muntlig anmodan från Utrikesdepartementet om att ställa flygplanen i beredskap (Försvarsmakten, Högkvarteret, Dagbok, 050109) och förberedelserna med Herkulesplanen påbörjades.

Torsdagen den 30 december 2004 ringde UD till Försvarsmakten torsdagen den 30 december för att meddela att Herkulesplan skulle användas. Försvarsmakten ber om att få återkomma på generalnivå, varför vakthavande på Försvarsmakten tar kontakt med expeditions- och

rättschefen i Försvarsdepartementet. De diskuterade huruvida Herkulesplanens avfärd skulle kunna samordnas med det stöd som Försvarsmakten lämnade till Statens räddningsverk inom ramen för den myndighetens uppdrag att bistå drabbade i katastrofområdet. Efter att ha fått positivt besked i den frågan meddelade expeditions- och rättschefen på Försvarsdepartementet att så kan ske (Statsrådsberedningens skrivelse till Konstitutionsutskottet, 051010). På morgonen den 31 december 2004 lyfter två Herkulesplan från Sverige till Thailand (Försvarsmakten, Loggbok, 050109).

4.4.4 Media

Även vid granskning av detta beslut diskuterade vi medias roll i sammanhanget med intervjurespondenterna. En av de intervjuade vill mena att Försvarsmakten inte påverkades i någon större utsträckning av vad som skrevs i media under Tsunamikatastrofen. Enligt honom var stämningen: ”stressig men inte upphetsad”. Dessutom menar han att den starka kritik som senare kom att bli påtaglig inte hade börjat när beslutet om att använda Herkulesplan togs.

Statssekreteraren på Försvarsdepartementet menar att media inte har någon direkt påverkan. Enligt honom har media från början tagit upp Herkulesplan i samband med transport av överlevande, vilket avfärdades av general Jan Jonsson den 27 december i TV4 soffan. Därefter, menar han, fanns inget tryck från media om att Herkules ska transportera *överlevande*. Respondenten fortsätter med att han tycker att media hade en indirekt påverkan i den bemärkelsen att många kände att nu måste vi som en enad nation agera.

5 Analys

I kommande analys ämnar vi besvara vår frågeställning *hur media påverkar politiska beslutsprocesser under Tsunamikatastrofen*. Vi börjar med att titta på varje enskilt beslut för att få reda på om den rationella modellen och/eller någon av de empiriskt grundade teorierna, och i så fall vilken, kan förklara händelseförloppen. Således kommer det *första steget*² att innehålla en undersökning av de två utvalda beslutsprocesser och hur dessa skilde sig från hur processerna brukar ske i ordinära fall. Under denna första analysdel kom vi att upptäcka att de befintliga beslutsteorier inte är tillräckliga för att förklara de beslutsprocesser som vi undersökt i denna studie, varför det var nödvändigt att använda andra förklaringsmodeller. Det är här media kommer in som analysverktyg.

Som ett *andra steg*³ analyserar vi vår egen medieundersökning i DN för att se vad som faktiskt skrivits och vilka problem och lösningar media har lyft fram under debatten och beslutsprocesserna, för att till slut gruppera dessa i en egenkonstruerad modell. Denna modell används i det *tredje steget*⁴ i analysen där vi sammanför beslutsprocesserna och medieundersökningen, för att ta reda på huruvida det förekom en interaktion mellan stegen i de politiska beslutsprocesserna och medias uppmärksammade problem och lösningar. Som en förklaring till hur media påverkar politiska beslutsprocesser söker vi därefter besvara, framförallt med hjälp av tidsperspektivet samt det symboliska perspektivet, varför denna interaktion utvecklades som den gjorde.

I *det fjärde steget*⁵ lyfter vi även in medieteorin för att helheten av hur media påverkar politiska beslutsprocesser. Således söker vi slutligen teoretiskt förankra våra analys slutsatser, där vi ämnar koppla samman beslutsteori, vår medieundersökning samt medieteorin.

² 5.1 Hur kan beslutsprocesserna förklaras med teorier om beslutshandlande?

³ 5.2 Media

⁴ 5.3 Påverkan – hur återseglas den? samt 5.4 Varför besvarar politikerna endast problemen med handlingskraften?

⁵ 5.5 Teoretiskt förankrad förklaring till hela beslutsprocesser

5.1 Hur kan beslutsprocesserna förklaras med teorier om beslutsfattande?

5.1.1 Beslutet gällande Arvs- och gåvoskattelagen

I följande avsnitt ämnar vi förklara beslutsprocessen bakom Arvs- och gåvoskattelagen (AGL) där vi dels belyser rationaliteten samt det snabba fortskridandet i beslutsprocessen och dels tar upp andra aspekter av beslutsprocessen som vi menar utskiljer sig och därmed är värda att lyfta fram.

Rationaliteten och den snabba beslutsprocessen – den rationella modellen kan inte förklara hela processen

Första steget i beslutsprocessen bakom AGL:s slopande utgjordes av en förhandling med olika politiska beslut som handlingsmedel, varför vi redan här kan konstatera att den grundläggande rationella modellen inte kan förklara processen. Även i övrigt följdes den rationella modellen ej till fullo, där man framförallt ignorerade att varje enskilt beslut behandlas och tas ställning till, så att dess preferenser samt konsekvenser tydligt kan utvärderas.

Vad som också ter sig intressant är att detta beslut har varit extremt fokuserat på just tsunamioffer. I lagrådsremissen står det explicit att förflyttningen av AGL:s avskaffande endast skall omfatta tsunamioffer om möjligt, men att det i praktiken blir svårt att avskilja tsunamioffer från personer som under samma period avled av andra skäl. En av de intervjuades främsta förklaring till detta var de oförutsägbart ökade skatteintäkterna. Prognoser för statens inkomster från arvs- och gåvoskatten för perioden 17 till och med 31 december 2004 uppgår till cirka 100 miljoner kronor (www.riksdagen.se, 061229, Finansutskottets betänkande 2004/05:FIU29). Följaktligen skulle staten avstå från dessa miljoner, men i relation till inkomster enligt statsbudgeten för 2005 som uppgick till 712 miljarder kronor (www.riksdagen.se/debatt/200405/utskott/FiU/FiU10/HTFRAME.HTM, 060704) innebär 100 miljoner endast en 0,014-procentig ökning. Vi tolkar inte 0,014 procent som en så markant skatteintäktsökning som den intervjuade politikern beskriver. Ökningen i skatteintäkten kan således inte vara förklaringen till att beslutet fattades, om rationellt förfarande. Dessutom nämner de andra intervjuade ingenting om ökade skatteintäkter.

Rationaliteten och den snabba beslutsprocessen – de empiriskt grundade beslutsteorier kan inte förklara hela processen

Även andra inslag i processen, såsom dess extrema snabbhet utan ifrågasättande, talar för den rationella modellens avsaknad. Dock utgör denna avsaknad inte en märkvärdighet eftersom beslutprocesser sällan lever upp till den rationella normen (jmf Sahlin-Andersson 1986, Jacobsson 1984, Jacobsson 1987, Jacobsson 1989, Kingdon 1995). Förhandlingarna som initialt ägde rum kan istället förklaras med politikströmmen som Kingdon (1995) menar kännetecknar just köpslående i politiska beslutsprocesser, där eftergifter på ett område byts ut mot stöd på ett annat. Således fattades beslutet att AGL skulle sluta gälla från och med den 1 januari 2005. Beslutet röstades igenom den 16 december 2004 av Sveriges riksdag, tio dagar före flodvågskatastrofens inträffande (Sjöblom & Österberg 2005, Lagrådsremissen).

Faktumet att beslutsprocessen bakom AGL:s slopande saknar inslag av den rationella beslutsmodellen är, som ovannämnt, inte förvånande. Däremot finns det ett flertal steg i denna process som inte är lika självklara vid en första anblick. Sammanfattningsvis fortskred denna process enligt följande. Det initiala skedet, som ägde rum innan Tsunamikatastrofen, karakteriseras av ett köpslående, som ter sig vanligt i politiska beslutsprocesser i allmänhet. Efter katastrofens inträffande, kom en idé upp om att gällande datumet för beslutet skulle tillbakaflyttas. Att så skulle ske bestämdes också under en mycket snabb beslutsprocess.

Även om köpslåendet kan förklaras med Kingdons (1995) teori om politiskt beslutsfattande, finner vi processens snabba fortskridande märkvärdig med åtskilliga teoretiker inom politiskt beslutsfattande som grund (jmf Jacobsson 1987, Jacobsson 1989, Kingdon 1995). När katastrofen inträffade öppnades ett policyfönster (Kingdon 1995), och det som hände var att en aktör på finansdepartementet insåg att statens skatteintäkter skulle komma att öka till följd av en större mortalitet i slutet av 2004. Denna person, vilken vi väljer att betrakta som en policyentreprenör, lyfte fram förhållandet *ökade skatteintäkter* som ett problem genom att belysa intäkternas härkomst (jmf Kingdon 1995). När problemet väl bekräftades hittades dock snabbt en lösning. Således gick beslutsprocessen bemärkande fort vilket motsäger Jacobssons (1987) mening om att politiska beslutsprocesser karaktäriseras av parallella förlopp med stor komplexitet. Problemet uppmärksammades för att snabbt ersättas med en lösning som bokstavligen ingen hade något att sätta emot. Gåtfullheten bakom idéns härkomst är också värt att uppmärksamma, vilket Sahlin-Andersson (1986) förklarar dock företeelsen med att

beslut under kriser ofta växer fram successivt och att det inte finns någon klar koppling mellan ett faktiskt beslut och den efterföljande handlingen.

Hela beslutsprocessen bakom tillbakaflyttandet av AGL kan således varken förklaras med rationella beslutsmodellen eller empiriskt grundade beslutsteorier, varför vi måste söka efter ytterligare förklaringsmodeller med hjälp av medieperspektivet, vilket görs senare i analysavsnittet.

5.1.2 Beslutet gällande Herkulesplan

Beslutsprocessen bakom användandet av Herkulesplanen skiljer sig från de traditionella politiska beslutsprocesserna framförallt då det initiala förhandlingsskedet saknas i denna process. I stället är det redan bestämt att Försvarmakten kan enligt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet bistå statliga myndigheter under förutsättning att dessa har resurser lämpliga för uppgiften och att det inte allvarligt hindrar Försvarmaktens ordinarie verksamhet. Även om beslutsprocessens initiala skede är annorlunda, karakteriseras processens övriga steg av ett mera traditionellt inslag. Den officiella kommunikationen skall om möjligt äga rum mellan Försvarmakten och Förvarsdepartementet; framförallt skall en anmodan skickas till Försvarmakten. Denna anmodan ska därefter besvaras med en offert, varefter myndigheten i fråga gör en beställning. Hela kommunikationen bör ske i skriftlig form.

I samband med Tsunamikatastrofen uteblev det skriftliga momentet hela processen avklarades muntligt, vilket inte är ovanligt även i ordinarie fall, samtidigt som processen genomfördes exceptionellt snabbt. Utöver detta är Herkules beslutet mycket märkbart, inte enbart för att rationaliteten bakom är svårförklarligt, utan även för att preferenserna är ytterst otydliga (jmf Jutterström 2004).

Rationaliteten bakom – den rationella modellen kan inte förklara hela processen

Beslutet att skicka Herkulesplan för att transportera hem avlidna svenska medborgare från Thailand kan, likt beslutet om tillbakaflyttandet av AGL:s upphörande, inte förklaras med den rationella beslutsmodellen. Våra respondenter behandlar ett antal moment i detta beslut som starkt kan ifrågasättas ur den rationella modellens synvinkel. Exempelvis påpekas att Herkulesplan ska flygas i cirka 30 timmar, att planet måste mellanlanda flertalet gånger, byta

besättning vid ett tillfälle samt inneha diplomatiska tillstånd för att flyga över och landa i utländskt territorium, varför det tydligt kan utläsas att den rationella beslutsmodellen med dess tre steg inte efterlevs i denna process. Framförallt lyser det tredje steget, att ställa preferenserna mot konsekvenserna för att hitta och genomföra det bästa alternativet, med sin frånvaro.

Rationaliteten bakom – de empiriskt grundade beslutsteorier kan inte förklara hela processen

Vissa inslag i processen bakom beslutet att skicka Herkulesplan kan dock förklaras med empiriskt grundade beslutsteorier. Denna process kännetecknas av både oordning där alla parter har kommunicerat med alla, utan någon kronologisk ordning som äger rum på flera olika nivåer och faser (jmf Cohen m fl 1988). Samtidigt har våra respondenter uppgett olika skäl till varför Herkulesplan skickades – för att hämta hem omkomna svenska medborgare, för att frakta material till Thailand, för att hjälpa Thailand på plats. Även om grunden till beslutet kan ha varit en kombination av eller samtliga dessa skäl, kunde vi inte fastställa detta eftersom våra respondenter inte kunde besvara detta. Detta inslag tolkar vi som ett bidrag till en komplex beslutsprocess som utmärks av sammanvävning av förlopp, varför det blir omöjligt för en enskild aktör att ha fullständig kontroll över de slutgiltiga besluten (jmf Jacobsson 1987).

Kingdons modell (1995) förser oss med ytterligare förklaringar för att bättre förstå förloppet. Det finns ingen moralisk logik i att en policyentreprenör inväntar en katastrof bara för att lägga fram förslaget att skicka Herkulesplan. Däremot kan det urskiljas att någon aktör, exempelvis oppositionen, besitter incitament att kritisera regeringens agerande i fråga om att hantera krisen, transportera material samt transportera hem svenskar. Det fanns flera lösningsförslag på detta problem, varav en var Herkulesplan. Dock menar en av respondenterna att det vore mer rationellt att hyra flygplan från Ukraina, vilka till ett rimligt pris kan flyga tillräckligt långt samt har de rätta transportmöjligheterna. Att hyra ukrainska plan blir, enligt en majoritet av respondenterna inte aktuellt vid fortsatta diskussioner, varför det plötsligt blir ytterst viktigt att analysera *vilket* problem Herkulesplan egentligen löser, det vill säga vilka preferenser ligger till grund.

Samtidigt som den befintliga empiriskt grundade beslutsteorin kan till viss del förklara beslutsprocessen bakom Herkulesplanen har vi svårt att finna en heltäckande förklaring, och

då framförallt med avseende på beslutsdrivare, det vill säga rationaliteten bakom beslutet. Därför måste vi än en gång söka alternativa förklaringsmodeller. Därmed ämnar vi nu använda media som verktyg. Genom att dels analysera vår egen medieundersökning i DN och dels medieteori söker vi bättre förstå hela beslutsprocesser bakom tillbakaflyttandet av AGL samt skickandet av Herkulesplan.

5.2 Media

5.2.1 Skrivet i media – DN undersökning

Det som framförallt är iögonfallande i medias bevakning är det stora trycket. Ingen annan katastrof har tidigare fått så stor medial uppmärksamhet som Tsunamikatastrofen i Sydostasien (KBM:s temaserie 2005:13). Under de första dagarna efter katastrofen publicerade kvällstidningarna i genomsnitt 46 tidningssidor per dag om katastrofen, medan motsvarande siffra för morgontidningarna var 25 sidor per dag (KBM:s temaserie 2005:13). Denna mediala uppmärksamhet lämnar ingen oberörd. Då media utgör medborgarnas enda informationskälla, blir den även en kritisk resurs för medborgarna. Enligt Strömbäck (2004) diskuterar människor sinsemellan det som medierna skriver om, varför medierna har en viktig roll av att ge anvisningar till vad som är angelägna samhällsfrågor. Detta beroendeförhållande, vilket politikerna är medvetna om, utgör även politikernas omvärld. Politiker är beroende av sina väljare medan väljarna är beroende av media för informationen. Således blir politiker beroende av medierna, varför frågan om media påverkar politiska beslutsprocesser kan besvaras med ett ja.

Resonemanget ovan bevisar att media har en påverkan på politiska beslutsprocesser, dock inte vilken typ av påverkan. För att besvara frågan *hur* media påverkar politiska beslutsprocesser ter sig det av vikt att påvisa vad media faktiskt har lyft fram. Vårt empiriska material visar att artiklar som är kritiska mot främst regeringskansliet har dominerat det undersökta tidsintervallet, 26 december 2004 till och med 17 februari 2005, även om det förekom artiklar med både informativ och positiv framtoning.

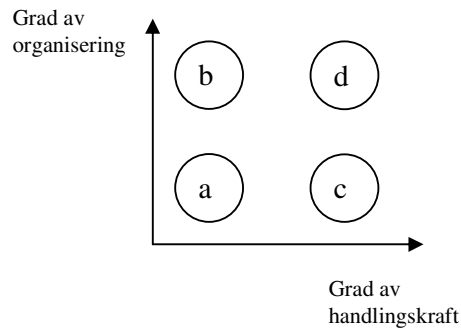
De informativa artiklarna i DN undersökningen har till viss del vägt upp de kritiska. Ur en läsaers perspektiv, vilken är den roll vi intagit genom undersökningen, förstärktes den mängd kritik som lyfts fram av den informativa textmassa som publicerats. Detta skedde genom att

läsaren påminnes om Tsunamikatastrofens efterverkningar, varför även dessa artiklar kom att förknippas med kritik mot regeringen.

Det intressanta i DN undersökningen ter sig vara vilka positiva artiklar som har skrivits, då det är härigenom vi kan se vad medierna har uppmuntrat i politiska beslutsprocesser. Den uppmuntrande effekten har dock uteblivit eftersom de positiva artiklarna sällan berörde politikerna utan svenska medborgares vilja och förmåga att hjälpa till. Dessutom har de positiva artiklarna i stor utsträckning marginaliserats då de varit så få. För att sticka ut i den stora kritikmängden har artikelförfattarna varit mer eller mindre tvungna att ta till den cyniska tonen.

Den kritik som har riktats mot politikerna under *Period 1 – konstruktivt ifrågasättande* i vårt empiriska underlag var kritik mot UD:s förmåga att ta emot inkommande telefonsamtal, bristande samordning på plats i Thailand samt katastrofhanteringen som helhet. I *Period 2 – kritiken kulminerar* lyfts följande problem fram: bristande krisberedskap, passivitet, strukturella problem, den uteblivna informationen samt frånskyllande mellan politiker och institutioner. Under den tredje perioden, *Period 3 – bevakningsintensiteten avtar*, kommer namnlistor över saknade upp som ett problem samt Laila Freivalds okunskap om Phuket. Dessa problemområden kan enligt vår analys delas upp i två grupper; organisatoriska problem där vi inkluderar följande: telefonväxel som havererar, en bristande katastrofhantering, bristande krisberedskap och samordning, strukturella styrningsproblem och avsaknaden av ett fungerande informationsflöde inom regeringskansliet klassar vi som organisatoriska problem. Kvar att klassificera blir passiviteten, vilket vi ser som ett icke-organisatoriskt problemområde. Istället ser vi detta som graden av handlingskraften hos politiker. Även om organisatoriska problem benämnts på ett flertal olika sätt, förekommer de i lika stor omfattning som passivitetsproblem.

Hur kommer det sig att media just kritiserar dessa två områden hos regeringskansliet? Vilken betydelse har en hög grad av organisering samt en hög grad av handlingskraft? Media tycks i vilket fall påvisa att dessa två faktorer är av betydelse för att en regeringsmakt ska klara av en krissituation. För att bättre förstå fenomenet av medias kritik av organisering och handlingskraft har vi skapat diagrammet nedan.



Figur 1. Problem uppmärksammade av media i samband med Tsunamikatastrofen

Enligt media befinner sig politikerna under katastrofen i område *a* där de varken besitter tillfredställande grad av organisering eller handlingskraft. Den mest optimala platsen att befinna sig i diagrammet är *d*, där både en hög grad av organisering samt en hög grad av handlingskraft finns. När regeringen befinner sig i område *d* under en krissituation bör ej media ha möjlighet att kritisera dem för något av dessa områden. Genom att en regering besitter en hög grad av organisering samt en hög grad av handlingskraft har de möjlighet att agera rätt och snabbt vilket, enligt Grandien m fl (2005), är av vikt vid en krissituation.

5.3 Påverkan – hur återspeglas den?

Det har tidigare konstaterats att media påverkar politiska beslutsprocesser, men vi undrade över *hur* detta sker, och för att besvara denna fråga ska vi nu analysera huruvida det fanns någon koppling mellan det som skrevs i medierna och beslutsprocessernas utveckling.

I första hand kan medias funktion förklaras med Kingdons (1995) modell. Medierna betraktar vi i detta fall som en av policyentreprenörerna, vilka vid katastrofens inträffande hade en egen syn på vilka problemen är, samt färdiga lösningar på dessa. Det intressanta ur analysynpunkten är således *vilka problem* som uppmärksammades respektive *vilka lösningar* som efterfrågades av medierna.

5.3.1 Medias uppmärksammade problem och lösningar

Problemen medierna tog upp har vi, som tidigare nämnt, delat upp i två huvudkategorier, nämligen organisatoriska problem samt bristande handlingskraft, samtidigt som lösningarna media efterfrågade besvarar de uppmärksammade problemen. Det förekom *lösningar av organisatorisk karaktär*, som exempelvis följande:

- Ge räddningsverket befogenhet att agera på egen hand
- Bortse från den byråkratiska kommunikationen i form av faxmeddelanden och istället använda sig av alternativa och snabbare kommunikationsvägar.

Media föreslog även *lösningarna på den bristande handlingskraften*. Exempel på dessa lösningar är:

- Kravet att dåvarande utrikesminister Laila Freivalds skulle ha kommit till jobbet tidigt måndagen efter katastrofens inträffande
- Kritiken mot att Herkulesplanen togs i bruk först efter en vecka.

Således har media både uppmärksammat och efterfrågat lösningar på samma typ av problem. Det som nu ter sig naturligt att fråga är hur politiker besvarade de av medierna uppmärksammade problem och föreslagna lösningarna.

5.3.2 Politikernas svar

Medierna har uppmärksammat både organisatoriska problem och problem med den bristande handlingskraften, samtidigt som den har tagit upp lösningarna på dessa problem. Problemen som politikerna å andra sidan besvarar, genom de tagna besluten, är den bristande handlingskraften.

Besluten som fattats i samband med Tsunamikatastrofen var förutom *ändringen av gällande datumet för AGL:s avskaffande* och *beslutet att sända Herkulesplan till Thailand*, även *beslutet att ge de omkomna i katastrofen en ceremoniell transport* som normalt endast ges till höga ämbetsmän och militärer samt *beslutet att upprätta ett generalkonsulat i Phuket*. Vår tolkning av dessa beslut är att samtliga utgör regeringskansliets sätt att visa sin handlingskraft.

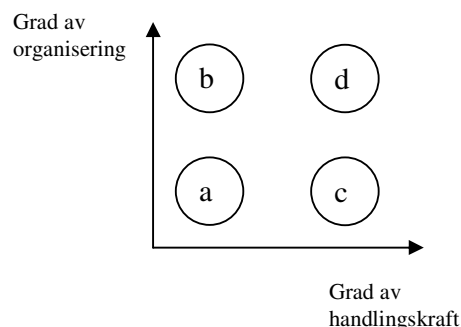
Ceremoniell transport och ett nytt generalkonsulat är omtänksamma och handlingskraftiga gester, men dessa kommer inte att förbättra regeringskansliets organisationsförmåga inför en eventuell ny kris. Beslutsprocesserna bakom de två besluten som vi undersöker i denna studie karaktäriseras, som tidigare nämnt, av en överrumplande snabbhet, och det är framförallt denna som vi uttolkar som svaret på ropet efter handlingskraften.

5.4 Varför besvarar politikerna endast problemen med handlingskraften?

Det vi vill ta reda på är *hur* medias påverkan sker under en kris som Tsunamikatastrofen utlöste. Om media har en total påverkan, borde de politiska beslutsprocesserna återspegla denna absoluta påverkan. I detta fall har medierna uppmärksammat organisatoriska samt passivitetsproblem, medan politikerna har sökt åtgärda passiviteten, i beslutsprocesserna i denna undersökning. Hur kan denna diskrepans förklaras?

5.4.1 Kort kontra lång sikt

Den egenkonstruerade modellen (se *Figur 1* nedan) visar att det perfekta scenariot, enligt media, utgörs av beslutsprocesser vid krissituationer av en hög grad av organisering *och* en hög grad av handlingskraft. Till följd av besluten i samband med Tsunamikatastrofen, och beslutsprocesser bakom, befinner sig regeringskansliet i område *c* i figuren nedan, vilket innebär att det endast innehar en hög grad av handlingskraft. Genom att visa handlingskraft, förbättrar regeringskansliet sin ställning på kort sikt, eftersom handlingskraft är det enda av de två kritiserade områdena som snarast ter sig synlig. Därmed lyckas regeringen slå ut mediernas argument. Men under den tid de fortsätter att befinna sig i område *c* eller går tillbaka till område *a* och nästa kris uppstår, kommer de återigen att erhålla kritik från medierna. För att på lång sikt undvika kritik för dessa problemområden bör de politiska beslutsprocesserna befinna sig i område *d*. Diskussionen visar inte på något sätt att beslutsprocesser i område *d* inte skulle leda till att media vid nästa katastrof påpekar helt andra problem.



Figur 1. Problem uppmärksammade av media i samband med Tsunamikatastrofen

Resonemanget ovan leder oss till att ställa det långa perspektivet mot det korta. När så görs kan det tolkas att medierna påverkar politiska beslutsprocesser på kort sikt. Det problem som media uppmärksammar och som kan lösas på kort sikt, löses av politikerna. Därmed blir många aktörer i den mediala och politiska arenan nöjda, men det grundläggande problemet förblir dock kvar. Vår DN undersökning har visat att många artiklar som beskriver regeringskansliets bristande katastrofhantering och missade krisövningar har publicerats. Men det har, enligt samma undersökning, inte gjorts mycket åt dessa brister

5.4.2 Symbolvärde

Ytterligare omständigheter i beslutsprocesserna vi undersöker stödjer den ovannämnda slutsatsen om medias påverkan på kort sikt. Eftersom politikerna vill visa sin handlingskraft och på så sätt avhjälpa det ena problemet media uppmärksammade, agerar de på ett sätt som kan tolkas innehålla symbolvärden. I propositionen om slopad arvs- och gåvoskatt står det explicit att det är tsunamioffer man vill hjälpa genom att tillbakaflytta gällandedatum för avskaffning av skatten. Eftersom denna åtgärd faktiskt utgör hjälp till tsunamioffer och deras familjer kan den också ses som en mer eller mindre medveten symbolhandling från regeringskansliets sida.

Beslutsprocessen bakom skickandet av Herkulesplanen pekar ännu tydligare på att detta kan ses som en symbolhandling. Beslutet är svårförklarlig med hjälp av den rationella beslutsmodellen, men även själva beslutsprocessen pekar på symbolisk åtgärd. Dels menar samtliga respondenter att det bakom Herkulesplanens användning fanns ett symboliskt värde. En av respondenterna menar explicit att bättre alternativ fanns och uppmanades till, och att Herkulesplan snarare var ett av de sämsta alternativen. Dels har vi inte lyckats fastställa vad

det primära syftet med skickandet av Herkulesplanen var, då alla respondenter svarade olika på denna fråga. Denna oklarhet kring syftet talar för den implicita avsikten som aldrig diskuterades öppet, nämligen en symbolhandling som visar att det är nationen som agerar.

5.5 Teoretiskt förankrad förklaring till hela beslutsprocesser

I denna uppsats har vi haft för avsikt att undersöka det som teorin hittills inte har besvarat, nämligen *hur* media påverkar politiska beslutsprocesser under Tsunamikatastrofen. Således har vi, med Tsunamikatastrofen som fallstudie, sökt öka förståelsen för medias påverkan på politiska beslutsprocesser och då i synnerhet på vilket sätt påverkan äger rum.

Undersökningen har inte resulterat i en skala med medias påverkan inristad, vilket inte heller var det eftersträlvade målet. Däremot har den visat att media har en avsevärd påverkan, framförallt på kort sikt. Samtidigt har den visat att media har tvingat fram inslag i beslutsprocessen som inte kan förklaras med den rationella beslutsmodellen, utan snarare ska betraktas som symbolhandlingar. Detta resultat leder till slutsatsen att *media är en aktiv aktör i politiska beslutsprocesser i krissituationer*. Vi vill lyfta fram medias roll, och framhäva vikten av att media skall betraktas som en av aktörerna i processen, vilket hittills inte har gjorts. Medias påverkan har fastställts i befintlig teori, främst genom att media sitter på makten över det skrivna ordet och därmed bestämmer vilken information som skall gå ut till allmänheten. Edelman (1998) formulerar det på sättet att media påverkar konstruktionen av det politiska skådespelet genom att de besitter makten över verklighetens språk. Strömbäck (2004) talar om dagordningsmakt, vad som uppfattas som viktiga politiska frågor samt gestaltningsmakt, hur verkligheten uppfattas. Grandien m fl:s (2005) skildrar kampen om medborgarnas dagordning. De menar att det i en krissituation skapas ett komplext förhållande mellan utbud och efterfrågan på information, och att ett informationstomrum uppstår. Detta tomrum måste fyllas ut, och därför är det för politikerna viktigt att respondera så snabbt som möjligt för att sätta medborgarnas dagordning, annars gör medierna det (Grandien m fl 2005). Även om medias påverkan har fastställts, har media betraktats som en passiv aktör utanför beslutsprocesserna.

Nu när vi med denna undersökning har påvisat att media är en aktiv deltagare i politiska beslutsprocesser är det av vikt att teoretiskt förankra denna roll. Tidigare i analysen har den rationella beslutsmodellen förkastats som en optimal förklaring till politiska beslutsprocesser. Cohen m fl:s (1972) soptunnemodell däremot anser vi utgör en bättre förklaring till dessa. Soptunnemodellen (Cohen m fl 1988, Kingdon 1995, Sahlin-Andersson 1989) beskriver beslutsprocesser som mycket röriga och komplexa, då de inte sker i någon kronologisk ordning som äger rum på flera olika nivåer och faser. Beslut fattas snarare av en slump, med en tydlig avsaknad av rationaliteten i beslutsprocessen, samtidigt som preferenser är problematiskt många, svåra att definiera och ofta motstridiga. Hur en beslutsprocess utvecklas och vilket beslut slutligen fattas beror på en temporal sortering.

Soporna i soptunnemodellen kan likställas med problem och lösningar som definieras, föreslås och/eller besvaras av olika aktörer i samband med politiska beslutsprocesser under Tsunamikatastrofen. Därför kan mediernas påverkan på politiska beslutsprocesser förklaras med hjälp av denna modell, där *media utgör en av dessa aktörer*. Hur beslutsprocesserna fortskred under katastrofen berodde således även på vilka problem och lösningar media genererade, i vilken takt, samt vilka av dessa besvarades av politikerna. Således kan vi dra slutsatsen att media är en aktör att räkna med i politiska beslutsprocesser, varför vi då framförallt vill lyfta in media som en policyentreprenör i Kingdons (1995) modell på ett sätt som tidigare inte har gjorts i teorin. Medierna agerar policyentreprenörer som väntar på att vissa policyfönster öppnas (Kingdon 1995). När så sker får media tillfället att lyfta upp problem och lösningar och därmed får de möjligheten att styra beslutsprocesserna åt vissa håll. Denna påverkan är, som vi tidigare diskuterat, inte lika tydlig i alla sammanhang, men genom att en krissituation uppstår och media erhåller en starkare dagordningsmakt (Strömbäck 2004) förstärks medias roll.

Det som vidare är intressant i fråga om medias aktiva roll är att media, liksom politikerna, handlade irrationellt. Till skillnad från AGL uppmärksammades Herkulesplanen till en större utsträckning av media i vår DN undersökning. Det underliga i sammanhanget är varför medierna efterfrågade Herkulesplan som ett bevis på handlingskraft när Herkulesplanen *de facto* inte är det mest rationella transportalternativet. I likhet med Lippman (SOU 1999:126) ifrågasätter vi mediernas agerande och menar att de själva har agerat i strid med den rationella modellen, och låtit bli att göra

en grundlig undersökning som skulle visa Herkulesplanens ringa användbarhet. Därmed misslyckas media med sin roll att kontrollera politikernas rationella agerande (E. Laakoma, personlig kommunikation, 060511). Enligt Lippman (SOU 1999:126) klarar media inte heller av uppgiften att rapportera och förmedla verkligheten på ett korrekt sätt, varför han kritiserar institutionen massmedia. Enligt honom påstår sig medierna förmedla en verklighet när de i själva verket endast förmår att ge ett hum om den. På liknande sätt menar vi att medierna borde, med en historieundersökning som visar Herkules som en standardlösning vid tidigare kriser, ha konstaterat att planens användning till betydande del var en symbolhandling. Media tycks därmed vara lika förvirrade aktörer som de framställer politikerna att vara.

Således har vi genom undersökningarna i denna uppsats kunnat visa att *hur* medias påverkan sker på politiska beslutsprocesser. Media är en aktiv aktör medveten om timingen vid en kris (jmf Kingdon 1995). Krisen i sin tur öppnar ett policyfönster (jmf Kingdon 1995), en möjlighet, där ett informationstomrum (jmf Grandien m fl 2005) uppstår, och med hjälp av politikernas långsamma agerande (jmf Grandien m fl 2005) tar media vara på möjligheten och förmedlar sina problem samt lösningar för att påverka politikernas agerande.

6 Slutsatser

Syftet med denna uppsats var att undersöka vilken roll media har i politiska beslutsprocesser i krissituationer för att öka förståelsen för medias påverkan på politiska beslutsprocesser och då i synnerhet på vilket sätt påverkan äger rum. Syftet har sitt ursprung i faktumet att beslutsprocesser under kriser inte helt kan förklaras av varken den rationella eller de empiriskt grundade beslutsmodellerna. Således ville vi förklara dessa processer med hjälp av alternativa modeller. Eftersom medieteorin redan har fastställt att en påverkan äger rum från mediernas sida, ville vi undersöka hur denna sker, och om den kan förklara det som beslutsteorier inte kan om politiska beslutsprocessernas utveckling under Tsunamikatastrofen.

För att ta reda på hur beslutsprocesserna under Tsunamikatastrofen fortskred valde vi att genomföra intervjuer med personer involverade i två beslutsprocesser bakom politiska beslut som fattades av regeringskansliet i samband med katastrofen. Den första är beslutsprocessen bakom tillbakaflyttandet av Arvs- och gåvoskattslagens slopande, och den andra är beslutsprocessen bakom skickandet av Herkulesplan till Thailand. Dessutom genomförde vi en medieundersökning för att förstå vilken typ av tryck media utövade genom sin bevakning av flodvågskatastrofen och vilken inverkan detta tryck hade på de undersökta beslutsprocesserna.

I det föregående kapitlet, analyserades de två processerna dels med hjälp av beslutsteorier, och dels med medieteorier och slutsatser av medieundersökningen. Således sammanfördes två teoriområden, besluts- och medieteorier, med avsikten att förklara hur media påverkar politiska beslutsprocesser. I analysen har vi konstaterat att *media är en policyentreprenör, och på så sätt en aktiv aktör i politiska beslutsprocesser, om än en irrationell sådan, som framförallt påverkar beslutsprocesserna på kort sikt genom att tvinga fram inslag i dessa som annars kan ha uteblivit.*

Vidare har analysen visat att inget annat ändrades på grund av den nyuppmärksammade aktören; beslutsprocesserna kan fortfarande likställas med soporna i en soptunna, de är röriga och komplexa, med en tydlig avsaknad av rationaliteten. Denna nyuppmärksammade policyentreprenör bidrar med egna problem och lösningar när ett policy fönster öppnas och

möjligheten uppkommer att dessa problem och lösningar hamnar på politikernas beslutsagenda.

Svaret på vår frågeställning *hur media påverkade politiska beslutsprocesser under Tsunami-katastrofen* är således följande: Media påverkade politiska beslutsprocesser under Tsunami-katastrofen genom att fungera som en aktiv aktör i dessa, och genomdrev en viss påverkan som dock gjorde sig synlig främst på kort sikt.

6.1 Fortsatt forskning

Att media dels har efterfrågat handlingskraft och dels en högre grad av organisering av den sittande regeringen är något vi klargjort med hjälp av vår egen mediegranskning samt intervjuer med personer bakom de politiska besluten. På detta sätt har vi endast funnit politikernas svar på handlingskraftsproblem och har därmed dragit slutsatsen att den organisatoriska kritiken ej besvarats från politikernas håll under den tidsperiod vi studerat. Vad som dock är värt att påpeka är att ett svar från politikernas håll på förbättringar av organisatorisk uppbyggnad inte helt kan utläsas förrän en ytterligare katastrof inträffar.

Ett exempel som vi ser intressant att belysa är kriget i Libanon. Vi har inte gjort någon undersökning vad gäller denna katastrof varför vi tillåter oss att spekulera i viss omfattning. Vad som kunde skådas under denna kris var att UD snabbt var på plats för att hämta hem svenska medborgare. Därmed skulle det eventuellt finnas tecken som tyder på att de faktiskt tagit till sig viss kritik från Tsunamikatastrofen även vad gäller organiseringen. Därmed blir den längre tidsperioden än mer intressant där det skulle vara möjligt att se interaktionen mellan politikerna och media.

Med Tsunamikatastrofen som grund har vi påvisat medias påverkan på kort sikt varför det nu vore intressant att göra en studie under en längre period där flertalet katastrofer inträffar för att se huruvida den organisatoriska uppbyggnaden utvecklas. Detta även för att se hur de olika katastroferna hanteras av politikerna samt vilket samspel det finns mellan media och politikerna. Vilka av mediernas krav besvarar politikerna i sina handlingar i en kommande katastrof? Kommer samspelet att vara uppbyggt på symboliska handlingar nästa gång också?

Frågan att besvara blir huruvida medierna kommer att driva igenom sina förslag på bättre organisation. Med andra ord, är media tillräckligt stark aktör för att åstadkomma verkliga förändringar i samhället eller kommer denna aktör alltid att nöja sig med symboliska svar från politikernas sida?

Källförtäckning

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994), "Tolkning och reflektion – Betenskapsfilosofi och kvalitativ metod". Lund: Studentlitteratur.

Andersen, I. (1998), "Den uppenbara verkligheten – Val av samhällsvetenskaplig metod". Lund: Studentlitteratur.

Andersson Odén, T., Ghersetti M. & Wallin, U. KBM:s temaserie 2005:13, "Tsunamins genomslag. En studie av svenska mediers bevakning". Västerås: Edita, Krisberedskapsmyndigheten.

Björklund, M. & Paulsson, U. (2003), "Seminarieboken- att skriva, presentera och opponera". Lund: Studentlitteratur

Brunsson, N. (red. 1982), "Företagsekonomi – sanning eller moral? Om det normativa i företagsekonomisk idéutveckling". Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, N. (2000). "The Irrational Organization. Irrtionality as a basis for organizational action and change". Bergen: Fagbokforlaget.

Bryman, A. (2002), "Samhällsvetenskapliga metoder", Liber AB, Malmö.

Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1988). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". I March, J.G. (red.) Decisions and Organizations. New York: Blackwell.

Edelman, M. (1988). "Constructing the Political Spectacle" Chicago: University of Chicago Press.

Försvarsmakten, Högkvarteret, Dagbok, 2005-01-09

Försvarsmakten, Loggbok, 2005-01-09

- Grandien, C., Nord, L., Ottestig, A.T. & Strömbäck, J. (2005). "When a natural disaster becomes a political crisis – A study of the 2004 tsunami and Swedish political communication".
- Holme, I M & Solvang, B K, (1996), "Forskningsmetodik, om kvalitativa och kvantitativa metoder", Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B. (1987). "Kraftsamlingen – politik och företagande i parallella processer". Lund: Doxa.
- Jacobsson, B. (1989). "Konsten att reagera: intressen, institutioner och näringspolitik". Stockholm: Carlsson.
- Jutterström, M. (2004). "Att påverka beslut – företag i EUs regelsättande". Stockholm: Elanders Gotab.
- Kingdon, J.W. (1995). "Agendas, Alternatives, and Public Policies". 2nd Edition. USA: Addison-Wesley educational publishers Inc.
- Lundahl, U & Skärvad, P H. (1999), "Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer". Lund: Studentlitteratur.
- March, J. (1978). "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice." Ur *The Bell Journal of Economics*, no. 9, sid 587-608.
- Merriam, S. (1994). "Fallstudien som forskningsmetod". Studentlitteratur, Lund.
- Meyer, J.W och Rowan, B., (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". Ur *American Journal of Sociology*, vol. 83, sid 340-363.
- Nord, L.W. & Strömbäck, J. (2006). "Do Politicians Lead the Tango? A Study of the Relationship between Swedish Journalists and their Sources in the Context of Election Campaigns". Ur *European Journal of Communication*, vol. 21(2), sid 147-164.

Räddningsverket, Slutrapport, "Räddningsverkets Insatsstyrka, Thailand, 2004-12-28 – 2006-01-10", 2006-01-08

Sahlin-Andersson, K. (1986). "Beslutsprocessens komplexitet – att genomföra och hindra stora projekt". Lund: Doxa AB.

Sahlin-Andersson, K. (1989). "Oklarhetens strategi – Organisering av projektsamarbete". Lund: Studentlitteratur.

Saunders, M. Lewis, P. & Thornhill A. 2000, "Research methods for business students, 2nd ed". Pearson Education Limited, UK.

Sjöblom, H P. och Österberg, S E. (2005-02-17), Lagrådsremiss, "undantag från arvs och gåvoskatten". Stockholm.

Statsrådsberedningens skrivelse till Konstitutionsutskottet, 2005-10-10.

Strömbäck, J. (2004). "Den medialiserade demokratin". Kristianstad: SNS förlag.

SOU 1999:126. "Politikens medialisering". Demokratiutredningens forskarvolym (red. Amnå, E.). Stockholm.

Förberedande intervjuer

Jebsen Paul, PR-konsult, partner, JKL, 2006-02-01

Karlberg Pernilla Petrelius; doktorand vid institutionen för företagande och ledning
Handelshögskolan i Stockholm, 2006-01-25

Laakoma Erik; PR-konsult, VD, partner, K Street Advisors, 2006-05-11

Strömbäck Jesper; doktor i journalistik, Mittuniversitetet (telefonintervju) 2006-03-14

Thalén Lars; PR-konsult, partner, styrelseordförande, K Street Advisor, 2006-05-11

Intervjuer för datainsamling

Andersson Magdalena; statssekreterare Finansdepartementet, 2006-06-02

Anställd på Försvarsdepartementet, Anonym, 2006-11-02

Eberstein Susanne, ordförande i riksdagens skatteutskott, mailkorrespondens

Hederstedt Johan; fd överbefälhavare, 2006-06-02

Hjelm Jonas, fd statssekreterare på Försvarsdepartementet, 2006-10-24

Jonsson Jan, general, flygvapnet, 2006-06-08

Sjöblom Hases Per; fd chef för enheten av kapitalbeskattning, tjänstemannanivå, 2006-05-09

DN artiklar

Ahlin, Per. "Per Ahlin: Slutet UD under Freivalds", *Dagens Nyheter*, 050215.

Bratt, Anna. "Persson hade kunnat få vetskap i nyhetsflödet", *Dagens Nyheter*, 050114.

Brors, Henrik. "En regeringen på defensiven", *Dagens Nyheter*, 050121.

Brors, Henrik. "Högsta politikerna är ansvariga för missarna", *Dagens Nyheter*, 041231.

Brors, Henrik. "Persson kunde själv ha lyft luren", *Dagens Nyheter*, 050113.

Brors, Henrik. "Regeringen struntar i sina åtaganden", *Dagens Nyheter*, 050213.

Carlbom, Mats. "Nu har vi satt in alla resurser. Statssekreterare Lars Danielsson bemöter kritiken", *Dagens Nyheter*, 040130'.

Carlbom, Mats. "Persson och Freivalds sade nej till UD-förfrågan om uttalande på annandagen", *Dagens Nyheter*, 050105.

Eldh, Gunilla. "100 på plats från svenska myndigheter", *Dagens Nyheter*, 050131.

Ericsson, Göran; Pelling, Jon. "Regeringens motstånd sinkade hjälpen. Trots flera förslag har Sverige inte inrättat någon katastroforganisation", *Dagens Nyheter*, 050105.

Hedvall, Barbro. "När makten blir för stor för en man", *Dagens Nyheter*, 050107.

Hägglund, Göran; Leijonborg, Lars; Olofsson, Maud; Reinfeldt, Fredrik; "Statsministern satte stopp för regeringens krisövningar". Ny hård kritik mot Göran Perssons hantering av katastrofen i gemensamt borgerligt partiutspel", *Dagens Nyheter*, 050116.

Insändare. "Läsarreaktioner efter katastrofen" *Dagens Nyheter*, 050104.

Insändare. "Åsikter om kungens och statsministerns ageranden", *Dagens Nyheter*, 050118.

Jersild, P C. "En blick i framtidens backspegel. Kolumnen: P C Jersild om tsunamikatastrofen", *Dagens Nyheter*, 050122.

Kellberg, Christina. "Hon stod stadigt när Sverige vacklade", *Dagens Nyheter*, 050109.

Ledarsidan. "Att förlora ett barn är alltid en katastrof", *Dagens Nyheter*, 050103.

Ledarsidan. "Den stora staten fjättrar sig själv", *Dagens Nyheter*, 050121.

Ledarsidan. "Ett parti i panik", *Dagens Nyheter*, 050115.

Ledarsidan. "Plikten att förbereda sig för det oförutsebara", *Dagens Nyheter*, 050105.

M, Per. "Per M: Katastrofen människan" *Dagens Nyheter*, 050118.

Rohtenborg, Ole. "UD fattar inte vad som hänt". Kaos och förtvivlan bland nödställda turister i Phuket, *Dagens Nyheter*, 041229.

Schottenius, Maria. "Över ett dygn gick innan kungen informerades" *Dagens Nyheter*, 050110.

Svedlund, Brita. "Charterbolagen hade rutiner", *Dagens Nyheter*, 050109.

Södersten, Bo. "Cynisk utrikesminister måste avpolletteras nu", *Dagens Nyheter*, 050103.

Sörbring, Gunnar. "SAS tar initiativ till egen luftbro", *Dagens Nyheter*, 041229.

Torbjörn, Petersson. "Små, små tecken på vardagsliv. I Banda Aceh har de första affärerna öppnat efter katastrofen", *Dagens Nyheter*, 050108.

Åman, Johannes. "Johannes Åman: Krisberedskap förutsätter övning" *Dagens Nyheter*, 050115.

Internet

www.psyccdef.se/rsos/Identifieringsarb.pdf, 2006-08-28

www.riksdagen.se, 2006-12-29, Undantag från arvsskatt och gåvoskatt Prop. 2004/05:97

www.riksdagen.se, 2006-12-29, Finansutskottets betänkande 2004/05:FIU29

www.riksdagen.se/debatt/200405/utskott/FiU/FiU10/HTFRAME.HTM, 2007-01-04