

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT-11]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Linn Trägårdh

Handledare: Andreas Ivarsson

Examinator: Stig Montin

# **Kontinuitet i förändring**

**Statens ansvar för svenska medborgare vid  
kris eller katastrof utomlands**

## Innehållsförteckning

<b>1. Ansvar i kriser och katastrofer</b> .....	<b>1</b>
Frihet och ansvar .....	2
Problemformulering.....	3
Policybegreppet.....	3
Policyproblem .....	4
Flodvågskatastrofen .....	5
Syfte och frågeställning.....	6
Disposition .....	6
<b>2. Teoretiska utgångspunkter</b> .....	<b>7</b>
Konstruktion av problem.....	7
Vad är policyproblemet? .....	7
Problemdefiniering och formulering .....	8
Stones typologi över orsakssamband.....	9
Orsakssamband (causal stories) .....	11
Krav, kravställare och kravprocessen .....	12
Ytterligare påverkan .....	13
Teoretiska utgångspunkter - en summering.....	14
Analysverktyg .....	15
<b>3. Metod och material</b> .....	<b>17</b>
Valet av flodvågskatastrofen .....	17
Material .....	18
Metod.....	20
Validitet och reliabilitet .....	21
<b>4. Konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats</b> .....	<b>22</b>
Introduktion till konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats.....	22
Den första lagen och dess proposition.....	22
Fokusområden .....	24
SOU 2001:70 - Konsulärt bistånd till svenskar utomlands & Proposition 2002/03:69 - En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd .....	24
Krav.....	24
Kravställare .....	25
Drabbad.....	26
Aktör.....	27
Situation.....	28
Ansvar.....	28
Lösningar.....	28
Problemet.....	28
SOU 2005:104 - Sverige och tsunamin: Katastrofkommissionens rapport.....	29
Krav.....	30
Kravställare .....	30
Drabbad.....	31
Aktör.....	31
Situation.....	32
Ansvar.....	32
Lösningar.....	32
Problemet.....	33

<b>SOU 2008:23 – Konsulär katastrofinsats &amp; Propositionen 2009/10:98 – Lag om konsulära katastrofinsatser .....</b>	<b>35</b>
Krav.....	35
Kravställare.....	35
Drabbad.....	35
Aktör.....	36
Situation.....	36
Ansvar.....	37
Lösningar.....	38
Problemet.....	38
<b>Analys.....</b>	<b>39</b>
Kontinuerliga skeenden .....	41
Förändringar.....	44
<b>Vad är policyproblemet? .....</b>	<b>45</b>
<b>Problemkonstruktion, definition och formulering .....</b>	<b>47</b>
Orsakssamband .....	50
<b>5. Slutsatser och reflektioner.....</b>	<b>52</b>
<b>Slutsatser .....</b>	<b>52</b>
<b>Reflektioner .....</b>	<b>54</b>
Fortsatt forskning.....	56
<b>Referenslista.....</b>	<b>57</b>
Litteratur.....	57
Offentligt tryck.....	58
Internetkällor.....	58
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>59</b>

## 1. Ansvar i kriser och katastrofer

Vi lever i en föränderlig värld. Vårt samhälle ser annorlunda ut idag mot vad det gjorde för ett sekel sedan. Vi är fler människor. Vi har avancerade bilar, hypermoderna tekniska lösningar och alltid någon apparat igång hemma. Vi har affärsrelationer med företag på andra sidan jordklotet. Vi lever i fler ensamhushåll och vi blir äldre och sjukare. Framför allt reser vi mer. Vi reser i alla åldrar. Sedan millennieskiftet har svenskarnas resande (utanför Norden och Baltikum) ökat med 17,5 procent. Detta trots terrorhot, naturkatastrofer och finanskriser ([www.vagabond.se](http://www.vagabond.se)).

Ulrich Beck skriver i den omskrivna *Risksamhället* (1986) att dåtidens hot stack i näsan eller i ögonen, det var skitigt och stank från vattnet och från gatorna och hotet uppfattades med något av sinnena. Idag är hoten och riskerna på många sätt inte lika förnimbara, de har istället antagit formen av kemiska eller fysiska formler, som t.ex. gifthalter i livsmedel, kärnkraftshot eller kärnvapenhot. Även om en flodvåg, ett sjunkande skepp eller en terroristattacker känns i alla sinnen, är hoten annorlunda nu. Beck menar också att vi förr kunde hänföra risker till undermålig hygien, men i dagens samhälle beror de på en industriell överproduktion. Riskerna idag är mer globala och moderna. Moderniseringen har förändrat och ökat riskerna och risktagandet (Beck 1986:32-33).

Ordet kris har sitt ursprung i det grekiska ordet *krisis*, som betyder förändring, vändning, ödesdiger rubbning eller åtskiljande ([www.ne.se](http://www.ne.se)). Kris har ofta använts i betydelsen ekonomiska kriser eller inom medicin som ett uttryck för en avgörande vändpunkt i ett sjukdomsförlopp. Det har i många fall beskrivit ett psykologiskt reaktionsmönster inför akuta inre och yttre svårigheter och bekymmer (Cullberg 2006:15). Cullberg beskriver psykiska kristillstånd som att "ens tidigare erfarenheter och inlärd reaktionssätt inte är tillräckliga för att man ska förstå och psykiskt bemästra den livssituation som man råkat in i" (Cullberg 2006:19). Fyra aspekter spelar in för att precisera krisen; den utlösande situationen, vilken personlig betydelse det inträffade har, aktuell livsperiod samt sociala förutsättningar, som hänger tätt samman med familje- och arbetssituationen (Cullberg 2006:19-21). Små och stora kriser och hot drabbar därmed människor varje dag. Det handlar om naturkatastrofer, elavbrott, snöstormar med ofarbara vägar, tåg som inte går som de ska, askmoln som stoppar flygtrafiken i Europas luftrum, skilsmässor, krigsutbrott, sjukdomar, terroristattacker, försenade spårvagnar, bensinstopp och rattonykterhet. Det är allt från den lilla personliga krisen till den stora samhällseliga katastrofen. Alla människor är olika och olika händelser ter sig och tar sig olika uttryck för oss. Tom Lundin beskriver hur sjukvård och räddningstjänst definierar stor olycka samt katastrof:

"Med *stor olycka* menas en situation då det akuta hjälpbehovet är större än de omedelbart tillgängliga resurserna och då extraordinära och samordnade åtgärder måste vidtas för att normala kvalitetskrav ska kunna upprätthållas. Begreppet *katastrof* betyder en situation då sjukvårdsbelastningen är så stor i förhållande till tillgängliga resurser, även efter

förstärkning, att normala kvalitetskrav inte kan upprätthållas. Definitionerna utgår alltså från en obalans mellan behoven och tillgängliga resurser” (Lundin i Cullberg 2006:182).

En viktig fråga för den här uppsatsen är hur vi förväntar oss att staten agerar när vi drabbas av en kris och vad vi förväntar oss av oss själva. Det moderna samhället kan anses ställa mer krav på individen och medborgaren, men också större krav på staten. Därför går det att ställa sig frågan hur ansvarsfördelningen ser ut. Ansvarsfrågan kan tillämpas i det mesta, som vi människor utsätter oss för och drabbas av. Från vardagsolyckan i hemmet, som t.ex. en brand, en fallolycka eller en händelse på stan, till större kriser och olyckor som långvariga elavbrott, naturkatastrofer eller krigshandlingar. Hur ska den enskilda individen bete sig och vad förväntas eller t.o.m. krävs av oss? Ett exempel på tydliggörande är att regeringen i september 2009 beslutade att påbörja en utredning om möjligheten att lagstifta om skyldigheten att ingripa när en annan människa är i nöd (Dir. 2009:82).

### **Frihet och ansvar**

I regeringens budgetproposition för 2010/11 står skrivet att ”den enskilda individen har en skyldighet och behöver vara förberedd för att kunna hantera sin egen situation och själv klara de omedelbara behov som kan uppstå” (Budgetproposition 2010/11:1, utgiftsområde 6, s. 92-93). Var ligger egentligen gränsen mellan det allmännas ansvar och individens ansvar? Samhället, myndigheter och individen behöver tydligare riktlinjer för vad som förväntas vara den enskildes ansvar (Tjugofyra7. *Med frihet följer ansvar*. December 2010, nr 8).

Frihet under ansvar är en klassisk tes. ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap” är första artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Vår frihet nämns också i regeringsformens första kapitel: ”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde, och för den enskilda människans frihet och värdighet” (RF 1 kap). Regeringsformen ger också varje medborgare rätt att förflytta sig inom riket och lämna detta (RF 2 kap). Rätten för oss att resa ut och in i vårt hemland räknas därmed som en grundläggande rättighet (SOU 2001:70, s. 261). Ansvar är en konsekvens av frihet. Hur mycket kan jag kräva av staten om jag ger mig iväg utomlands? Jag har utnyttjat friheten att kunna förflytta mig, att uppleva annat och då är det kanske också min frihet och därmed mitt ansvar att också kunna ta mig hem. Gränsen för när jag är kapabel till att ansvara för mig själv kan diskuteras, hur sjuk behöver jag vara eller hur farlig och kritisk behöver situationen vara för att jag inte ska kunna ta ansvar för mig själv? De retoriska frågorna är många, men de har troligtvis ställts av svenska medborgare runt om i världen vid vissa utsatta tillfällen.

En annan aspekt med tanke på ansvaret är fördelningen mellan stat och försäkringsbolag, som kommer in i vissa fall. Försäkringsbolagens roll är en sida i sammanhanget, för försäkringsbolagen har blivit en viktig aktör i kris- och olyckstider. ”Ta tsunamin, många hade köpt reseförsäkring och det fanns en stor organisation för att transportera hem svenskar och ta

dem till sjukhus. Helt plötsligt tar samhället över försäkringsbolagens ansvar. Försäkringsbolagen blev mer eller mindre utkastade och fick inte ta sitt ansvar, vilket de hade klarat mycket bättre än staten” (Tjugofyra7. *Med frihet följer ansvar*. December 2010, nr 8) enligt en jurist på Försäkringsförbundet.

### **Problemformulering**

Statens ansvar har, som framgått ovan, fått en allt större betydelse och blivit mer synliggjort på senare tid. En problematik ligger i att samtidigt som Sverige är ett land med ett stort socialt ansvar, skyddsnet och ta-hand-om-alla-filosofi vilket leder till ett s.k. curlingsamhälle, kräver regeringen att den enskilda individen tar sitt ansvar. Curlingsamhället vaggar in oss i en trygghetsbubbla, som vi kan få det väldigt svårt att ta oss ur för vi litar fullt ut på att staten ska ta hand om oss. Det är egentligen inget fel med det, men när det hämmar oss och hindrar oss från det som är ofarligt blir vi instängda, rädda och inte särskilt kreativa (Eberhard 2005). Det finns också en viss osäkerhet eller en särskild förväntan kring när och hur statens ansvar gäller. Det är olika inom och utanför Sveriges gränser. Råkar vi ut för en olycka, drabbas av en katastrof eller hamnar i en nödsituation utomlands meddelar lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser, statens ansvar för oss.

Något som berättats för mig mer än en gång angående statens ansvar om man råkar ut för något utomlands, som t.ex. en plånboksstöld, så är det att bara är att gå in på Sveriges ambassad för att sedan få hjälp att sättas på ett plan hem till Sverige utan problem. Så enkelt är det inte och har nog troligtvis aldrig varit, men det är ändå ett exempel på hur människor tänkt och vilka förväntningar som funnits. Tankarna leder till frågan om var gränsen mellan statens ansvar och individens ansvar faktiskt går? Om det inte finns ett personligt ansvar måste staten ta hand om oss vid alla händelser och vice versa. När blir konsekvenserna av statens ansvar ett curlingsamhälle? När borde vi faktiskt räkna med att staten ser efter oss och när har vi oss själva att skylla, eller för den delen tacka? Huruvida staten får anses vara ansvarig för att undsätta vid en kris är inte helt glasklart. Det har inträffat händelser som påverkat och satt det eventuella ansvaret på prov. Vad som lett till dagens ställningstagande, hur utvecklingen sett ut, är intressant för att se hur just staten ser på sitt ansvar och hur det har förändrats och kanske framför allt vad vi kan förvänta oss idag.

### **Policybegreppet**

Hur statens ansvar ser ut när jag som resenär befinner mig utomlands på resa eller för mig som svensk medborgare bosatt utomlands ser ut vid en olycka, katastrof eller nödsituation är fastställt i två lagar; lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser. Dessa lagar har riktlinjer och praxis och är ett komplext område som innefattar främst utlandsmyndigheterna, ambassader eller konsulat, och Utrikesdepartementet (UD). Detta område går att se som ett policyområde.

Det finns ingen entydig definition till vad en policy är. Rune Premfors förklarar policy som "... en programförklaring, en uppsättning uttryckligen deklarerade riktlinjer för en verksamhet" (Premfors 1989:9). Statsvetare menar ofta en offentlig policy, något som fattats av stat eller kommun och det kan då också inbegripa skilda åtgärder, som vidtas för att förverkliga offentliga riktlinjer eller program, kedjor av beslut (Premfors 1989:9). Michael Hill presenterar några olika förslag i *Policyprocessen* (2007). Heclos menar att "en policy kan lämpligen betraktas som en serie handlingar eller icke-handlingar, snarare än vissa speciella beslut eller handlingar" (Hill 2007:14). Easton menar att "en policy /.../ består av ett nätverk av beslut och handlingar som fördelar /.../ värden" (Hill 2007:14). *Oxford English Dictionary* beskriver policy som "en handlingslinje som antas och drivs av en regering, ett parti, en härskare eller statsman..." (Hill 2007:14). Det är med andra ord inte helt lätt att definiera vad som menas med policy. Policyprocessen kännetecknas av att det är komplex process, med flera aktörer som agerar med eller mot varandra. Aktörerna kan vara politiker, statstjänstemän, påtryckningsgrupper, olika yrkesgrupper eller medborgare (Hill 2007:12).

### Policyproblem

Enligt Deborah A. Stone konstrueras politiska problem, de finns inte bara. Stone menar att svåra förhållanden blir politiska problem, eller s.k. policyproblem, när människor börjar se dem som mottagliga för mänskliga handlingar och framför allt att de går att påverka tack vare våra handlingar. Fram till dess, att vi anser de opåverkbara, finns de omhuldade i naturens värld och förstås som en olycka eller ödet, då vi inte kan påverka vad som händer oss (Stone 1989:281). Hon poängterar också att orsaksmodeller (causal stories) är av stor vikt vid framställningen av politiska problem. Stone vill visa hur olika framställningar av problemet kan påverka dess ståndpunkt på agendan. Hon är en av flera forskare som uppmärksammat och problematiserat hur politiska problem och förslag formas. Olika aktörer använder olika strategier som de tror påverkar och har störst chans att skapa politik av frågan. Stone skriver: "In the world of policy there is always a choice about which causal factors in the lineage to address, and different choices to locate the responsibility and burden of reform differently" (Stone 1989:296). Det går också att se problemdefinition utifrån tre delar; att konstruera, identifiera och definiera problem. Forskare bör konstant tänka i termer som *Hur framställs problemet?* vid en analys, och problemframställningen bör vara i centrum och synliggöras mer vid analys av politiska förslag (Jakobsson 2010:7, Bacchi 1999). Dessa begrepp och tankegångar är återkommande i litteraturen på området. Kerstin Jacobsson beskriver problemdefinition på följande sätt:

"Definitionen av problem och problemlösningar är en del av den politiska kampen. Hur en fråga definieras är avgörande för hur den ska hanteras: i vilket forum den ska behandlas, vilka aktörer som har tillträde dit, vilka argument som är gångbara, i viss mån även för vad som blir tänkt och sägbart i frågan. I det perspektivet blir det viktigt att analysera hur en fråga definieras och diskursivt konstrueras" (Jacobsson 1997:14).

Jacobsson visar på vikten av hur problem och lösningar presenteras och hur det påverkar policyområdet. Beroende av hur problemet eller frågan definieras eller framställs, presenteras också lösningar av olika slag. Lösningarna beror med andra ord på vad problemet anses vara. Problemformulering och definition är i centrum i den här uppsatsen. För att finna faktorer som inverkar på problemformulering går det att se förklaringar i tydliggörandet av krav, kravställare och dess kravprocess (Best 1989). John A. Hannigan (1995) vidareutvecklar Bests tankar och ställer upp sex faktorer som påverkar utgången för ett problem att nå den politiska dagordningen och skapa en diskussion kring ett ev. policyområde. En noggrann genomgång av de olika teoretiska utgångspunkterna finns i kapitel två.

### **Flodvågskatastrofen**

Vi har under senare decennier fått uppleva små och stora olyckor och katastrofer både i Sverige och utomlands. Händelser som påverkat vårt risk- och kristänkande samt dess hantering är, för att nämna några exempel, branden på ett diskotek i Borås 1978, bussolyckan i norska Måbödalsstunneln 1988, Tjernobylolyckan 1986, Estonias förlisning 1994, diskotekbranden på Hisingen 1998, terrordåd i New York, Bali, London och Madrid under 2000-talet, samt naturkatastrofer som flodvågen i Asien 2004 och orkanen Katrina 2005 (Jmf Cullberg 2006, Weick & Sutcliffe 2007, Beck 1986). Tragedier där hundratusentals människor omkommit eller skadats. Händelser där svenska staten mer eller mindre fått ingripa.

Jag väljer i denna studie att utgå från ett fall i modern tid, som har satt statens ansvar på prov, som påverkat policyformuleringen av statens ansvar i krishantering och i synnerhet det konsulära biståndet. Det är flodvågskatastrofen i Asien den 26 december 2004. Jordskalvet som utlöste flodvågorna inträffade 07.59 lokal tid (01.59 svensk tid). Styrkan på skalvet underskattades till en början, men har senare visat sig vara minst 9,0. Skalvets utbredning och framför allt de flodvågor som drabbade kontinenten var av olika storlek och inträffade vid olika tidpunkter beroende på det geografiska läget i förhållande till epicentrum. Antalet totala dödsoffer har inte kunnat fastställas exakt, men torde ligga på runt 250 000 människor. Antalet saknade döda svenskar är 543, varav 525 är identifierade. Ca 1500 svenskar skadades i katastrofen och tusentals fick evakueras (SOU 2005:104, s. 101-102). Flodvågskatastrofen har vållat många människor lidande och även satt Sverige på prov. Katastrofen visade bl.a. på internationaliseringens konsekvenser, förväntningarna på offentliga och statliga institutioner, ansvarsfördelningen mellan myndigheter och myndigheternas sätt att fungera (SOU 2005:104, s. 37). Nyhetsrapportering, intervjuer och konstitutionsutskottsförhör visade att Sverige dröjde i handlingskraftighet, att det tog alldeles för lång tid innan staten som helhet insåg vidden av katastrofen och att chefer och tjänstemän på framför allt Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen inte tog till sig de rapporter som kom in under annandagen. Hjälpen till utsatta och drabbade svenskar i en ohygglig situation i Sydostasien dröjde därmed. ”Det övergripande ansvaret för Regeringskansliets tillkortakommanden efter katastrofen bärs alltså enligt kommissionen av statsminister Göran Persson” (P3 dokumentär. *Flodvågskatastrofen*. 2010-12-12). Röster om den brist på ansvar och



handlingskraft som kommit fram under Estonias förlisning under hösten 1994 ökade återigen under flodvågskatastrofen, staten hade inte tagit tillvara på de erfarenheter som dragits där (P3 dokumentär. *Flodvågskatastrofen*. 2010-12-12). Flodvågskatastrofen har tydliggjort och påverkat statens ansvar eller avsaknad av ansvar och framför allt har statusen och hanterandet av Sveriges konsulära bistånd kommit att tydliggöras.

### **Syfte och frågeställning**

Mitt valda policyområde är krishantering, och mer specifikt krishantering vid katastrofer utomlands som drabbar svenskar. Inom detta breda område väljer jag att studera det konsulära biståndet samt konsulär katastrofinsats som ryms inom policyområdet, dvs. svenska statens ansvar för sina svenska medborgare vid kriser, katastrofer och nödsituationer utomlands. Detta görs utifrån SOU:er och propositioner om policyområdet. Syftet med uppsatsen är således att studera om och hur detta ansvar i krishantering, som ett policyområde, har utvecklats. Min utgångspunkt är flodvågskatastrofen, där den svenska regeringen och staten har kritiserats hårt för sitt handlande och icke-handlande samt ansvarsfördelningen under och efter händelsen. Det visade på en problematik och en otydlighet. Att studera hur konstruktion och framställning av detta sett och ser ut hjälper mig att förstå policyområdets utveckling och varför det ser ut som det gör idag. På detta sätt hoppas jag att kunna bidra till kunskap om policyområdets ev. förändring, samtidigt som jag kan tydliggöra problematiken och den komplexitet som råder.

Utifrån syftet har jag tagit fram en övergripande frågeställning: Hur har policyområdet, avseende problemkonstruktionen för statens ansvar gentemot den enskilda medborgaren, inom konsulärt bistånd och katastrofinsats, utvecklats över tid? Utifrån denna frågeställning kommer jag bl.a. att behandla ämnen som ansvar och ansvarsfördelning mellan främst stat och individ, förändring, aktörer samt problemformulering och definition. De här områdena är i fokus för den här studien.

### **Disposition**

En introduktion och viss bakgrund till studieområdet har tillsammans med syfte och en övergripande frågeställning presenterats i det föregående kapitlet. I nästa kapitel redogörs för de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för studien och dess analys. Kapitel två avslutas med ett analysverktyg som är en sammanfattning av teorin, och ska hålla samman kommande kapitel. Kapitel tre är ett metodkapitel, där jag beskriver tillvägagångssättet för studien och dess upplägg. Här motiveras mitt val av fall och andra val som jag gjort under studiens gång. Det fjärde kapitlet är framför allt en kombination av empiri, resultat och analys. Det inleds dock med en kort bakgrund till konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats. Jag presenterar sedan mitt material och resultat och analysen sker parallellt. Det femte och avslutande kapitlet innefattar slutsatser. Här summeras studiens resultat utifrån syfte och frågeställning och de viktigaste analyserna och slutsatserna får utrymme. Dessutom reflekterar jag över studiens resultat i ett större sammanhang och vissa nya frågor och tankegångar presenteras.

## 2. Teoretiska utgångspunkter

*Utifrån inledningskapitlet, samt syfte och frågeställning, presenterar jag i detta kapitel de teoretiska utgångspunkterna som ligger till grund för min studie. De belyser framför allt problematiken kring policyproblem, problemdefiniering och konstruktion av problem. Kapitlet avslutas med ett analysverktyg som hjälper mig vid insamlingen och analysen av empirin.*

### Konstruktion av problem

Det har alltid funnits problematiska tillstånd som inte från början klassats som politiska problem eller samhällsproblem. Joseph Gusfield tar upp ett exempel, rasdiskrimineringen i USA och segregationspolitiken som länge inte sågs som ett politiskt problem (Gusfield 1989). Ett annat exempel är könsmaktsordningen och feminismen. Det var först under den andra halvan av nittonhundratalet som kvinnans underordning blev politiserat och fick en plats på agendan (Wendt Höjer & Åse 1996).

Problemkonstruktion har intresserat flera forskare under senare år. Frank Fischer menar att "nowhere is this relationship between language and the social construction of a problem more apparent in politics than in the process of problem definition" (Fischer 2003:170) och hans poäng är applicerbar för denna uppsats. Beroende på hur man konstruerar och skapar ett problem, får det olika betydelse och påverkar därmed olika aktörers engagemang och åsikter. Inom politiken är ett orsakssamband varken rätt eller fel, och det ena orsakssambandet utesluter heller inte det andra sambandet. Det som finns är istället idéer om orsakssamband och dessa idéer bidrar till policyformandet, som innebär att problem och orsak fogas samman så att de passar varandra. Det kan således vara svårt att finna en enda sanning (Stone 2002:197). En av de centrala frågorna inom policyanalys är just hur, när och varför vissa problem blir politiskt intressanta (Stone 2002:211). Hur statens ansvar såg ut och vilka krav och förväntningar som fanns på staten respektive medborgaren hade nog få av oss svenskar funderat kring innan den där annandagen 2004. Då fick det genast större plats på den politiska agendan.

Antagandet om att politiska problem måste konstrueras innan de blir just politiska problem hänförs till det diskursanalytiska forskningsfältet, med den gemensamma nämnaren att utgångspunkten finns i en socialkonstruktivistisk syn. Begreppet diskurs ses som "ett bestämt sätt att tala om och förstå världen" (Tedros 2008:34). Adiam Tedros (2008) applicerar själv ett diskursanalytiskt förhållningssätt på hur storstadsproblematiken konstruerats över tid.

### Vad är policyproblemet?

Problem betecknar ett otillfredsställande tillstånd. Policyproblem i sig är inte helt tydligt vad det innebär. Rune Premfors presenterar några oklarheter gällande policyproblem. Dels, hur skiljer sig policyproblem från andra typer av problem av privat eller social natur och dels om policyproblem kan vara objektiva, samt om det är rimligt att beteckna problem som ett otillfredsställande tillstånd om vi inte kan se några lösningar eller förbättringar på. Premfors själv definierar

policyproblem så här: "Med *policyproblem* avses /.../ sådana privata och sociala tillstånd som en aktör anser vara otillfredsställande och offentligt kräver bör förändras genom mer omfattande statliga eller kommunala åtgärder" (Premfors 1989:48). Vidare menar han också att policyproblem är subjektiva, eftersom de inte kan existera om inte någon uttrycker sitt missnöje eller sin otillfredsställelse (Premfors 1989:48).

I policydebattens centrum finns viljan att lösa problem och för att lösa problemet måste vi hitta orsaken eller orsakerna till det. Att bara ta hand om symptomen anses inte tillräckligt. Den ofta refererade forskaren inom området och av stor vikt för denna uppsats teoretiska utgångspunkter, Deborah Stone, menar att de flesta i forskarvärlden är överens om att analys av orsakssamband är svårt och att policyproblem är ett komplext område. Framför allt anses det vara en tuff uppgift att lösa ett problem utan att först ha förstått dess underliggande orsaker. Inom politiken är det viktigt att inte bara finna orsaken till ett problem utan också finna någon som kan ställas till svars för problemet. Vet vi orsaken till problemet kan vi också hindra människor från att fortsätta orsaka det, kompensera dem som drabbats av det, samt straffa de som orsakat lidandet (Stone 2002:188-189).

### Problemdefiniering och formulering

"Definitionen av problem och problemlösningar är en del av den politiska kampen. Hur en fråga definieras är avgörande för hur den ska hanteras: i vilket forum den ska behandlas, vilka aktörer som har tillträde dit, vilka argument som är gångbara, i viss mån även för vad som är tänkt och sägbart i frågan" (Jacobsson 1997:14).

Under 1980 och 90-talet ökade intresset för det som kallas för problemformulering. Det presenterades flera olika studier som problematiserade att problem inte kan tolkas utanför den diskurs inom vilken de skapas och bibehålls. Det som är gemensamt för flera av dessa studier är att de har konstruktionen av politiska problem i centrum. Hur problemet konstrueras är av stor vikt både för att själva problemet får en plats på agendan som ett politiskt problem, men också för vilken typ av problem det framställs som (Tedros 2008:33-34). Anders Hanberger har skrivit en artikel om betydelsen av att definiera policyproblemet i utvärdering av policys och menar att definiera ett policyproblem är att framställa att kollektiva problem eller utmaningar måste tas om hand. Aktörer behöver mobiliseras för att kunna se problem och lösningar ur samma synvinkel (Hanberger 1998).

Det finns flera andra som har studerat problemdefinition. Det finns bl.a. tre synsätt på problemdefinition; att identifiera, definiera och konstruera problem. Att identifiera ett problem är att konstatera att det finns ett problem och innebär att inte bry sig så mycket om problemets natur, utan fokus ligger istället på att beskriva processen för att effektivt närma sig ett objekt. En annan syn är att problem inte identifieras, utan definieras. Detta synsätt innebär också att lösningen är en del av problemet, men problemfasen anses vara mer komplicerad och med större påverkan för policyns uppkomst (Bacchi 1999:21-31, Jakobsson 2010:7).

Deborah Stone har bidragit mycket till ny kunskap på detta område. Hon riktar även kritik mot bristen av forskning kring just problemformulering. Stone beskriver att det finns en gammal sägen i politisk vetenskap om att svåra förhållanden blir till problem först när människan börjar se problemet som mottagligt för mänskliga handlingar. Fram till dess, ligger svårigheterna inbäddade i naturens rike (the natural world), där de ses som olyckor eller ödet, där vi inte har någon påverkan på vad som händer (Stone 1989:281). Hon har således en socialkonstruktivistisk syn på policyproblemen, vilket innebär att hon tror att vår förståelse av verkliga situationer alltid kommer ur idéer, idéer som i sin tur skapas, förändras och diskuteras om inom politiken. Stone vill genom att skapa en typologi över orsakssamband demonstrera att det finns en systematisk process med klara spelregler som politiska aktörer kämpar för att kontrollera förståelsen av.

### **Stones typologi över orsakssamband**

Det finns två primära grunder för att förklara och förstå världen; det finns en naturlig (natural) och social värld. I den naturliga världen förstås händelser som fysiska, oriktade eller ostyrda, där det inte finns några bakomliggande orsaker för det inträffade. Det är en olycka eller ödet. I den sociala världen menar vi istället att händelser är orsakade av vilja. Eftersom vi förstår den sociala världen som något vi kan kontrollera, något avsiktligt och något som har ett syfte, tror vi också att vi kan påverka den. Vi kan påverka genom mutor eller lirkande och genom hot få till förändring åt det håll som vi vill. Däremot får påverkan inget resultat i den naturliga världen (Stone 1989:283). Erving Goodman förklarar detta med "the blind effect of nature and intended effect of man, the first seen as an infinitely extended chain of caused and causing effects and the second something that somehow begins with a mental decision" (Goffman i Stone 1989:284). Stone hävdar också att skillnaden mellan handlingar som har motiv och de som inte har det är särskilt viktigt inom politiken. Likaså, är distinktionen mellan de effekter som är avsiktliga och de som inte är det av mycket stor betydelse (Stone 1989:284). Dessa utgångspunkter har Stone använt för att skapa en typologi över orsakssamband. Det finns fyra sektioner, och varje sektion innebär en sorts form av kausalitet.

Figur 1: Typologi över orsakssamband (Stone 1989:285; 2002:191)

<i>Actions</i>	<i>Consequences</i>	
	<i>Intended</i>	<i>Unintended</i>
<i>Unguided</i>	MECHANICAL CAUSE	ACCIDENTAL CAUSE
	intervening agents	nature
	machines	weather
	trained animals	earthquakes
	brainwashed people	machines that run amok
	machines that perform as designed, but cause harm	
<i>Purposeful</i>	INTENTIONAL CAUSE	INADVERTENT CAUSE
	assault	intervening conditions
	oppression	unforeseen side effects
	conspiracies that work	avoidable ignorance
	programs that work as intended, but cause harm	carelessness
		omission

Figuren visar att det finns olika typer av orsakssamband; handlingarna är ostyrda/planlösa eller avsiktliga och konsekvenserna är oavsiktliga eller avsiktliga – orsak och verkan. Varje sektion kan beskriva och illustrerar handlingar och konsekvenser som ofta återfinns inom politiken. Politiska aktörer använder sig av och framställer olika typer av orsakssamband beroende på hur de vill presentera och vad de vill få ut av problemet.

I den övre högra sektionen finns de ostyrda händelserna (unguided actions) och de oavsiktliga konsekvenserna (accidental cause), även kallat olyckor eller ödet. Här vill en politisk aktör hamna efter en anklagelse om att vara ansvarig för något, eftersom ingen kan anses vara ansvarig om orsaken till problemet eller händelsen är ödet. På motsatt sida inom politiken finns avsiktlig konsekvens (intentional cause), då skulden är möjlig att härleda till en aktör. Stone menar då att aktören antingen har agerat med avsikt orsaka det som inträffat eller så har hon/han agerat i vetskapen om att handlingarna skulle kunna orsaka det. Om utkomsten anses som positiv och god vill aktören gärna hamna i denna sektion, men är det tvärtom, vill aktören undvika den delen. I denna sektion kan också konspirationsteorier placeras och då menas att problemet är orsakat av väl dold mänsklig handling (Stone 2002:191-193).

I sektionen för oavsiktlig verkan (inadvertent cause) finns bl.a. typen av handlingar som får negativa bieffekter fast det var en välment handling eller policy i grunden. Då anses

konsekvenserna förutsägbara men oförutsedda. I denna sektion placerar Stone exempelvis fattigdom, sjukdom och undernäring. I dessa fall avses att de fattiga inte förstår hur viktigt det är med utbildning eller att spara pengar, de sjuka förstår inte att om de äter för mycket leder det till diabetes eller hjärtsjukdomar och äldre människor förstår inte hur viktigt det är att äta en balanserad diet trots att de inte känner sig hungriga. Oavsiktligheten här kan även tolkas som ignorans. Denna sektion tydliggör också den mjuka och liberala versionen av att skylla på offret, exempelvis om hon/han bara fick mer information och förändrade sin livsstil skulle problemet försvinna. En konservativ syn på det är att offret själv har orsakat problemet och i många fall kalkylerat för vad som det går att vinna mest på (Stone 2002:191-193).

Den sista sektionen (mechanical cause) innebär mekaniska orsaker, dvs. saker och händelser som inte har någon egen vilja utan är programmerade eller designade av människan. I den här typen av orsak menas att någon agerar med avsikt, men deras handling utförs med hjälp av andra människor eller framför allt maskiner eller autopiloter (Stone 2002:191-193).

### **Orsakssamband (causal stories)**

Stone beskriver en form av typologier över orsakssamband genom sin fyrfältare som redovisades ovan. Det är ett av tillvägagångssätten för att konstruera problem, att finna eller skapa orsakssamband. Det finns också olika strategier för att bevisa orsakssamband. Stone har framgångsrikt kommit fram till flera olika strategier. Det går alltid ta fram en taktik för att försöka skylla på någon annan. Ett offer ser ofta till att lägga skulden och ansvaret för skadan på någon annan. För något som först såg ut som en olycka kan det av någon inblandad presenteras som att det är en konsekvens av mänsklig handling, antingen indirekt pga. mekaniskt fel eller vårdslöst handlande, eller direkt genom en avsiktlig handling (Stone 1989:289).

En del i tesen om orsakssamband är att det alltid går att välja hur ett problem ska presenteras och framställas, men framför allt går det att bestämma var ansvaret ska placeras. Stone tar upp flera bra exempel på detta, bl.a. problemet med en rattonycter person som orsakar skador och dödsfall. Det kan presenteras från flera olika utgångspunkter. Den vanligaste förklaringen, och ansvaret, läggs på den som kört onycter. Dock går det också att lägga ansvaret på bilens design, för att materialet och strukturen är mer trolig att orsaka skada eller döda i en krasch, eller på motorvägens design, för att kurvor med stor sannolikhet ökar risken för olyckor, eller brister på snabb olyckshjälp som ambulans eller närliggande sjukhus. Dessutom kan ansvaret härledas till bristen på och för milda straff för rattonycterhet eller så går det att gå så långt som att skuldbelägga tillgången på alkohol. Stone poängterar att trots att det ofta finns en stark statistisk och logisk kedja mellan substans och problem, som i detta fall med rattonycterhet, finns det ändå flera olika aktörer och förhållanden att skuldbelägga (Stone 1989:296-297). Det går med andra ord att ta in fler aktörer i beräkningen än vad som först ser ut att vara möjligt.

Stones slutsatser är att orsakssamband är av stor vikt för politisk problemdefinition. Hon menar att om mer uppmärksamhet riktades mot detta fenomen, går det bl.a. att visa hur framställningar

gynnar vissa grupper och missgynnar andra. Problemdefinition har att göra med att flytta ett dåligt förhållande från att vara en olycka eller ödet, opåverkbart av mänsklig handling, till att det går att påverka. Problemdefiniering innebär inte bara att titta på själva problemet eller aktörerna, utan det är också en aktiv manipulation av bilder som hör till orsakssamband. Hänsyn måste tas till ansvarsutkrävandet. Orsakssamband påverkar även händelser som är utanför mänsklig kontroll. De kan länka samman lidande med en ansvarig. De kan framför allt vara en källa för omdistribution av makt (Stone 1989:299-300).

Stone menar sammanfattningsvis att orsakssamband kan framhålla möjligheten för att mänsklig handling och kontroll på dåliga förhållanden kan påverka dem. Orsakssambanden kan, för det första, antingen utmana eller skydda en existerande social ordning eller ställningstagande. För det andra, genom att identifiera kausala agenter kan de peka ut ansvaret hos en aktör för att stoppa en särskild händelse, samt se till att de drabbade kompenseras eller straffa aktören för att inte har försökt åstadkomma förbättring. För det tredje, kan de legitimera och stärka de aktörer som har möjlighet att minska eller eliminera problemet. Till sist, kan de skapa nya politiska allianser bland människor som kan anses var offer för samma kausala agent. Att fastställa ett problem som receptivt för mänsklig handling utmanar ofta gamla hierarkier, institutioner och dess status (Stone 1989:204, 295).

### **Krav, kravställare och kravprocessen**

För att komplettera och öka förståelsen för och möjligheten till problemdefinition, problemkonstruktion och skapandet av orsakssamband finns ytterligare parametrar att applicera till policyområdet. Joel Best (1989) presenterar tre primära områden för studier och analys av konstruktionen av just policyproblem; krav, kravställare och kravprocessen (claims, claim-makers och claim-process). De här tre områdena bör hjälpa forskaren att se aktörerna som är inblandade och kan påverka processen och problemformuleringen.

Det finns tre typer av strategier som är vanliga för att beskriva ett särskilt krav; definitioner, exempel och numeriska beräkningar. Hur problemet eller kravet framställs kan vara olika beroende på vem som definierar det, t.ex. om det är från studier, forskare eller populärkultur. Definitionen följs ofta av något som måste fånga mottagarens uppmärksamhet, vilket olika intresseväckande exempel kan vara bra för. Om exemplet kommer från professionella källor, som forskning eller facklitteratur, är de mindre sensationella än dem som finns i populärtidskrifter (Eleen A. Baumann i Best 1989:60-61). Vid analys av krav är en första anhalt att lokalisera var kravet har ställts eller presenterats. Källorna varierar beroende på hur och när kraven har framställts, vilka referenser som finns osv. Standardkällor är massmedia, både tidningar och tv; forskning; populärkultur så som artiklar i magasin, samt pm, flyers, opinionsmätningar eller intervjuer. Frågor att ställa sig när kravet väl har fastställts är vad som sägs om kravet, hur det typifieras, hur retoriken ser ut, hur det presenteras och hur publiken övertalas (Best 1989:250). De flesta kravställare använder sig av statistik. Det är enklare att presentera ett problem om det

går att framställa problemet med hjälp av siffror, procentandelar eller frekvenser. Kravet gör sig bäst med officiella siffror, dvs. siffror som kommer från något konkret. Framför allt vill kravställarna använda sig av "stora" siffror. Det visar på att det är ett stort problem och stora problem drar till sig mest uppmärksamhet, i synnerhet i media (Best 1989:21-22, 32).

Kraven kan inte finnas utan kravställare. Kravställarna skapar kraven och framhåller dem. Kravställare är ofta en involverad part, någon som kan vinna på att kravet och problemet kommer upp till ytan, förändras och förbättras. Den kanske mest tydliga kravställaren är ett offer, någon som drabbats av ett missförhållande eller har ett klagomål och vill ha en kompensation för sitt lidande (Best 1989:75). I arbetet med att identifiera vilka som är kravställare finns några saker som är viktiga att tänka på. Vilka representerar kravställarna? Är de medlemmar i organisationer, sociala rörelser eller intressegrupper? Tillhör de någon profession? Representerar de en ideologi? (Best 1989:250-251).

Ett *problem* skulle mycket väl kunna benämnas *issue*<sup>1</sup> eller *förhållande*. Skillnaden mellan de olika benämningarna är att problem har lösningar. *Issues* och förhållanden går att leva med, det är något som är. De flesta kravställare söker därmed efter lösningar, lösningar som de hoppas att finna i nya policys, lagar, program eller liknande. Oundvikligen typifierar kravställarna problemet, att X är ett problem och ett problem av en särskild typ (Best 1989:25).

Kravprocessen ser olika ut beroende på vad det är för krav som ställs och vilka som ställer dem. Olika krav framkallar olika svar. Vissa ignoreras, vissa fullföljs inte och vissa glöms bort. Med dramatiska historier som grund skapas uppmärksamhet som ofta resulterar i att allmänheten och politiker lyssnar och ger snabb respons. Olika krav vinner olika framgång. Processerna består av hårt arbete och noggrann organisering. Viktiga frågor att ta hänsyn till vid analys av processen är vem processen talar till, om rivaliserande krav har presenterats, vems angelägenhet eller åsikter som har tagits fram, och hur responsen har formats (Best 1989:251).

### Ytterligare påverkan

Det finns en teoretisk förlängning av Bests tre områden presenterade ovan. John A. Hannigan ämnar förklara varför vissa förhållanden och problem blir sådana att de ses som problematiska och varför de som uppmärksammar detta problem kräver politiska åtaganden i sin strävan att förbättra eller eliminera problemet (Hannigan 1995:2-3). Detta är användbart för att komplettera diskussionen om problemkonstruktion och dess framställning för att kunna förklara den komplexitet som omgärdar policyområdet.

Hannigan menar att det finns vissa huvuduppgifter som krävs för att karakterisera konstruktionen av ett problem. Kravet eller fordran måste sammanställas och formas, med fördel genom att sätta namn på problemet och renodla det från andra liknande eller mer omfattande

---

<sup>1</sup> En översättning av *issue* som uppfyller funktionen av att vara ett tillstånd utan lösningar är svår att finna, därför sker ingen översättning av ordet.



problem. Det vetenskapliga, tekniska, moraliska eller juridiska aspekterna av problemet måste fastställas och det måste klargöras vem som ska ta ansvar för åtgärderna (Hannigan 1995:41). En annan viktig aspekt för problemdefinitionen är sättet att presentera problemet på. Enligt Enloe (1975) får en händelse extra uppmärksamhet när a) den genererar uppmärksamhet i media, b) involverar regeringen på något sätt, c) kräver regeringsbeslut, d) inte klassas som överklig eller en engångsföreteelse av allmänheten, och e) en majoritet av allmänheten kan relatera till den (Enloe i Hannigan 1995:45-47).

Hannigan har tagit fram sex faktorer som påverkar problemformuleringen:

1. Vetenskaplig auktoritet, samt bekräftelse av problemet, det är en fördel om det finns data på problemet.
2. Det krävs någon/några som gör problemet känt, som kan länka forskningen till ett proaktivt socialt problem. Det kan vara statsvetare, forskare eller liknande och de ska kunna tala till och nå ut till journalister, politiska ledare eller andra opinionsbildare.
3. Problemet behöver få bevakning i media, som något nytt och viktigt. Det spelar ofta en avgörande roll om det anses vara nyhetsvärdigt eller inte, om det kommer upp på dagordningen och anses vara ett socialt problem.
4. Problemet behöver bli dramatiskt i symboliska och visuella termer.
5. Det behövs ekonomiska incitament för aktiv handling som ska leda till något positivt.
6. Det behöver finnas en institutionell sponsor som kan säkerställa legitimitet och kontinuitet. Särskilt viktigt är det när problemet väl nått den politiska dagordningen och det finns lagstiftning på området (Hannigan 1995:54).

De här sex punkterna bidrar till att förklara ett policyområdes problemformulering och är därför av vikt för denna studie.

### **Teoretiska utgångspunkter – en summering**

Sammantaget fokuserar mina teoretiska utgångspunkter på konstruktionen av policyproblem och dess uppkomst på den politiska agendan. En gemensam utgångspunkt för de teorier som ligger till grund för denna uppsats är just det s.k. policyproblemet. Premförs definition på detta, att policyproblem är problem som någon anser otillfredsställande och där det sker ett offentligt krav på förändring, passar bra i detta sammanhang. Viljan att lösa dessa problem är grunden och för att de ska kunna lösas behöver orsaken eller orsakerna till problemet synliggöras. Politiska problem behöver konstrueras innan de blir just politiska problem. Beroende på hur problemet konstrueras och framhävs får det därmed olika betydelser och olika aktörer framhålls. Framför allt spelar det roll för var ansvaret för problemet ska läggas. Att definiera problem är att kunna framställa dess uppdykande, vidmakthållande och historia. Orsakssamband blir därmed av stor

vikt för policyproblemet, då de bör klargöra viktiga aspekter i problemet. Här har Stones forskning bidragit och gett stor uppmärksamhet till policyproblem och till definiering och konstruerande av dem, därmed kommer den att ta stor plats i min analys. Min fokusering ligger framför allt på det komplexa i policyprocessen, hur problemet definierats och framställs över tid. För att kunna besvara detta krävs ytterligare faktorer. Best, som också tar upp en diskussion kring policyprocessen, men tar en annan utgångspunkt än Stone, benämner det som krav, kravställare och kravprocessen, där kravet skulle kunna översättas som problemet. Best, tillsammans med Hannigans teorier, kompletterar därför de övriga för att analysen ska bli så omfattande som möjligt.

Utifrån mitt syfte och övergripande frågeställning vill jag således studera hur utformningen av dagens s.k. policy för ansvar vid krishantering och katastrofer ser ut, vad problemet definieras som och hur det framställts samt vad som påverkar. Därmed hoppas jag att kartlägga och analysera området före, under och efter flodvågskatastrofen. Med hjälp av de teoretiska utgångspunkterna hoppas jag kunna besvara syfte och frågeställning.

### **Analysverktyg**

Utifrån ovanstående teoretiska ramverk, tillsammans med syfte och övergripande frågeställning, har jag tagit fram ett analysverktyg med några begrepp att fokusera på. De fastställdes innan texterna började läsas utifrån det i min teoriram som skulle kunna ge svar på frågeställningen och syftet. De här begreppen anknyter således till teorin och bör kunna hjälpa mig att särskilja spår, uttryck, iakttagelser, likheter och skillnader i mina valda texter som är av vikt för analysen och slutsatser. Begreppen har jag valt därför att de bäst sammanfattar och strukturerar de teoretiska utgångspunkterna. Verktuget hjälper mig således dels vid insamlingen av empiri och dels vid analysen av densamma. Analysverktyget är därmed utgångspunkt i kommande kapitel.

De åtta begreppen kallar jag hädanefter för fokusområden. För att hålla ihop materialet och enklare kunna följa resonemang, likheter och skillnader sker presentationen i det kombinerade empiri- och analyskapitlet utifrån dessa åtta begrepp. För en utförlig beskrivning av tillvägagångssätt se kommande metodkapitel.

I högerspalten i analysverktyget förklarar jag innebörden av varje fokusområde för att underlätta förståelsen av empiri- och analyskapitlet, samt för att minska tolkningsutrymmet.

Figur 2: Analysverktyg

Krav	Direkt framförda krav alternativt önskemål, förfrågningar eller förbättringar. Detta kan ske av nedanstående presenterade kravställare, drabbade, aktörer eller av kommittén/kommissionen.
Kravställare	De personer eller andra/annat som ställer krav, formella eller informella, eller på annat sätt bidrar till kravställande.*
Drabbad	Den som är direkt drabbad av händelser eller situationer som kan aktualisera det konsulära biståndet och katastrofinsatsen.*
Aktör	(Officiella) aktörer inom policyområdet.* Relationen mellan aktörerna.
Situation	Vilken typ av situation aktualiserar det konsulära biståndet eller katastrofinsatsen?
Ansvar	Hur benämns ansvarsfrågan? Vem/vilka har ansvaret?
Lösningar	Presenterade lösningar eller andra verktyg för att lösa de problem eller problematik som framförs alternativt minska uppkommen kritik.
Problemet	I texterna presenterade problem eller problematiska områden, där förbättringsåtgärder behövs, där kritik framförts eller områden dit stor uppmärksamhet riktas i texten.

\* Kravställare, drabbad och aktör kan vara en och samma, och skulle kunna anses som ett fokusområde under t.ex. begreppet *aktör*. Jag väljer dock att särskilja dessa fokusområden, med anledning av att tydliggöra dess olika roller och funktioner inom policyområdet. Vissa kommer dock att överlappa varandra, utförligare förklaring sker i kapitel fyra när det är aktuellt.

### 3. Metod och material

*Syftet med följande kapitel är att beskriva det tillvägagångssätt med vilket jag tar mig an mitt analysområde. Jag kommer vidare att diskutera material och urval av de texter som analyseras, samt den valda metoden. Först av allt argumenterar jag för mitt val av flodvågskatastrofen som utgångspunkt för denna studie.*

#### Valet av flodvågskatastrofen

För att kunna besvara syfte och frågeställning i denna studie har jag valt att använda mig av ett strategiskt utvalt fall: flodvågskatastrofen i Asien 2004. Utifrån detta fall tar jag mig an syfte och den övergripande frågeställningen utifrån en vinkel, detta för att kunna göra en djupgående analys utifrån detta fall och dess aspekter och påverkan. Jag kunde ha valt flera olika fall för att kunna göra en jämförande studie, men det skulle inte ge mig samma djup i analysen. Flodvågskatastrofen fick förödande konsekvenser för hundratals familjer och även för den svenska staten. Det är ett fall i modern tid som fortfarande är relativt aktuellt, och det har gått så pass många år att utredningar, rapporter och efterkommande förslag, motioner och propositioner har fått sitt avslut och i många fall även genomslag.

Inom ramen för en masteruppsats är det mest realistiskt för genomförandet att avgränsa sig till ett särskilt område inom flodvågskatastrofen. Mitt val att studera statens ansvar i flodvågskatastrofen och i synnerhet det konsulära biståndet, är intressant ur flera olika aspekter. Konsulärt bistånd som ett policyområde är dock som alla policyproblem komplext. Inom det konsulära biståndet, som beskrivs i det kommande kapitlet, kommer jag dock inte att angripa frågorna om civilrättslighet eftersom de inte anknyter till ansvarsproblematiken under flodvågskatastrofen. Det konsulära biståndet, och statens ansvar för oss i utlandet, har blivit utsatt för massiv kritik. Konsulärt bistånd har funnits sedan mitten på 1900-talet, det reglerades i lag 1973 och fanns dessförinnan i en instruktion (SFS 1967:83, lag (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenskar i utlandet). Biståndet blev i och med flodvågskatastrofen satt på prov ordentligt för kanske första gången. Det är relevant att tro att det på grund av detta har påverkat utformningen och tydliggöranden inom detta policyområde.

Flodvågskatastrofen i Asien är inte att betrakta som ett av flera liknande fall. Den här typen av händelser inträffar väldigt sällan, men när de väl inträffar kräver de extraordinära handlingar och förberedelser. Det får därför anses vara ett extremt och avvikande fall. Därmed kan resultatet på en sådan här studie underlätta för kommande händelser och för förståelsen av konstruktion och framställning av komplexa policyfrågor. Det är en analytisk generalisering som studien kan resultera i, med fokus på just nämnda konstruktion och framställning av problem (Esaiasson et al:184-185). Med en analytisk generalisering menar jag att jag kan dra slutsatser utifrån fenomenet i stort och utifrån mina teoretiska utgångspunkter. Resonemangen skulle kunna

appliceras på andra policyområden och kunna bidra till förståelse för hur en fråga utvecklas, förändras och ter sig över tid, således hur dess konstruktion och framställning har framförts.

## Material

Empiriskt grundas denna studie på textanalys. Det är offentlig text som kommer att analyseras i uppsatsen. Texterna blir mina analysenheter (Esaiasson et al 2007:51-54). Vad som är text kan tyckas självklart, men i samhällsvetenskaplig forskningsdiskurs krävs ett tydliggörande. Text kan avse exempelvis bilder, filmer, tal eller olika kulturprodukter. I de flesta fall och analyser, så även i mitt, är det dock skriftliga texter som åsyftas (Bergström & Boréus 2000:16). Mina valda texter innefattar SOU:er och propositioner och innebär således endast skriftliga texter. Valet att inhämta material i första hand från riksdag och regering grundar sig i att det är där frågan främst diskuterats och makten att fatta beslut och skapa policys ligger.

Vid urvalet av texter att analysera går det alltid att ställa sig frågande till om alla relevanta texter faktiskt kommer med i urvalet, samt om det sluppit med icke relevanta texter. Det är särskilt svårt att veta i början av processen. Riksdags- och regeringstryck går emellertid direkt till källan istället för till olika tolkningar av frågan. Jag anser därför att SOU:er är en bra grund för analys då de bygger på ett kommittédirektiv från regeringen och det är politiker och experter som tar sig an frågan på en bred front från samhällets olika perspektiv, för att sedan lämna ifrån sig en grundlig genomgång av frågan. Formerna för själva utredandet står dock självständigt från regeringen. SOU:er och liknande utredningar genomförs ofta om det är stora övergripande frågor som kan komma att få stor påverkan på det svenska samhället. Riksdagstrycket med mest uttömmande information får anses vara just SOU:n. Denna typ av utredningar är utmärkande för svenskt styrelseskick. Enligt Jan Johansson har det svenska utredningsinstitutet tre betydelsefulla ändamål; att frambringa säker kunskap om samhällsproblem, att vara en arena för politiken och dess kompromisser, samt bistå regeringen. Dessa tre ändamål styrs av tre logiker; kunskap, konsensus respektive kontroll (Johansson 1992:17-19).

SOU:erna skickas efter kommitténs färdigställande på remiss till berörda myndigheter, intresseorganisationer och allmänheten innan vidare beslut tas av regeringen. Syftet med det är att regeringen vill veta vilket stöd som förslaget har i samhället. Förslaget kan sedan antingen läggas ner, om flera remissinstanser är negativa, eller så kan regeringen som ett nästa steg lägga fram en proposition om ny lag på området. Propositionen är regeringens "svar" på SOU:n. I propositionen presenteras också remissinstansernas yttranden. Propositionen lägger sedan fram, utifrån SOU och remissyttranden, det färdiga lagförslaget och dess överväganden. Det betyder att även propositionen är ett värdefullt material för att veta hur resultatet av utredningen tagits emot, om den fått gehör och överensstämmer med övriga myndigheter och regeringen, eller om de motsäger sig förslag och tankar (<http://www.regeringen.se/sb/d/2461>).

De här texterna har således valts ut dels för att det är de riksdags- och regeringstryck som handlar om det konsulära biståndet och dels på grund av ovanstående argumentation. De är hämtade från

riksdagen och regeringens hemsidor efter sökning på flodvågskatastrof, tsunami, konsulära samt konsulärt bistånd.

De analyserade texterna är följande:

- SOU 2001:70, Konsulärt bistånd till svenskar utomlands
- SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – Katastrofkommissionens rapport
- SOU 2008:23, Konsulär katastrofinsats
- Regeringens proposition 2002/03:69, En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd
- Regeringens proposition 2009/10:98, Lag om konsulära katastrofinsatser

Metodologiska problem och möjliga invändningar mot valet av en textanalys ligger i att det trots allt blir mina tolkningar och min översättning av texterna. Det är jag själv som valt ut materialet, och därmed också valt bort annat material, det är jag som har tolkat det och delat in det utifrån analysverktyget. Det kan även ses som ett problem att de olika utvalda texterna är av olika aktualitet och skrivna av olika författare, vilket påverkar både texten i sig och min förståelse som läsare, men utifrån argumenten presenterade i detta kapitel menar jag att materialet kommer att uppfylla mitt syfte.

Ambitionen med denna studie är inte att avtäcka helheten kring konsulärt bistånd och katastrofinsats. Det finns andra aspekter som påverkar policyutformning och ansvar än de som jag tar upp här. En plats för att hitta dessa är t.ex. media, i såväl tidningar som radio och tv. Här tog sig flera olika aktörers krav och åsikter uttryck i samband med flodvågskatastrofen och dess efterspel. Jag menar dock att texter från riksdag och regering utgör ett bättre analysmaterial än t.ex. tidningsartiklar, eftersom det i dem går att följa en fråga från början till slut istället för löstryckta stycken av resonemang, i flera fall personligt färgade av på olika sätt drabbade människor eller journalisters tolkande av dessa. Opinionen har emellertid en stark påverkan på hur våra politiker formar policys. Jag tror också indirekt att i de texter jag har valt ut finns allmänhetens krav även om de inte står som avsändare eller författare. Dessutom vill jag poängtera att i flodvågskatastrofen finns det naturligtvis fler aktörer än staten, men det är staten och dess ansvar som är objekt för denna studie. I denna studie kommer jag inte att studera svenska försäkringsbolag ansvar, inte de thailändska myndigheternas ansvar och inte heller hjälporganisationernas ansvar. De kan dock nämnas att de är beståndsdelar i hanteringen av flodvågskatastrofen i stort och kommer att tas upp, men de är inte i fokus. Inte heller klargör jag hur ansvaret och finansiering inom staten mellan olika myndigheter eller instanser ser ut.

Det finns flera aspekter av att analysera offentliga texter, både för- och nackdelar. Det går att göra jämförelser över tid, hur en fråga har utvecklats och vilka som fört den. En nackdel med en proposition är att det är svårt att veta exakt hur diskussionerna gått innan slutprodukten

presenterats, som t.ex. konfliktlinjer inom gruppen. SOU:er är på det sättet mer fullständiga, både politiker och experter har medverkat och det är just det materialet som ligger till grund för propositioner och andra tryck. I propositionerna presenteras också remissinstansernas yttranden, vilket lämnar en riktning för hur SOU:ns förslag mottagits hos fler än regeringen. Jag menar följaktligen att mitt presenterade urval representerar och synliggör de grunder för att identifiera och framställa problemformuleringen som policyutformningen tagit sin utgångspunkt i förs fram i dessa texter.

## Metod

Min valda metod härstammar ur det hermeneutiska förfaringssättet, vilket innebär läran om läsning och tolkning. Det jag söker efter är i första hand textens manifesta budskap, dvs. ett budskap som kan utläsas relativt direkt vid läsning av texten. Motsatsen till det manifesta budskapet är ett latent budskap, vilket innebär att budskapet inte går att utläsa direkt, utan finns under ytan och "mellan raderna". Det är dock ingen knivskarp skiljelinje mellan dessa två, och det går att anamma båda metoderna samtidigt (Esaiasson et al 2007:249-250).

Det finns flera olika kvalitativa metoder att använda sig av vid en textanalys. En metod är tolkande textanalys. Utifrån valda texter tolkar och analyserar jag det som står skrivet utifrån teoriram och analysverktyg. Esaiasson et al menar att kvalitativ textanalys handlar om att lyfta fram det väsentliga i en text. Detta görs genom att läsa igenom texten som helhet, dess delar och den kontext som texten ingår i. Meningen med det är att jag ska få fram en helhetsbild, som i sig antas vara större än delarna av materialet, dvs. vissa delar i texten anses vara av större vikt än andra (Esaiasson et al 2007:237). De valda texterna, som presenterats ovan, ska ge en bra bild av hur policyutformningen och problemformuleringen av statens ansvar inom det konsulära biståndet sett och ser ut. Detta har gett mig en bra bild för hur grunden för policyn ser ut, vad som lyfts fram som viktigt och vad som inte fått särskilt stort utrymme, samt hur problematiken presenterats och framställts. Texterna har lästs och analyserats utifrån analysverktyget, som bygger på den kodning som presenteras nedan. Textanalysen är med andra ord av systematiserande slag, dvs. jag försöker ordna texterna logiskt samt klassificera innehållet under lämpliga rubriker (Esaiasson et al 2007:238-239).

Under läsningen av texterna har jag använt mig av en metod som kallas för kodning. Kodning är en del av analysen, som hjälper mig att särskilja och kombinera data. En kod är en beteckning eller etikett som främst är av deskriptiv art. Varje beteckning eller etikett ska ge mening till ett stycke. Koderna sammanför stycken av varierande storlek; ord, fraser, meningar eller hela avsnitt. De här koderna används i nästa steg för att ta fram och organisera styckena i en analys. Jag som forskare kan genom koderna hitta, föra samman, särskilja och gruppera stycken i relation till mitt syfte och frågeställning. Jag valde en något förenklat version av kodningen, än den som Matthew B. Miles och Michael A. Huberman presenterar (1994). I steg ett skapade jag åtta koder eller s.k. fokusområden utifrån teoriramen, som blev mitt analysverktyg (se figur 2).

Dessa kategorier var breda och hjälpte mig att peka ut huvudfokus i texterna. Inom dessa kategorier, utmärkte sig sedan ytterligare begrepp, efter läsning av texterna. Dessa nya 24 begrepp kallar jag för nyckelbegrepp (figur 3). Det är sedan dessa som jag använt mig av vid analysen av texterna. Denna metod är en blandning av metoderna som Miles och Huberman beskriver, dvs. en mellanväg mellan en induktiv och en a priori-metod. De beskriver det så här: "A second main coding alternative, partway between the a priori and inductive approaches, is that of creating a general accounting scheme for codes that is not content specific, but points to the general domains in which codes can be developed inductively" (Miles & Huberman 1994:56-61).

Jag har valt att presentera empiri, resultat och analys i ett kombinerat kapitel. Det gör jag för att slippa upprepningar av materialet, samt för att undvika en alltför uppradande presentation av empirin. Det ger mer flyt i texten. Det är också framför allt utifrån mitt angreppssätt på denna studie, med en texttolkande analys, svårt att helt sära på resultatet av texter och läsning och dess tolkning och analys. Det hör samman. Analysen har sedan skett utifrån analysverktyget, samt en efterföljande modell presenterad i kapitel fyra, där olika begrepp av vikt för analys och slutsatser synliggjorts utifrån de lästa texterna (se figur 2 och 3). Dessa nyckelbegrepp har sedan fört analysen och diskussionen framåt, jag har funnit likheter och skillnader, återkommande inslag, förändring, tydliga trådar osv, som presenterats i ytterligare en figur för att underlätta förståelse för läsaren (figur 4). Utifrån detta har policyområdet och problemet tydliggjorts och det presenteras, förtydligas och sammanfattas i en avslutande diskussion i analysen, samt i slutsatserna.

### **Validitet och reliabilitet**

Validitet och reliabilitet är hörnstenar inom forskning. Inom kvalitativ forskning och framför allt tolkande analys är det avhängigt att författarens förförståelse påverkar de svar som hon kommer fram till. Detta kan avhjälpas med att författaren ökar förståelsen för sitt studieområde och för sin förförståelse, vilket leder till att också validiteten ökar (Bergström & Boréus 2008:34). Reliabilitet innebär en noggrannhet i datainsamlingen och vid just textanalyser är tolkningsaspekten viktig och textläsningen måste utgå ifrån syftet för att kunna nå reliabilitet (Bergström & Boréus 2008:35). All forskning bör även präglas av öppenhet, kritiskt tänkande, välgrundad argumentation och vara fördomsfri samt fri från värderingar. I mitt fall avhjälpas jag dessa ev. hinder genom att vara medveten om att mina kunskaper, erfarenheter och min förförståelse är med mig i arbetet och påverkar mig. Jag har under hela studiens gång försökt att förhålla mig objektiv vid läsning och tolkning av texter och endast utgå ifrån teoretiska ramar och verktyg, men Bergström och Boréus poängterar också att textanalys ändå utgår från läsarens personliga referensram och att det är omöjligt att undvika att läsarens värderingar påverkar tolkningarna. Det innebär indirekt att läsarens förförståelse bestämmer vilka möjliga svar uppsatsförfattaren ser på frågan (Bergström & Boréus 2008:25, 35-36). Att vara medveten kring dessa begrepp och konsekvenser bör hjälpa mig på vägen och i mina analyser och slutsatser.



## 4. Konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats

*Kommande kapitel är en kombination av empiri, resultat och analys. Eftersom jag gör en textanalys har jag valt att kombinera dessa delar och inte göra en uppdelning. Det betyder att samtidigt som empirin, de utvalda texterna, presenteras sker också tolkning och analys. Strukturen i kapitlet, och även analysen, kommer att ske utifrån analysverktyget som presenterades i kapitel två. Till att börja med sker en genomgång av texterna per SOU och proposition, sedan lyfts särskilda resultat och iakttagelser fram, för att slutligen sammanfattas och avslutas i ett diskussionsavsnitt. Jag kommer dock allra först att kort presentera mitt valda policyområde; konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats, för att skapa en kännedom om området och underlätta för förståelsen av resterande kapitel.*

### Introduktion till konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats

Det är enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (KC) på Utrikesdepartementet (UD) som arbetar med de frågor som rör konsulärt bistånd. Förutom just konsulärt bistånd ingår också konsulär krisberedskap och civilrättsliga frågor. Enheten har även hand om UD:s reserekommendationer. Konsulärt bistånd innebär kortfattat den hjälp som erbjuds av staten, i detta fall ambassader och konsulat runt om i världen, till svenska medborgare som utomlands hamnat i svårigheter eller drabbats av olycka eller brott. Exempel på sådan hjälp är primärt "hjälp till självhjälp", dvs. information och råd om hur man själv som resenär kan ordna eller lösa situationen man har hamnat i. Har medborgaren uttömt "hjälp till självhjälp", aktualiseras lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Då kan det bli aktuellt med bistånd i brottmål, ekonomiskt bistånd samt andra åtgärder i samband med en svensk medborgares död eller större olyckor i utlandet. Konsulär krisberedskap innefattar beredskapsplaner, konsulära beredskaps- och snabbinsatsstyrkor, krislogistik och utrustning, omvärlds- och hotbildsanalys m.m. Civilrättsliga frågor innebär spörsmål gällande bl.a. bortförda barn, internationella vårdnads- och umgängestvister, vigsel utomlands och legalisering av handlingar, men studeras inte i denna uppsats ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

Begreppet konsulär katastrofinsats kom till efter flodvågskatastrofen, i och med förarbetena till 2010 års lag om katastrofinsats. Lag (2010:813) om konsulära katastrofinsatser utfärdades i augusti 2010 efter utredningar som SOU 2008:23 och påföljande prop. 2009/10:98. En konsulär katastrofinsats aktualiseras vid en extraordinär situation, ett mycket speciellt tillfälle, när en händelse som går utöver det vanliga konsulära biståndet inträffar, och då många människor med anknytning till Sverige drabbas. Det kan handla om naturkatastrofer, terrorism, tekniska olyckor, smitta och krigstillstånd (Prop. 2009/10:98).

### Den första lagen och dess proposition

I grund och botten är det folkrätten som reglerar konsulär biståndsverksamhet. Folkrätten ger stater rätt att på olika sätt skydda sina medborgare i utlandet (Prop. 2002/03:69, s. 9).

Den första lagregleringen i Sverige för konsulärt ekonomiskt bistånd kom 1973 och namngavs *Lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m.* Innan dess framkom regler och riktlinjer i *Kungl. Maj:ts instruktion (1967:83) för utrikesrepresentationen (IFUR)*, samt med stöd i de allmänna föreskrifterna för utrikesrepresentation (AFUR). I instruktionen finns några paragrafer som härrörs till konsulärt bistånd. Där nämns allmänt ekonomiskt bistånd till svenska medborgare som råkat i nöd eller svårigheter, ekonomiskt bistånd i brottmål, samt bl.a. hur beskickning eller konsulat ska agera om naturkatastrof eller annan olycka inträffar inom verksamhetsområdet (Kungl. Maj:ts instruktion (1967:83) för utrikesrepresentationen).

Det framhålls i propositionen till 1973 års lag att grunden för att reglera dessa riktlinjer i lag är att det finns "ett behov av klarhet i fråga om grundläggande principer för bistånd i socialt och rättsligt hänseende till svenska medborgare i utlandet" (Prop. 1972:132, s. 161). Regeringen menar att det förslag som propositionen för fram är en bra grund och att det är värdefullt att reglera förhållandena i lag, samt att det kommer att underlätta handläggningen av ärendena och minska den osäkerhet som råder (Prop. 1972:132, s. 161, 200).

I propositionen föreslås, bland mycket annat, följande: Bistånd ska i princip endast lämnas till svenska medborgare. Det kan dock göras undantag, flyktingar eller statslösa personer bosatta i Sverige kan komma i fråga (Prop. 1972:132, s. 143). För att lämna ekonomiskt bistånd måste utlandsmyndigheten försäkra sig om att sökanden är nödställd. Personen måste ha uttömt alla andra möjligheter till hjälp och därför helt sakna medel för kost och logi och/eller hemresa till Sverige. Biståndets primära syfte är därmed hjälp till självhjälp (Prop. 1972:132, s. 144, 146). Bistånd kan lämnas till person som anhållits eller häktats eller på annat sätt frihetsberövats i väntan på förundersökning eller rättegång. Biståndet får då avse de kostnader som är hänförliga till försvarare, annat rättegångsbiträde eller tolk. Det kan också innefatta viss kostförbättring, cigaretter eller korrespondens (Prop. 1972:132, s. 145). Det poängteras att den person som frihetsberövas i utlandet genom häktning, anhållan eller på annat sätt har rätt till ett tillfredställande rättsskydd. Om detta inte kan tillgodoses av landet i fråga, bör den svenska utlandsmyndigheten ingripa. Undantag bör gälla för svenska medborgare som är bosatta i utlandet, s.k. emigranter, då de anses ha svagare anknytning till Sverige (Prop. 1972:132, s. 152).

Medel som lämnas ut är en försträckning, ett lån. Staten och biståndstagaren ingår alltså ett avtal, som betyder att biståndstagaren är skyldig staten de medel personen lämnas i ekonomiskt bistånd (Prop. 1972:132, s. 144). Den person som erhållit bistånd är med andra ord alltid återbetalningsskyldig. Om särskilda skäl föreligger kan dock avskrivning eller jämkning av skulden ske (Prop. 1972:132, s. 146).

En problematik som bl.a. remissyttrandena tar upp är hur bosättningsbegreppet ska tillämpas, dvs. hur medborgarskap och var personen bor ska inspeka på rätten till bistånd. En definition av bosättningsbegreppets tillämpning önskas. Ett liknande tydliggörande önskas angående

begreppet nödställd (Prop. 1972:132, s. 162-165). Från remissyttrandena framgår också att det finns en oro att det lagstadgade biståndet kan leda till att det anses vara en medborgerlig rättighet att få bistånd, vilket i sin tur skulle kunna få till följd att medborgarnas ekonomiska planering av utlandsresor eller respekten för gästlandets lagar minskar. Det antyds också farhågor med att ”nya lagen vid sitt ikraftträdande eller i annat sammanhang kan i massmedia få missvisade publicitet av nu antydd innebörd” (Prop. 1972:132, s. 161). Det anses därför angeläget att tydliggöra att regleringen i lag inte innebär en vidgning av rätten till bistånd, utan endast en förändring i juridisk-teknisk bemärkelse (Prop. 1972:132, s. 161, 200).

### **Fokusområden**

Jag kommer i det närmaste att presentera materialet per SOU och proposition och underkategorisera detta per fokusområde, dvs. begreppen i mitt analysverktyg. De efterföljande avsnitten består dels av en jämförelse mellan de olika SOU:erna, där presentation och analys sker utifrån konstanta skeenden och förändringar och dels en vidare diskussion och djupare analys av materialet, som ska leda fram till slutsatserna och det avslutande kapitlet.

### **SOU 2001:70 – Konsulärt bistånd till svenskar utomlands & Proposition 2002/03:69 – En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd**

#### **Krav**

Det efterfrågas en förnyelse av det ramverk som finns på området. Lagen om konsulärt bistånd är från 1973, med vissa förändringar under åren fram tills nu, men i stort är det samma lag. En lag som anses vara föråldrad, omodern och inte anpassad till dagens samhälle och dess globalisering, internationalisering och migration (SOU 2001:70, s. 51, 179-180). Detta innebär att lagen inte har ansetts behöva en omprövning på ca 30 år, vilket jag tolkar som att staten anser att världen, Sverige och framför allt svenskarnas resande har varit likvärdigt under dessa år.

Ett annat krav som framförs är att tjänstemännen anser att det finns vissa svårigheter med tolkningen av 1973 års lag och de lämnar önskemål om bättre stöd i lagstiftning och Rättshandbok I, en handbok med riktlinjer, förklaringar och viss praxis för det konsulära arbetet. Framför allt är det tre begrepp som anses svåra; bosättningsbegreppet, nödställd och tillfredställande rättsskydd (SOU 2001:70, s. 83, 180-182) Dessa begrepp kan komma att bli subjektiva och tolkas annorlunda från person till person, från tjänsteman till resenär. Utlandsmyndigheternas tjänstemän efterlyser dock något paradoxalt både tydligare regler, samt större flexibilitet och mer självständighet för myndigheterna att göra det som är bäst i varje enskilt ärende.

Vad gäller rätten till bistånd och kretsen av biståndsberättigade tar även regeringen, i likhet med kommittén, upp svårigheterna med tolkningen av begreppen nöd och nödställd, självförvållat, bosättningsbegreppet och ett tillfredställande rättsskydd, som även i den nya lagen kan komma att vara svårtolkade (Prop. 2002/03:69, s. 36-44).

En väldigt genomgående och stark dimension i denna SOU är framhållandet av de förväntningar och krav som den resande eller bosatta utomlands svenska medborgaren har och ställer. Det talas om orimliga krav och om att den kunskap som den svenska medborgaren har inte stämmer överens med den realitet som gäller (SOU 2001:70, s. 267-271). Flera gånger i texten uttrycks liknande resonemang som:

”Svenska utlandsmyndigheter /... / möter ofta förväntningar från landsmän om service, stöd och hjälp vilka går långt utöver vad lagar och regler föreskriver. Ännu lever föreställningen om att den som gjort slut på sina pengar kan ”resa hem på konsulatets bekostnad”. Många anser att man som svensk skattebetalare ska ha rätt till omfattande bistånd från det egna landets utlandsmyndigheter. Det förekommer att man på utlandsmyndigheterna möter förväntningar om service i allt från hjälp med att beställa bord på restaurang till socialbidrag när pengarna är slut” (SOU 2001:70, s. 267).

Genomgående för texten är följaktligen att vi svenskar, oavsett om vi är på resande fot eller om vi har bosatt oss i landet, har alltför långtgående krav och föreställningar om vad den svenska staten i utlandet, dvs. ambassader eller konsulat, faktiskt kan göra oss. Vi står aldrig helt utlämnade, utlandsmyndigheternas hjälp till självhjälp är den primära handlingen, men av vad som framgår anser många att det inte räcker.

#### Kravställare

Först och främst är den drabbade resenären eller svenska medborgaren i utlandet kravställare. Den drabbade är emellertid också ett fokusområde och kommer att presenteras mer ingående nedan.

Tjänstemännen tar mycket plats i SOU:n. Det är dels de som får ta emot ilska och kritik från massmedia och resenärer. Det kräver mycket av dem, personliga egenskaper som tålmod, lugn, medkänsla och saklighet. Arbetet är också otacksamt och de resenärer som får hjälp tar det ofta för givet. Många anser att eftersom de är svenska medborgare och betalar skatt ska de få hjälp och att tjänstemännen finns där för deras skull (SOU 2001:70, s. 160-163, 273).

Vid upprepade tillfällen i texten nämns resonemang som:

”... vanligt att man inte upplever att frågorna respekteras i utrikesförvaltningen i stort. De konsulära frågorna riskerar att bli nedprioriterade i verksamhetsplaneringen, de ger inga meriter eller karriärmöjligheter och har låg status. Kommittén har vid besöken på utlandsmyndigheterna noterat att samma känsla av att det konsulära arbetet inte riktigt respekteras, finns hos konsulära handläggare också i andra europeiska länder” (SOU 2001:70, s. 163).

Det nämns också på flera ställen i texten att arbetet med de konsulära frågorna inte prioriteras, att tjänstemannarollen har låg status och saknar karriärmöjligheter. (SOU 2001:70, s. 129, 163)

Regeringen skriver i propositionen att de vill se ökade utbildningsinsatser för tjänstemännen som arbetar med konsulärt bistånd, både i introduktionsskedet och senare i form av vidareutbildning.

Som stöd för tjänstemännen föreslår regeringen, vilket kommittén inte tagit upp, ett utvecklat teknikstöd. Regeringen menar att dagens informationssamhälle ställer stora krav på snabb och tillgänglig information, vilket kräver att verksamheten är uppdaterad och följer den senaste tekniken. Det föreslås ett särskilt mjukvaruprogram som ska kunna hjälpa utlandsmyndigheterna framåt i detta arbete, samt effektivisera och underlätta den dagliga verksamheten (Prop. 2002/03:69, s. 31-32).

Konsulära fall har en tendens att skapa uppmärksamhet. SOU:n beskriver att fallen ofta rymmer starka känslor. Tjänstemännen är särskilt utsatta. Den enskilde resenären känner vrede, ilska, irritation och många andra känslor, men framför allt drabbar resenärens känslor tjänstemannen på utlandsmyndigheten. I de flesta fall inträffar det pga. att resenären har orimliga krav och förväntningar på den hjälp som den kan kräva. Det innebär att arbetet sker under stor press, både från den enskilde resenären men också ifrån massmedia (SOU 2001:70, s. 160-162).

Massmedia är en aktör som spelar stor roll enligt SOU:n.

”Frågor som rör enskilda människors öden, utsatthet och behov av samhällets stöd har alltid stor genomslagskraft i medierna. /.../ Mediernas perspektiv är nästan alltid den enskilda människans, medan representanter för myndigheter ofta får spela den skyldiges, kallsinniges eller likgiltiges roll. Ofta är tjänstemän på myndigheter förhindrade av sekretesskäl eller av hänsyn till de drabbade personerna att ge sin version av händelsen. Den information de kan ge inskränks då till att redovisa de lagar och regler som gäller och det väger lätt i mediasammanhang i förhållande till de mänskliga tragedier och dramatiska händelser som de drabbade människorna beskriver” (SOU 2001:70, s. 273).

Det som går att utläsa i texten är att det lätt blir ”fel” i media. Det kan vara svårt att få fram en riktig bild av det inträffade och av processen som lett fram till ett visst beslut. Att hänvisa till lagar och regler anses ofta okänsligt och byråkratiskt, särskilt när det jämförs med hälsa och liv. Det får stor genomslagskraft i press och samhället och särskilt för att många, som nämnt ovan, inte vet vilka rättigheter och skyldigheter som finns och därför har för stora och orimliga krav och förväntningar. Massmedia har därför en viktig roll i rapporteringen från konsulära fall och händelser att klargöra vilka regler och grunder som faktiskt gäller och inte bara ta hänsyn och lyssna på ena sidan i fallet (SOU 2001:70, s. 163, 268, 273-275).

### **Drabbad**

Karaktéristiskt för SOU:ns text är att resenären nämns i termer som enskild. Hon kommer ensam till ambassaden för hjälp, hon har hamnat i en nödsituation eller i svårigheter, dvs. hon kan ha blivit rånad på pass och pengar, råkat ut för en olycka och blivit inlagd på sjukhus, blivit misshandlad eller våldtagen eller hamnat mitt i naturkatastrof som några exempel.

De som är mest troliga att drabbas är svårt psykiskt eller fysiskt sjuka människor, människor med sociala problem, samt alkohol- eller drogmissbrukare. De riskerar att råka ut för brott, bli anklagade för brott, försvinna, samt skadas eller avlida och ska transporterats hem (SOU 2001:70,

s. 247-260). Regeringen poängterar liksom kommittén problematiken med resenärer som har psykiska och sociala problem (Prop. 2002/03:69, s. 30-31).

I ansvarstermer nämns den enskilda resenären som att den kan och bör ha gjort ett medvetet val:

”Den som väljer att bosätta sig utomlands måste förutsättas ha gjort ett medvetet val, vägt fördelar och nackdelar mot varandra, bedömt risker och själv tagit de försäkringar som kan behövas. Huvudprincipen är att den som bosätter sig i ett land måste acceptera de regler och lagar som gäller där” (SOU 2001:70, s. 195).

Kommittén tar för givet, eller anser att det borde vara så, att personer som t.ex. väljer att bosätta sig utomlands har gjort ett medvetet val och bör ha tagit med i beräkningen vad det nya landets system, regler och lagar innebär för en själv. Resenärerna är ansvariga för att se till att de är medvetna om de rättigheter och skyldigheter, oavsett en resa eller flytt utomlands. (SOU 2001:70, s. 195, 268, 285)

### Aktör

Det finns flera olika aktörer som kan komma att vara delaktiga i de händelser som kan drabba en resenär eller svensk medborgare bosatt utomlands.

”Samarbetet mellan utrikesförvaltningen och reseföretagen bör utvecklas ytterligare. Representanter för UD bör erbjuda sig att medverka vid utbildning av reseledare för att informera om vad utlandsmyndigheterna kan bistå svenskar utomlands med och hur man som reseledare kan samarbeta med ambassader och konsulat” (SOU 2001:70, s. 295).

Kommittén anser att det måste ske ett utökat och bättre samarbete och samordning mellan reseföretagen och utlandsmyndigheterna, förslagsvis på ovan citerade sätt. Dessutom föreslås en arbetsgrupp med representanter från bl.a. UD, Konsumentverket, Finansinspektionen, försäkringsbranschen och researrangörerna, för att tillsammans kunna bidra till att öka allmänhetens riskmedvetande och kunskap inför resor (SOU 2001:70, s. 281, 295, 317).

Förutom aktörer kopplade till själva resan, som reseföretag, försäkringsbolag och utlandsmyndigheterna, nämns i SOU:n andra aktörer som möjliga till att ansvara:

”Frågan är om det finns andra aktörer och ansvariga som är bättre skickade att ta hand om vissa typer av de problem som idag handläggs på utlandsmyndigheterna. Vilket ansvar har individen själv, hemkommunen i Sverige eller myndigheterna i vistelslandet?” (SOU 2001:70, s. 281)

Förslag på ansvarsfördelning framkommer på hemkommun, myndigheterna i vistelslandet eller individen själv. Resenärens hemkommuns inblandning gäller framför allt i de fall då resenären är svårt psykiskt eller fysiskt sjuk, har alkohol- eller missbruksproblem, eller sociala eller andra psykologiska problem. De här resenärerna är en grupp som har blivit ett allt större problemområde då de ger sig ut på resa, som beskrivs ovan. I flera fall saknar de tillräckligt med pengar och de löper större risk att drabbas av svårigheter med en annan kultur och andra seder

än vad de är vana vid. Här vilar ett ansvar på hemkommunen där de behandlas, att inte uppmana till resa och att försäkra sig om att de medel som krävs inför en resa finns osv.

Beroende på resmål kan det också ställas olika krav på vistelselandets myndigheter. Finns det ett väl utbyggt system, mer likt det västerländska, kan vistelselandet också ta ett större ansvar för turister eller boende som befinner sig där tillfälligt eller permanent (SOU 2001:70, s. 281, 284).

### **Situation**

Det konsulära biståndet aktualiseras när alla andra möjligheter för hjälp med pengar till mat, logi eller hemresa är uttömda, vid bistånd i brottmål eller svensk medborgares död eller större olyckor på utländsk mark. Situationen är individbaserad.

### **Ansvar**

Den enskilda individen har primärt eget ansvar för sin situation och sin resa eller vistelse utomlands. Staten kan gå in med konsulärt bistånd när alla andra möjligheter till hjälp är prövade (SOU 2001:70, s. 281-282, 285).

Det framgår i SOU:n att det ekonomiska ansvaret också ligger hos individen. Biståndstagaren är primärt återbetalningsskyldig för de medel som betalas ut av staten. Detta kan om särskilda skäl föreligger jämkas eller avskrivnas (SOU 2001:70, s. 61, 344-346).

Regeringen poängterar i propositionen till den nya lagen att den "har samma tillämpningsområde och i huvudsak samma sakliga reglering som den nuvarande lagen. Den nya lagen tillförs viss reglering som idag finns i författningar på lägre nivå eller gäller enligt praxis" (Prop. 2002/03:69, s. 1).

### **Lösningar**

Några lösningar presenteras i SOU:n och det är lösningar för att komma till rätta med resenärens skyldigheter och eget ansvar för sin resa och situation. Det krävs tydligare information, t.ex. i form av en upplysningskampanj, det nämns obligatoriska reseförsäkringar och indragning av pass då återbetalning av bistånd inte skett eller då vissa personer återkommande drabbats av problem utomlands. De två sista förslagen får dock inte genomslag vid en djupare granskning. Därmed presenteras heller inte några ultimata lösningar, utan endast förslag som inte är genomförbara. (SOU 2001:70, s. 95-96, 129)

En obligatorisk reseförsäkring förkastas även i propositionen av regeringen. Istället anser de att ökade ansträngningar bör göras för att få resenärer att se över och förbättra sina reseförsäkringar. En arbetsgrupp med olika aktörer föreslås för att öka kunskap och medvetenhet hos medborgare och resenärer (Prop. 2002/03:69, s. 30).

### **Problemet**

Föregående fokusområden leder oss till de rättigheter och skyldigheter som den enskilde resenären har.

”Så långt det är möjligt bör en resenär före utresan veta vilka rättigheter till bistånd från en svensk utlandsmyndighet som finns och vilken skyldighet resenären själv har att försäkra sig, förbereda sig och förebygga att behov av bistånd ska uppstå. Samma sak gäller den som bosätter sig utomlands. Det förutsätter att det finns en tydlig lagstiftning och detaljerade föreskrifter som visar under vilka förutsättningar som bistånd kan ges” (SOU 2001:70, s. 179).

Återigen poängteras att resenären behöver ha kunskap om vad det innebär att resa eller flytta utomlands. Resenären måste vara medveten om sina rättigheter och skyldigheter. Detta är av yttersta vikt. Vet resenären om vilka rättigheter hon har, kommer inte samma förväntningar och krav att ställas på utlandsmyndigheterna. Förutom nämnda tydligare lagstiftning och detaljerade föreskrifter krävs dock att resenären själv tar ansvar för att tillskansa sig kunskap om lagstiftningen.

Problematiken med tolkning av lagen och framför allt begrepp som nödställd och tillfredställande rättsskydd samt bosättningsbegreppet, men också andra oklarheter, är ett komplext problem. Det utlandsmyndigheterna efterfrågar blir dubbelt. De poängterar varje enskilt ärendes unikheter, vilket betyder att det är svårt att generalisera ärenden, samtidigt som de önskar tydligare regler. För att de två önskemålen ska gå ihop krävs att lagstödet trots allt lämnar ett visst handlingsutrymme till tjänstemannen. Detta är något som också framförs från remissinstanserna och framgår av propositionen. Många ambassader och konsulat vill också ha ett ökat eget ansvar för att avgöra när kraven för bistånd uppfylls (Prop. 2002/03:69, s. 34-35).

En tydlig problematik med det konsulära biståndet är det glapp som finns mellan svenska medborgares i många fall orimliga krav och förväntningar och det som staten enligt lagen kan göra, som har presenterats mer ingående ovan under rubriken *krav*. Häri ligger en konflikt. Detta nämns också i propositionen. Den tar i huvudsak upp och instämmer i den problematik, de förslag och framåtsyftande tankar som kommittén föreslår. Emellertid tar regeringen även upp särskilda överväganden och förslag som har gjorts utifrån kommitténs utredning och remissyttranden. Det första som tas upp är vikten av information till allmänhet och medier. Regeringen bedömer att ett övergripande mål bör vara att det glapp som finns mellan vad medborgarna förväntar sig och ställer för krav och vad som gäller enligt svensk lag måste minska. Regeringen tänker med anledning av det gå ut på bred front och informera allmänheten, medier och myndigheterna som lyder under UD om det konsulära biståndet. Regeringen anser det nödvändigt att öka allmänhetens kunskap, och att så många som möjligt som reser och bosätter sig utomlands har kunskap om vad de själva kan göra innan och under en resa (Prop. 2002/03:69, s. 28-29).

### **SOU 2005:104 – Sverige och tsunamin: Katastrofkommissionens rapport**

Till denna SOU finns ingen proposition, utan denna rapport skildrar olika aktörers handlande och brist på handlande under flodvågskatastrofen. Kommissionen skriver att rapporten är en



utvärdering, analys av brister samt den institutionella, strategiska och operativa ansvarsfördelningen.

### Krav

De krav som ställs har att göra med de brister och problem som presenteras nedan under *problemet*. Det är framför allt krav på en tydligare ansvarsfördelning inom staten, där det också krävs en mer förberedd och anpassad krisorganisation och arbetsledning. Dessutom krävs i framtiden en anpassning av lagar och riktlinjer för den här typen av händelser där många drabbas samtidigt och resurserna är knappa.

### Kravställare

De mest framträdande under flodvågskatastrofen är de drabbade och tjänstemännen, både tjänstemännen på plats i Asien och i Sverige. De får också anses vara kravställarna och de vill framför allt undvika en upprepning av de brister och fel som begicks 2004, om något liknande skulle ske igen. Även kommissionen kan anses vara en av kravställarna.

Tjänstemännen på plats i Asien var, förutom de drabbade, mest utsatta i situationen.

”Också många tjänstemän har en stark känsla av att inte ha räckt till. Andra kan ha svårt att ta till sig kritiken. De kan uppfatta den som grundad på efterklokhet, som felaktig eller utan proportioner” (SOU 2005:104, s. 35).

Det var en svår situation. Handlandet kom att präglas av en lag som inte räckte till och det påverkade uppträdande hos tjänstemännen. Många drabbade människor har berättat om att de upplevde en brist på empati från tjänstemännen och kände sig i vissa fall kränkta (SOU 2005:104, s. 17, 223-224).

”Personalen föreföll att ha svårt att förstå den katastrof som de anländande varit utsatta för och var obenägna att frångå regler eller anpassa dem efter en krissituation. En tjänsteman uppmanade en kvinna som förlorat sin dotter att ta om passfotot, då hennes högra öra inte syntes tillräckligt väl. Resenärer fick också betala för stämplor till de provisoriska passen, trots att de inte hade några pengar kvar; de fick då hjälp av andra som hade kvar sin plånbok eller fick pengar av volontärer som hjälpte till på ambassaden” (SOU 2005:104, s. 118).

Även Regeringskansliet anses som en kravställare, där stora problem iakttagits under katastrofen, vilket var frustrerande för alla parter; tjänstemännen i Sverige, ambassadtjänstemännen och inte minst de drabbade och deras anhöriga. Ett problem var att de som blev satta att svara i telefon inte var tränade nog för uppgiften eller fick tillräcklig information under hand (SOU 2005:104, s. 225-227). Dessutom fanns stora problem inom Regeringskansliet:

”Det svenska regeringskansliet beskrivs ofta som en platt organisation, där det är nära mellan statsråd och handläggare. Kommissionen har under sina utfrågningar fått intrycket att organisationen snarast är hierarkisk, med betydande spärrar mot kontakter mellan de olika nivåerna inom departementen och mellan departement och myndighet. En hierarkisk

organisationslösning kan vara effektiv under förutsättning att informationsöverföringen fungerar väl mellan de olika nivåerna i hierarkin” (SOU 2005:104, s. 187).

Allt det här sammantaget visar att det finns flera olika kravställare i sammanhanget.

### **Drabbad**

Specifikt i detta fall är att de drabbade är de människor som skadades, förlorade anhöriga, var på plats i kaoset, samt volontärer och tjänstemän på plats i Asien.

Oförsäkrade människor utgjorde ett problem i hanteringen av flodvågskatastrofen. De riskerade att hamna mellan stolarna då försäkringsbolagen av naturliga skäl inte ville ta sig något kostnadsansvar för dem (SOU 2005:104, s. 96).

### **Aktör**

Hjälparbetet på plats kom igång tack vare de drabbade själva, tillsammans med volontärer som fanns på plats och som snabbt insåg omfattningen av katastrofen. Reseföretagen och försäkringsbolagen arbetade utifrån sina lagstadgade skyldigheter (SOU 2005:104, s. 11). Staten agerade långsamt och kom först in i ett senare skede. Kommissionen menar dock att:

”För ett litet land som Sverige är det varken möjligt eller önskvärt att ha en sådan representation utomlands att man alltid kan garantera de resurser som kan tänkas behövas i en kris. Det är därför en viktig uppgift för den svenska representationen på plats att knyta kontakter och etablera ett samarbete med företag, organisationer och enskilda” (SOU 2005:104, s. 33).

Samarbetet som skedde under flodvågskatastrofen var dock bristfälligt och inte alls tillräckligt. Behovet av samordning och samarbete var tydligt på plats i Asien och har också tydliggjorts i efterhand. Aktörer som nämns i SOU:n är, förutom staten, frivilligorganisationer, volontärer, reseföretag, försäkringsbolag och andra icke-offentliga aktörer. Kommissionen skriver bl.a. att interninformationen inom utrikesförvaltningen behöver förbättras, samarbetet med privata och andra icke-offentliga aktörer är nödvändigt för informationsutbyte och för att samordna särskilda insatser vid akuta kriser (SOU 2005:104, s. 29, 33). Kommissionen menar att det är

”... givetvis av stor vikt att kontakter etableras i god tid före en kris för att samordning av insatser i det akuta läget skall fungera” (SOU 2005:104, s. 33).

Vidare skriver kommissionen att UD inte tog till vara det stöd som kunde fås av myndigheter som Polisen och Skatteverket, detta beroende till viss del på bristande kommunikation mellan UD och myndigheterna. En bristande funktion i utrikesförvaltningen var också saknaden av en arbetsledning som kunde instruera och styra verksamheten, både på plats i Asien och hemma i Sverige. Information delades inte med varandra, något som hade kunnat bidra till snabbare reaktionstid från svenska staten (SOU 2005:104, s. 17, 253-254).

På hemmaplan fanns det aktörer som tog vid när resenärerna landade på svensk mark. Den hjälp som drabbade fått av t.ex. hemkommunen har varierat beroende på var i landet resenären bott.

Vissa har uppgett att de inte fått någon hjälp alls, medan andra har fått ordna stöd själva (SOU 2005:104, s. 425-427).

### Situation

”Katastrofen i Sydostasien var exceptionell till sin karaktär, och det är inte rimligt att kräva en plan anpassad till en så extrem händelse. Samtidigt levde beredskapen på det konsulära området inte heller upp till mer måttliga anspråk” (SOU 2005:104, s. 16).

Här börjar händelser nämnas i termer som exceptionella och extrema, där marknaden inte kan uppfylla resenärernas normala behov. Kommissionen menar vidare att det nuvarande regelverket behöver kompletteras med regler för just extraordinära situationer. På plats präglades situationen och det konsulära stödet av ett fasthållande till regelverket, utan hänsynstagande till den extrema händelsens karaktär. Det är också en återkommande linje rapporten igenom, att händelsen var väldigt extrem i sin karaktär, och att det regelverk som fanns, inte på långa vägar kunde tillfredsställa resenärerna (SOU 2005:104, s. 30, 96, 276).

### Ansvar

När det gäller statens ansvar jämfört med andra aktörer är kommissionens ställningstagande att staten har ”ett ansvar som yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet”, men framför allt återkommer det på flera ställen att statens roll är att förstärka de totala resurserna som ska hantera situationen. Det primära ansvaret bär alltså den enskilde själv tillsammans med de privata aktörerna, som resebranschen och försäkringsbolagen. Den enskilde ska själva förebygga och vidta åtgärder för att begränsa skador vid en olycka. Först när den enskilde inte klarar av detta, ingriper staten (SOU 2005:104, s. 74, 95-97).

”Detta innebär inte i sig någon förändring av den grundläggande ansvarsfördelningen mellan individ och stat utan är en anpassning till nya förutsättningar” (SOU 2005:104, s. 22).

Kommissionens slutsats är alltså att den grundläggande ansvarsfördelningen kvarstår. Det innebär att den enskilde bär huvudansvaret för sin situation, skydd och säkerhet, i första hand genom reseförsäkringar. Motivet till detta är att den företagna resan är ett val som görs och att den extra risk som kan uppkomma därmed också ska finansieras av den som gör detta val. Det finns dock situationer där behoven inte kan tillfredställas av en normal marknad, en situation som t.ex. flodvågskatastrofen. Staten har då en sekundär roll att komplettera de resurser som finns, bl.a. vad gäller räddningsinsatser och sjukvårdsresurser (SOU 2005:104, s. 95-97).

### Lösningar

Utifrån den kritik och de brister som framkommit i och med kommissionens rapport presenteras också en rad förbättringsområden och lösningar. För det första menar kommissionen att det krävs att en krisenhet inrättas i Regeringskansliet. Den ska vara ett instrument för strategisk ledning av förvaltningen under kriser. Det behövs också en ledningsfunktion och en

beredningsstyrka på UD. Dessa bör samordnas med andra berörda myndigheter (SOU 2005:104, s. 24-25, 321-330).

Det nuvarande regelverket behöver

”... kompletteras med regler för extraordinära situationer som kan aktiveras efter ett lokalt beslut av ambassaden” (SOU 2005:104, s. 30).

Kommissionen anser att statens skyldigheter utanför Sveriges gränser tydligare bör återspeglas i regelverk, något som saknas i dagsläget (SOU 2005:104, s. 95).

### Problemet

Även här, så som med det konsulära biståndet, fanns en bild hos resenärerna av vad de förväntade sig av den svenska staten.

”Drabbade och anhöriga hade en bild – delvis helt orealistisk, delvis rimlig – av vad förvaltningen kunde bistå med, som den inte i alla avseenden svarade upp mot. Detta ledde till en rad olyckliga möten mellan enskilda och tjänstemän, där man inte talade samma språk” (SOU 2005:104, s. 223).

Detta ledde till att förtroendet för den svenska staten på flera sätt allvarligt skadats. En viss förståelse fanns för att det är orimligt att kräva samma ambitionsnivå utomlands som i Sverige, men Sverige brast ändå i flera viktiga och avgörande hänseenden. Det är inte bara de direkt drabbade av flodvågskatastrofen, utan även samhället i stort har tappat en stor del av förtroendet för staten. Varken administrationen på plats eller förvaltningen i Sverige motsvarade förväntningarna (SOU 2005:104, s. 123, 223-224)

Många gånger trodde drabbade ”att det skulle bli som att komma hem till Sverige” när de väl kom till konsulat eller ambassad. De blev sedan besvikna, kände sig kränkta eller arga över bemötandet de fick.

”Många drabbade och anhöriga har uttryckt att deras bild av Sverige har förändrats efter katastrofen. Flera uttrycker att de skäms för att vara svenskar. En kvinna säger att UD och regeringens brist på handlande får henne att vilja flytta från Sverige; hon har aldrig känt sig så utlämnad och besviken tidigare” (SOU 2005:104, s. 123).

Hur allvarligt det här skadade gemene mans förtroende är svårt att avgöra, men den svenska staten behövde påbörja ett viktigt arbete med att bygga upp förtroendet igen efter flodvågskatastrofen. Kommissionen menar det är viktigt att ta till vara på att den geografiskt skarpa gränsen för de offentliga plikterna ställde till stora problem för regeringens och myndigheternas handlande och framför allt att åtagandet inte accepterades av allmänheten. Att anpassa detta efter utveckling och internationalisering är och blir en utmaning (SOU 2005:104, s. 95, 123).

Förutom förväntningarna är också beslutsfattande kring händelser som denna av stor vikt.

”Att i en osäker situation sätta in större resurser än vad som kanske kan komma att behövas kan ses som en tillämpning av försiktighetsprincipen, som gäller som grundregel för riskhanteringen inom en rad områden med anknytning till hälsa och miljö. Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras” (SOU 2005:104, s. 24).

Beslutsfattandet påverkades också av finansiella restriktioner, särskilt i initialskedet. Tjänstemännen präglades av att offentliga medel ska utnyttjas sparsamt och enligt de regler och riktlinjer som är faststämt av riksdagen. Detta påverkade säkerligen osäkerheten och avvaktandet inom flera delar av Regeringskansliet och på utlandsmyndigheterna. För att underlätta beslutfattandet i framtiden bör det offentliga åtagandet i vissa delar ges en ny innebörd, till följd av det ökande resandet och internationaliseringen. Dessutom anser kommissionen att UD behöver delegera mer konsulära befogenheter till utlandsmyndigheterna i hanteringen och tolkning av det konsulära regelverket (SOU 2005:104, s. 251-252).

Flodvågskatastrofens mest grundläggande brist var avsaknaden av en krisorganisation, ledarskap och en oflexibel byråkrati. Detta fick också konsekvenser på alla nivåer inom regeringskansli, utlandsmyndigheter och i samverkan med andra aktörer, och förklarar också flera av de tillkortakommanden som presenteras i rapporten. Det handlar bl.a. om förståelsen för katastrofens omfattning, informationsinsamling, analys av läget och relevanta åtgärder för situationen. Den konsulära jouren fanns tidigt på plats, men chefer på mellan- och högre nivå var frånvarande i flera dygn. Det var oklart vilket departement som skulle leda arbetet. Regeringskansliet präglades av en stel hierarkisk ordning, där kontakter med överordnade var återhållsamma (SOU 2005:104, s. 253-257, 265-278). Kommissionen exemplifierar ett av problemområdena på följande sätt:

”Både i den offentliga debatten direkt efter katastrofen och under de utfrågningar som kommissionen har hållit med tjänstemän på olika nivåer har det från ledande håll hävdats att den information som förmedlades från katastrofområdet var så otydlig att det inte gick att fatta beslut snabbare än vad som faktiskt skedde. Det är slående hur korrekta de bedömningar var som gjordes av de handläggare som först blev involverade i skeendet. Även för den som nöjde sig med att följa de svenska tidningarnas nätupplagor under annandagen stod det klart att det rörde sig om en katastrof som berörde ett stort antal svenskar. För att kunna uppfylla rimliga krav på autonomi måste det ha ett brett spektrum av informationskällor och kompetens för att aktivt söka information på de områden där kompletteringar behöver ske” (SOU 2005:104, s. 184-185).

Gränsöverskridande för de ovanstående presenterade problemen, fanns också ett övergripande resursproblem. Detta överskuggade bl.a. myndigheternas begränsade förmåga att möta efterfrågan på service, både i Asien och i Sverige. Det fanns ett stort glapp mellan behov och resurser. Den bristande arbets- och ledningsorganisationen ökade konsekvenserna för de hjälpsökande och för myndigheterna. Det skedde felbedömningar och misstag. Volontärer

arbetade med uppgifter de egentligen inte fick och de allra flesta arbetade långa pass under för lång period (SOU 2005:104, s. 246). Kommissionen sammanfattar det så här:

”Var ligger ansvaret för att resursinsatsen blev för svag och för långsam? Man kan säga att en del av ansvaret i detta fall ligger på riksdagen, som inte satt dessa frågor på dagordningen och sökt finna lösningar på dem. Katastrofperspektivet lyste helt med sin frånvaro när en enig riksdag för några år sedan lade fast principen om rätt till självhjälp, men inte mer, för det konsulära biståndet” (SOU 2005:104, s. 352).

Dessutom framgår det även under kommissionens utfrågningar, liksom förra kommitténs, att konsulära frågor är lågprioriterade och har en låg status inom UD (SOU 2005:104, s. 21).

## **SOU 2008:23 – Konsulär katastrofinsats & Propositionen 2009/10:98 – Lag om konsulära katastrofinsatser**

### **Krav**

”Det är därför angeläget att det finns ett väl förankrat och tydligt regelverk som anger när staten har ansvar för katastrofinsatser utomlands. Ett konkret regelverk är särskilt viktigt för att ge legitimitet vid de tillfällen då staten inte skall ta ansvar för en katastrofinsats. Regelverket skall även motverka ett växande anspråk på staten att ta ansvar också i mer normala olycksituationer” (SOU 2008:23, s. 49).

Kraven som framförs i SOU:n är önskemål om ett tydligt regelverk för att undvika situationer då det behöver ske en tolkning av lagen. Det ger en tydlighet till resenärer och medborgare och bör hjälpa och påverka de förväntningar och krav som finns på staten. Det går att skönja en viss linje i att kraven som tidigare påpekats återigen poängteras.

### **Kravställare**

Kravställarna är samma som vid tidigare SOU:er och proposition, dvs. de drabbade, och i det här fallet framför allt de som drabbades av flodvågskatastrofen 2004, tjänstemännen, i form av att de kräver ett tydligare och anpassat regelverk, samt massmedia.

### **Drabbad**

I denna SOU är inte längre resenären ensam och enskild, utan den är en i en grupp, ett kollektiv. Detta manifesteras exempelvis i följande citat:

”De grupper av svenskar som skulle kunna drabbas är charterturister, flygplans- och fartygsresenärer, enskilda resenärer som backpackers, långtidsturister, svenskar samlade vid större internationella evenemang som kongresser eller olympiska spel samt svenskkolonier i form av fast boende och studerande. De två förstnämnda kategorierna är enligt utrikesgruppen sannolikt de mest utsatta eftersom de normalt sett har svagast anknytning till värdlandet. Även deltagare i evenemang skulle kunna vara en *utsatt grupp* om evenemanget hålls i en stat med begränsade resurser” (SOU 2008:23, s. 52, min kursivering).

De drabbade är ett kollektiv och nämns i pluralsatser. Själva insatsen beror också på hur många svenskar och personer med anknytning till Sverige som är drabbade. Det går inte att fastställa ett visst antal, utan det som framgår är att det ska vara ett betydande antal. Dessa människor ska befinna sig i en nödsituation (SOU 2008:23, s. 51-54, 57).

I denna SOU fokuseras inte lika tydligt på problemgrupper, så som människorna med sociala och psykiska problem, drog- eller alkoholmissbruk. De nämns, men tar inte lika stor plats och är osynliga. Här tas inte heller fram de negativa egenskaper som många människor besitter, som fick fokus i SOU 2001:70, som alkohol- och drogmissbruk eller sociala och fysiska problem, samt ilska, okunskap och orimligt kravställande. Kollektivets krav kan därmed tolkas mer berättigade. Det har skett en förändring i att de problemområden som tjänstemännen och kommittén såg i samband med SOU 2001:70, inte är lika tydliga här. Detta handlar om en annan typ av situation, den extraordinära situationen, som inte tas upp eller regleras under det konsulära biståndet (SOU 2008:23, s. 55-56).

### **Aktör**

Som framgår av SOU:n är ett väl fungerande samarbete och samordning mellan olika aktörer av stor vikt. Främst gäller det mellan det allmänna, researrangörer och försäkringsbolag. Kommittén efterfrågar välutvecklade rutiner som ska tillvarata de resurser och den kunskap som aktörerna tillsammans besitter. Det poängteras att alla aktörer har en betydelsefull roll (SOU 2008:23, s. 16, 85).

Det görs tydligt att staten har ansvaret för att ha organisation och en beredskap för att kunna komplettera andra aktörer i utlandet vid stöttning och hjälp till utsatta svenskar (SOU 2008:23, s. 60-63). Primärt är det därmed hjälp till självhjälp som staten erbjuder. Det kan sammanfattas genom följande citat:

”Enligt gällande konsulärt regelverk skall det allmänna genom utlandsmyndigheterna bistå nödställda svenskar i utlandet i första hand genom hjälp till självhjälp men även genom ekonomiskt bistånd i form av lån enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. /.../ Statens ansvar för katastrofinsatser är således i huvudsak ett ansvar för att ha en organisation och hålla beredskap för att som en kompletterande aktör stötta svenskar i utlandet. Större delen av de kostnader som detta är förenat med kommer av naturliga skäl att hamna hos staten men det hindrar inte att den enskilde tar ett visst ekonomiskt ansvar för direkta insatser riktade mot honom eller henne” (SOU 2008:23, s. 10-11).

### **Situation**

SOU:n konstaterar att det konsulära biståndet inte är anpassat för situationer där många människor samtidigt kräver hjälp och där det dessutom råder konkurrens om befintliga resurser.

Som redan nämnts kommer ett helt nytt begrepp in i bilden i och med denna SOU; extraordinär situation och med det menas ett mycket speciellt tillfälle, en nödsituation, något som går utöver det vanliga konsulära biståndet. I SOU:n presenteras begreppet evakuering, men framför allt

katastrofinsats. Dessa situationer och händelser omnämns tillsammans med naturkatastrofer, terrorism, tekniska olyckor, smitta och krigstillstånd (SOU 2008:23, s. 11, 35). Det har därmed skett en förskjutning från person (målgrupp) till en situationsanpassning av biståndet. Det är en extraordinär händelse som aktualiserar bistånd eller inte och inte en ensam persons nödsituation.

Det är också sådana här situationer som har uppstått under 2000-talet. Som exemplifierats innan har det under senaste decenniet inträffat fler och fler extraordinära situationer. Förutom flodvågskatastrofen är Libanonkrisen ett exempel, likaså kan jordbävningen och efterföljande tsunamis i Japan i mars 2011 räknas in bland dem.

### Ansvar

Ursprunget till denna SOU ligger i att det krävdes en utredning av hur statens ansvar ser ut i förhållande till andra aktörer, så som den enskilde, reseföretagen och försäkringsbolagen, efter flodvågskatastrofen och katastrofkommissionens rapport. Dessutom innebär utredningen att de händelser som åsyftas ligger utanför ramarna för det vanliga konsulära biståndet och istället riktar sig mot extraordinära situationer (SOU 2008:23, s. 9, 35).

Återkommande i SOU:n är tydliggörandet av gränsen mellan statens och den enskildes ansvar, men det poängteras att det är en svår gränsdragning att göra. Dock är det uttryckligen så att det ekonomiska ansvaret ligger på individen. Staten ansvarar för katastrofinsatsen och kan lämna ekonomiskt bistånd, men i slutändan är det individen som ska ta ett ekonomiskt ansvar för sådana insatser som gynnat henne (SOU 2008:23, s. 9-11, 15, 39-40). Regeringen bekräftar i propositionen denna fördelning av kostnader och ansvar (Prop. 2009/10:98, s. 34-40).

Ett fundamentalt resultat av kommitténs utredning är att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och individ ligger kvar och att det kommande lagförslaget endast är en anpassning till nya förutsättningar. Alltigenom märkbart är de återkommande orden att

”Huvudansvaret skall fortfarande ligga på den enskilde resenären” (SOU 2008:23, s. 53).

Detta nämns flera gånger i SOU:n. Statens ansvar är att bistå och vara ett komplement i nödsituationer, statens ansvar för en katastrofinsats realiserar endast vid mycket speciella situationer och den enskilde har ett eget ansvar vid vistelse tillfälligt eller permanent utomlands (SOU 2008:23, s. 39, 47-50). I propositionen nämner regeringen den diskrepans som uppstått och som tidigare också framförts. Det finns inget som tyder på att regleringen bör förändras för att anpassa sig till förväntningarna, utan istället måste den enskilde bli mer medveten om sitt eget ansvar. I detta avsnitt påpekas återigen också statens beredskapsansvar (Prop. 2009/10:98, s. 19-20).

Propositionen 2009/10:98 grundar sig på flera sätt på slutsatser och rekommendationer från SOU:n. Gång på gång konstateras också att den grundläggande och redan rådande ansvarsfördelningen kvarstår:



”Befintligt regelverk är inte avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av större kris- och katastrofsituationer som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder, såsom evakueringar medicinska katastrofinsatser i annat land m.m. Lagförslaget syftar dels till att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, dvs. att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, dels tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar” (Prop. 2009/10:98, s. 7).

Regeringen tar i propositionen särskilt upp några angelägenheter att ta hänsyn till. Andra aktörers ansvar, så som researrangörer, försäkringsbolag samt Svenska kyrkan i utlandet och andra frivilligorganisationer, poängteras. Något som tas upp, som inte tog särskilt mycket utrymme i SOU:n, är den konsulära krisberedskapsorganisationen. På Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna finns numera beredskapsgrupper för att snabbt kunna samordna krishanteringen, det är tjänstemän som frivilligt anmälts sig till detta. Dessutom finns en s.k. stödstyrka med olika myndigheter och en snabbinsatsstyrka, som kan kliva in om situationen kräver det. Samordning och samverkan är av stor vikt vid en sådan här extraordinär händelse (Prop. 2009/10:98, s. 15-18).

### Lösningar

SOU:n saknar en presentation av direkta lösningar. Det som presenteras är en bild av de problemområden som behöver förbättras, utvecklas och tydliggöras i samband med att det inträffar en extraordinär händelse som drabbar svenskar utomlands. Några exakta och nya lösningar för detta föreslås inte. Framträdande är att samordning och samverkan är av stor vikt och anses därmed vara en lösning. Vad texten i övrigt fyller för funktion är återigen ett tydliggörande av dels det konsulära biståndet, men framför allt den nya konsulära katastrofinsatsen. Det kan visserligen ses som en lösning, då det konsulära biståndet inte räcker till. Det är dock svårt att ta fram lösningar för att undvika en konsulär katastrofinsats. Det är, som sagt, något som är oerhört svårt att styra över.

Detta innebär också att kommittén presenterar andra verktyg än tidigare. Här är just samarbetet och samordningen verktyget för att situationen ska kunna förbättras och avhjälpas, i och med att den extraordinära situationen inte är något som den drabbade själv kunnat påverka.

### Problemet

Massmedia kan påverka förväntningar. Det mediala trycket är ofta hårt vid extraordinära händelser. Det pressar på, tillsammans med det politiska trycket. Press, osäkerhet och otydlighet spelar en stor roll för beslutsfattandet.

”Om det finns välgrundad anledning att tro att en insats kan behövas, bör en sådan insats också göras. Syftet med principen är att slå fast att det i osäkra lägen är bättre att agera än att förhålla sig passiv och att insatserna sedan kan modifieras beroende på vilken ny information som kommer in” (SOU 2008:23, s. 58).

Beslut om en konsulär katastrofinsats ska beslutas av regeringen. Några remissinsatser anser att beslut på hög tjänstemannanivå är tillräckligt och uttrycker rädsla för att ett regeringsbeslut kommer att fördröja insatsen. Regeringen menar att även med ett regeringsbeslut hindrar det inte att beredskapsorganisationen och andra aktörer påbörjar ett arbete och att det är igång när beslutet om katastrofinsats tas. Då det finns en risk att en situation som kan kräva extraordinära krafter får stå emot ett starkt tryck från media och allmänhet och innehar politiska dimensioner, anses det vara en fördel att regeringen också har inflytande över beslutet. Det betyder att regeringen återigen framför vikten av en väl fungerande samordning och samverkan mellan aktörer och myndigheter, samt att krisberedskapsorganisationerna är väl förberedda och kan sätta igång arbetet i tid (Prop. 2009/10:98, s. 32-34).

Något som kritiserades hårt efter flodvågskatastrofen var just statens brist på handlingsförmåga. Det vill kommittén avhjälpa med denna princip som framgår av ovanstående citat. Det ska ske ett förebyggande arbete. Hellre göra någonting till ingen nytta, än att bli anklagad för handlingsförlamning. Det får dock inte så stor plats i SOU:n som kunde ha förväntats, eftersom det bl.a. var detta som staten efter flodvågen 2004 kritiserades mycket hårt för, att det tog tid innan det hände något, innan chefer var på plats, innan åtgärder tog fart och framför allt innan hjälp fanns på plats i Thailand och andra drabbade områden. Å andra sidan går det att utläsa att genom andra förtydliganden och utveckling kommer en insats och varje aktörs ansvar vara klarlagt och därigenom sker en insats utifrån det.

I denna SOU nämns inte ord som rättigheter och skyldigheter eller att resenären har orimliga krav eller för höga förväntningar. Inte heller beskrivs en problematik i tolkningen av lagen. Mer om detta och andra intressanta iakttagelser nedan.

### **Analys**

I de ovan presenterade texterna har jag kunnat utläsa vissa nyckelbegrepp som varit återkommande och av stor vikt för respektive text och jag vill genom figur 3 lyfta upp dem ytterligare. Nyckelbegreppen presenteras nedan i figuren, där också analysverktyget kompletterats. Analysen av fokusområdena och nyckelbegreppen leder fram till och är en del av policyområdets övergripande problemdefinition, framställning och konstruktion, samt orsakssamband och ev. förändringar. Detta är något som jag börjat skönja i föregående avsnitt och som mer ingående kommer att presenteras framöver.

Figur 3: Nyckelbegrepp

Krav	<b>Förnyelse</b> <b>Orimliga krav</b> <b>Tydligare tolkning av lagen</b>
Kravställare	<b>Drabbad</b> <b>Tjänstemän</b> <b>Massmedia</b> <b>Starka känslor</b>
Drabbad	<b>Resenären/medborgaren som individ</b> <b>Resenären/medborgaren som ett kollektiv</b>
Aktör	<b>Resebransch, försäkringsbolag</b> <b>Hemkommun och landsting, myndigheter</b> <b>Stat</b> <b>Individ</b> <b>Samarbete och samordning</b>
Situation	<b>Vanligt konsulärt bistånd</b> <b>Extraordinär situation</b>
Ansvar	<b>Ansvarfördelningen kvarstår</b> <b>Statens ansvar vs. andra aktörers ansvar</b> <b>Ekonomiskt ansvar och ansvar för insats</b>
Lösningar	<b>Lösning och verktyg</b>
Problemet	<b>Rättigheter &amp; skyldigheter</b> <b>Förväntningar</b> <b>Beslutsfattande</b> <b>Tolkning av lagen</b>



Konstruktion, definition och framställning av problemet  
Orsakssamband  
Förändring

I nästa avsnitt sker vidare en närmare analys och jämförelser av det ovanstående presenterade materialet. Utifrån fokusområden och nyckelbegrepp har jag urskiljt två spår. Dels är vissa begrepp och problemområden kontinuerliga texterna igenom, dels sker det en förändring och viss skillnad. Den fortsatta analysen kommer att presenteras utifrån de här två spåren, för att avslutas med en bredare analys och diskussion med fokus på problemdefiniering och konstruktion. Jag väljer att inte fortsätta presentera analysen utifrån analysverktygets begrepp för att bättra kunna tydliggöra de resultat och nya spår, upptäckter och senare slutsatser som framkommit under studiens gång. Nyckelbegreppen kommer dock att skönjas i fortsättningen också.

### **Kontinuerliga skeenden**

Redan i 1973 års lags förarbeten framförs oro för, trots fördelarna med ett lagstadgat konsulärt bistånd, att det kommer att ses som en direkt rättighet av medborgarna att få bistånd. Det förklaras också vara en rättighet, med vissa specificeringar och begränsningar. Detta har inte förändrats fram till idag, trots att det även framfördes i och med SOU och proposition till den uppdaterade lagen 2003 och i den senaste lagen om konsulär katastrofinsats. Det har nämnts förslag som informationsinsatser och kampanjer, men det varit tyst och tomt. Det går att ställa frågan varför regering, politiker och andra aktörer inte har tagit krafttag med detta. Senast i mars 2011 när Japan drabbades av jordbävning uppkom samma krav på svenska staten som det alltid gjort.

En annan av likheterna som går att finna i alla SOU:erna är betoningen av hur mycket samarbete och samordning mellan de olika aktörerna betyder. Det är också i princip samma aktörer som räknas upp. Staten är primärt ett komplement. Övriga aktörer är researrangörer, försäkringsbolag, i vissa fall vistelselandets myndigheter och hemkommuner. Vi får ingen insyn hur de här andra aktörerna ser på statens sekundära roll. Oavsett så är vikten av samarbete och samordning av högsta prioritet. Det är också betryggande att det ges ut samma signaler i SOU:erna, för att en linje, en upprepning någon gång borde slå igenom. Att igen och igen poängtera vikten av samordning och framför allt efter flodvågskatastrofen då staten och allmänheten fick svart på vitt att många olika aktörer agerar på samma marknad och vad ett oreglerat samarbete kan leda till. I propositionen för lagen om konsulär katastrofinsats fokuserar regeringen mycket på krisberedskap och en organisation för densamma, som är ett led i ett utbyggt förberedande och samordnande arbete.

Det föreslås i SOU 2001:70 olika lösningar och förbättringar inför den nya lagen. Det är indragna pass, obligatoriska reseförsäkringar och upplysningskampanjer som är konkreta förslag. Dessutom nämns också bättre kunskap och medvetenhet hos resenärer och medborgare. De första förslagen anses inte vara genomförbara. Förslagen som bygger på utökad kunskap kvarstår, men jag anser att det är ett svårt arbete att konkretisera och genomföra och det kräver framför allt ett utbrett samarbete mellan de inblandade aktörerna och staten. Det konsulära biståndet har ändå utökats, i och med att konsulär katastrofinsats introduceras, vilket kan ses som en lösning

på några problem, som att staten och andra aktörer förhoppningsvis kan stå mer redo nästa gång en liknande händelse inträffar. Det har synliggjort att det finns en problematik och en lucka i systemet som behöver fyllas.

Utifrån samarbetet och aktörerna samt lösningar går det att utläsa olika typer av målgrupper för fördelning av lösningar och ansvar. Ansvaret mellan aktörerna kan delas upp på ansvar på hemmaplan och ansvar utomlands. På hemmaplan bör hemkommuner i vissa fall ta ett större ansvar för personer med psykiska eller sociala problem, samt drog- eller alkoholmissbrukare. Dessutom har hemkommunen och landstinget ett ansvar för de återvändande personer som drabbats av katastrofer och kan komma att drabbas i framtiden. Här finns skilda möjligheter och skilda uppfattningar om hur detta arbete skötts efter flodvågskatastrofen. Till denna målgrupp, personer med psykiska eller sociala problem, samt drog- eller alkoholmissbrukare, riktas också flest lösningar eller verktyg för att åstadkomma mindre problem utomlands. De är troligtvis mest utsatta för att få indraget pass, som föreslås ske om man inte betalat tillbaks tidigare utbetalat bistånd eller vid tidigare problem vid utomlandsvistelser. Detta verktyg blir också tvingande, i och med att du inte kan motsäga dig detta och det leder till att du inte kan resa. De här människorna finns troligtvis också i gruppen av människor som inte har tillräcklig reseförsäkring och drabbas om en obligatorisk reseförsäkring införs. Det kan dock även andra människor göra, exempelvis ungdomar. Den mest vittomspännande lösningen och verktyget är det som ska höja kunskapsnivån och riskmedvetandet inför en resa, nämligen upplysningskampanjen. Den riktar sig mot alla medborgare och resenärer och den involverar också flera olika aktörer, som Konsumentverket, Finansinspektionen samt försäkringsbranschen och researrangörerna. Både aktörer på hemmaplan och utomlands. Utomlands är det framför allt utlandsmyndigheterna, researrangörer och försäkringsbranschen som bör samordna sig. Med fördel tillsammans med vistelselandets myndigheter, om det är möjligt. Ingen av de här verktygen eller lösningar får dock anses ha genomförts, trots att de genomgående under 2000-talet framförts i samband med olika utredningar och händelser.

Kravställarna är ett av fokusområden vid analys av policyproblem. Vilka är då kravställarna i det här fallet? Tjänstemännen ställer krav. Sedan är det framför allt resenären, den bosatta utomlands svenska medborgaren, anhöriga till drabbade och det är media. Som Joel Best nämner i teorin, ofta en involverad part eller ett offer. De som inte är kravställare är de som inte drabbas av något utomlands, inte heller de som aldrig åker utomlands, de har ingen anledning att ställa krav i detta fall. Media blir ofta opinionsbildare och kravställare. Utifrån medias bild kan dock andra än de som drabbats också blir kravställare, för att de kan sätta sig in i situationen "tänk om det vore jag, eller min son/dotter...". Kravställarna representerar sig själva i första hand, inte någon särskild profession eller grupp. På vilket sätt kravställarna kan skilja sig åt presenteras i nästa avsnitt. De drabbades och tjänstemännens krav presenteras indirekt av kommittén. Kommittén ställer slutligen krav själva, det blir mer direkta krav och de kraven får föreställa

statens krav. Dessa olika kravställares krav är motstridiga. Problemtiken kan manifesteras i följande:

”Bättre överensstämmelse mellan förväntningar och realiteter kan uppnås på två sätt: Antingen genom att utlandsmyndigheterna i högre grad motsvarar resenärernas krav eller genom att resenärer blir mera medvetna om sina faktiska rättigheter och skyldigheter. I kommitténs uppdrag ligger att snarare begränsa än utvidga det biståndskonsulära åtagandet. Om detta ska kunna uppnås kräver det att resenärerna blir bättre informerade om sina rättigheter och förbereda på att klara sig själva” (SOU 2001:70, s. 268).

Resenärernas krav kommer inte att bli tillgodosedda enligt kommittén, kraven får då anses vara oberättigade. De måste istället utöka sin kunskap och informera sig om de rättigheter och skyldigheter som finns och hur lagen gäller. Det kommer då att underlätta för tjänstemännen. Om deras krav på tydligare regler och flexibilitet infriats går inte att utläsa ur de texter som jag analyserat.

Bests tredje fokusområde kravprocessen, får å ena sidan anses vara ostrukturerad, oplanerad och spridd, något som är konstant över tid. Kraven från resenärerna framförs framför allt i interaktion med tjänstemannen och under handläggningen av ärendet. Medias påtryckningar sker sporadiskt, framför allt under större händelser, så som flodvågskatastrofen. Huruvida tjänstemännen för en process för att förbättra och sprida kunskap förblir osagt i SOU:erna. Utredningarna kan vara den enda kanal som de för fram sina krav. Å andra sidan sker kravprocessen just i och med de utredningar och SOU:er som jag har studerat. Det blir då mer strukturerat och det går att följa hur processen utvecklats och vad som skett. Problemen finns fortfarande kvar och det är så gott som allas angelägenhet. De flesta av oss reser någonstans någon gång i livet. Det framförs inte direkt rivaliserande krav, alla vill åtgärda problemet, genom att bl.a. förbättra samverkan och tydliggöra ansvarsfördelningen. Det har framkommit olika förslag som presenterats av kommittéerna och kommissionen.

SOU 2008:23 kommer sju år efter den förra SOU:n om konsulärt bistånd. Det är en utveckling av och en komplettering till det ”vanliga” konsulära biståndet. Den tillkommer framför allt efter händelser liknande flodvågskatastrofen. Gång på gång upprepas att i grunden har inte ansvarsfördelningen förändrats mellan stat och individ. Det går då att fråga sig vad poängen är med en ny utredning. Är det endast ett tydliggörande eller kan det vara så att ansvarsfördelningen någonstans ändå har förändrats? Det har hänt något under tiden, en händelse som fått oanade konsekvenser och som inte gick att förutspå. Därmed behövde också lagen utvecklas. Ansvarsfördelningen tydliggörs, både för staten och för individen. Det går att peka ut vem som har ansvar för vad på ett tydligare sätt än vad som varit möjligt innan. Det understryks att staten är en kompletterande aktör, men staten har ändå ansvar. Det är ett ställningstagande som inte togs i SOU 2001:70. I den fanns inget självklart ansvar från statens sida, primärt och i de flesta fall erbjöds hjälp till självhjälp. Det är den stora skillnaden, staten tar ändå ett visst ansvar, ansvaret för insatsen. Sedan finns det svårigheter i det, med när en händelse är extraordinär, hur

många svenskar som bör vara drabbade eller hur det ekonomiska biståndet rent praktiskt ska lösas, men det pekars likväl ut ett ansvar. I förlängningen också ansvarsutkrävandet. Det här kan å ena sidan ses som kontinuerligt, då det upprepas att grundläggande ansvarsfördelning kvarstår, men å andra sidan har en form av förändring skett.

### Förändringar

I SOU 2001:70 genomsyras texten av att resenärerna och de svenska medborgarna bosatta i utlandet ställer orimliga krav och har förväntningar som inte kan infrias. Vad dessa förväntningar grundar sig i beskrivs inte. 1973 års lag anses vara tydlig även om vissa tolkningssvårigheter finns. De krav som ställs grundar sig ofta i att "jag är svensk medborgare och jag betalar skatt, därför ska ni hjälpa mig". I SOU 2008:23 är det endast vid några få tillfällen som det nämns att de förväntningar och krav som ställs från allmänhet, resenärer och media är större än vad som är realistiskt att förvänta sig. I den senare SOU:n kan det då anses att kraven är berättigade. Det handlar också om en utökad hjälp, i väldigt speciella situationer. Situationer som är mycket svåra att förutse och komma undan om man redan befinner sig på platsen. Grunden till denna förändring från oberättigade till berättigade krav är flodvågskatastrofen. Den har haft stor påverkan för SOU 2008:23 och den nya lagen om konsulär katastrofinsats. Skillnaden mellan SOU 2001:70 och SOU 2008:23 får anses vara att det i den första till största del finns oberättigade krav och förväntningar, där det är den enskildes kunskap om sina rättigheter och skyldigheter som behöver förbättras, medan i den senare är det berättigade krav från det kollektiv av drabbade svenska medborgare och deras anhöriga.

En viktig förändring mellan SOU:erna är också förflyttningen från fokus på den enskilda människa till resenären som ett kollektiv. Det är en intressant rörelse som gjorts. Å ena sidan går det att se det som att plötsligt är det inte viktigt att en resenär drabbad, det är inte ens ett kriterium, utan kriteriet är att ett större antal måste vara drabbade. Staten genomför inte katastrofinsats om endast en person har drabbats av en olycka utomlands. Å andra sidan är konsulär katastrofinsats en annan typ av händelse. Det är två olika saker. Det är viktigt att poängtera att den konsulära katastrofinsatsen är ett komplement till det vanliga konsulära biståndet. Dock är förändringen tydlig, fokus har flyttats. Även de drabbades egenskaper har förändrats. I de två senaste SOU:erna, från 2005 och 2008, jämfört med den första, är personliga egenskaper som sociala eller psykiska problem, alkohol- eller drogmisbruk osynligt. Det finns inte längre särskilda problemgrupper. Även om det ändå kan utvecklas problem, som t.ex. bland de som inte reser utifrån en paketresa eller de som reser utan reseförsäkring och därmed inte omfattas av paketreselagen eller försäkringsbranschen. Situationen berättigar dem trots allt hjälp.

En föreslagen lösning och ett av verktygen till förbättring, som skiljer SOU:erna åt, och som framför allt prop. 2009/10:98 framhäver som en följd av flodvågskatastrofens tillkortakommanden, är vikten av en konsulär krisberedskapsorganisation och stöd- och insatsstyrkor. Då sker samverkan med andra myndigheter än resebranschen, så som

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen. Detta tar stor plats i katastrofkommissionens rapport samt i propositionen och krisberedskapen som är en av uppgifterna för den konsulära enheten på UD poängteras noga. Det får också anses vara en av förutsättningarna för det fortsatta konsulära biståndet och framför allt den konsulära katastrofinsatsen. Beredskapen och möjligheterna att snabbt sätta igång med ett arbete är av största vikt för att undvika samma massiva kritik som kom i och med flodvågskatastrofen. Det är regeringen som har ansvaret för att ta beslut om en katastrofinsats. I texten skrivs att om det finns välgrundad anledning att tro att en katastrofinsats är nödvändig, ska en sådan också göras. Visar det sig sedan att det inte var fullt så illa som det verkade, går det att dra tillbaka insatsen. Det är lättare och mer legitimt än att avvakta. Det finns därmed en förändring i att beslutfattandet har gått från att vara ett mer passivt ansvar för konsulärt bistånd i vissa fall, till ett faktiskt ansvar för att ta beslut om en insats.

I SOU:erna från 2005 och 2008 nämns väldigt lite om den låga status och de dåliga karriärmöjligheterna som tjänstemännen innehar. SOU 2008:23 beskrivs heller inte i de känslomässiga ordalag som situationer och händelser gav upphov till i den första. I SOU 2005:104 däremot beskrivs situationer och händelser i väldigt känslomässiga ordalag, men den tragiska och utsatta situationen i sig bidrar till det. Den låga status och de små karriärmöjligheterna som inte genomsyrar fler SOU:er tror jag dock fortfarande gäller. Det är bara det att de frågorna inte får fokus i de senare utredningarna. Det är också svårt att ändra på en sådan uppfattning och efter uppståndelsen och kritiken pga. flodvågskatastrofen får man tro att statusen inte har höjts. Det är ett arbete som kräver lång tid. Huruvida detta stämmer får dock vara osagt då det inte framkommer i den sista SOU:n.

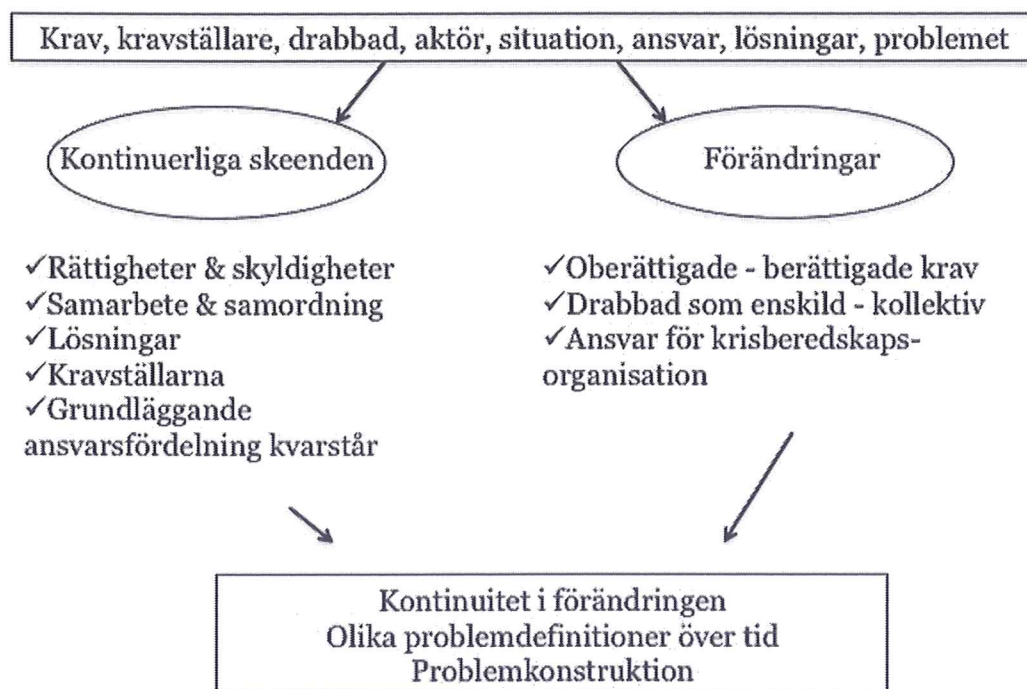
### **Vad är policyproblemet?**

I denna avslutande diskussionsdel fokuserar jag på hur statens ansvar inom det konsulära biståndet och katastrofinsatsen utvecklats, definierats, framställts och konstruerats. Utgångspunkten tas i tankar och teorier som framförts av Stone, Bacchi och Fischer, med hjälp av kompletterande teorier kring vad som kan inverka på ett policyområde och dess debatt.

För att synliggöra och lyfta resultat av vikt från föregående delar inför det kommande avsnittet presenterar jag nedan en figur där dessa begrepp tydliggörs. För att kunna följa studiens utgångspunkt till slutsatser finns analysverktygets fokusområden med i modellen, tillsammans med de begrepp som analysen, väldigt översiktligt, resulterat i och som i det följande kommer att presenteras.



Figur 4: Resultat



Grunden för policyanalys och även för politik i stort är alltså viljan att lösa problem. Vill man inte bara ta hand om symptomen behövs en grundläggande analys av vad som är bakomliggande, orsakande och påverkande för problemet i stort. Beroende på definition och framställning av ett problem, påverkas aktörer och drabbade i olika utsträckning, samt även problemets plats på den politiska agendan. Orsakssamband är en viktig del i strategier och lösningar för inblandade aktörer. Beroende på orsakssamband kan man välja hur problemet ska presenteras.

Hannigan och Enloes utgångspunkt i vilka faktorer som kan påverka problemdefinitionen och problemformuleringen grundar sig i fem punkter och kan ses som en utgångspunkt för den fortsatta konstruktionen av problemet. Det är fem omständigheter för att en händelse ska få mycket uppmärksamhet och flodvågskatastrofen prickar in fem av fem; den genererade uppmärksamhet i media, den involverade regeringen på något sätt, den krävde regeringsbeslut, den anses inte som en engångsföreteelse och en majoritet av allmänheten kan relatera till den. Så kommer andra liknande fall också att falla ut. Flodvågskatastrofen har också lett till att händelsen och problemet sammanställts och presenterats, samt att det har fått vetenskaplig auktoritet. Forskare, statsvetare och politiker har engagerats i det. Problemet är dramatiskt. Det finns ekonomiska incitament i händelsen och problemformuleringen. Problemet har definitivt nått den politiska dagordningen och legitimiteten har fastställts. Dessa sex faktorer påverkar enligt Hannigan problemformuleringen, som ingående kommer analyseras nedan.

## Problemkonstruktion, definition och formulering

Att det skapades ett direktiv för SOU 2001:70 tolkar jag som att det fanns tecken från inblandade aktörer på att det fanns förbättringsmöjligheter. I samband med kommitténs utredning identifierades också att det fanns problem. Att den lagreglering som funnits innevarande år inte har varit tillräcklig genomsyrar kommande SOU:er och propositioner på området under hela 2000-talet. Framför allt är det glappet och konflikten mellan allmänhetens förväntningar och det faktiska ansvar som staten har enligt lagen som är av vikt för problemformuleringen. Det är också något som redan varnades för när den första lagen slogs fast 1973.

I SOU 2001:70 framkom krav som fordrade en förändring, utveckling och tydliggörande. Kraven ställdes direkt och indirekt från de olika kravställarna; drabbade resenärer, deras anhöriga, tjänstemännen, media och kommittén, som hade påverkades av samhällets utveckling. Allmänheten ställde orimliga krav. Resenärerna och de i utlandet bosatta medborgarna beskrevs i termer av alkohol- och narkotikamissbrukare och med andra sociala och psykiska problem. De var enskilda och de togs om hand en och en. Tjänstemännen arbetade under stark press och med ett jobb som hade låg status, samt arbetade med en tolkningsproblematik kring vissa begrepp. Problemet var således tydligt i och med kommitténs utredning 2001. Regeringen tog till vara på många av åtgärdsförslagen och rekommendationerna och lade fram en proposition till en ny lag. Därmed definierades också problemet. Problemet som det såg ut då i alla fall.

2004 inträffade händelsen som kom att påverka konsulärt bistånd och skapa en ny vokabulär inom policyområdet. Det gav också problematiken ett annat ansikte. Plötsligt var det inte bara orimliga krav och förväntningar som presenterades. Av texterna att utläsa var många krav som allmänheten ställde faktiskt berättigade. Till stor del fanns förväntningar som inte på långa vägar var rimliga att infrias, men samtidigt infriades inte ens rimliga krav. De drabbade framställdes inte längre i ordalag som enskilda, även om de och deras öde presenterats utifrån att alla upplevde katastrofen olika. Fokus blev istället på de drabbade som ett kollektiv. En grupp av skadade, traumatiserade, anhöriga och avlidna. Det fokuserades på att situationen och de drabbade var av så stor omfattning att det vanliga konsulära regelverket inte räckte till. Tjänstemännen var därmed för få och hade inte rätt kompetens. De saknade en ledningsorganisation både på plats i Asien men särskilt hemma i Sverige, på UD och Regeringskansliet. Bristen på resurser blev ett problem och framför allt i samordningen mellan Regeringskansliet, UD, utlandsmyndigheterna och andra aktörer som agerade på marknaden. Det skedde enskilda misstag, men övergripande saknade staten handlingskraftighet och möjlighet till snabb respons och snabba åtgärder. Problemet såg därmed inte längre riktigt ut som det framförts i den tidigare SOU:n. Dock, är det viktigt att poängtera att problemen som fanns i förra SOU:n och med det konsulära biståndet fortfarande gällde nu också. Det som förändrades i och med flodvågskatastrofen och dess komplexitet och extrema situation, är att det konsulära biståndet behövde utvecklas och kompletteras, eftersom det skapades helt nya problemområden och definitioner på dessa. Det identifierades problem med samordning och samverkan inom och

mellan myndigheterna som verkade i utlandet och på resemarknaden. Denna nya konstruktion av problemet ledde till att en mycket större sfär av aktörer påverkades. Det krävs en förberedelse inför extraordinära händelser, en krisorganisation, både inom UD och Regeringskansliet men också i samarbete med resebranschen, försäkringsbolag och andra myndigheter så som Polisen, Socialstyrelsen samt kommuner och landsting. Det var, med andra ord, vid detta tillfälle andra typer av problem som behövde åtgärdas, samtidigt som problematiken med det vanliga konsulära biståndet möjligtvis också fanns kvar. Till viss del var lagen en del av problematiken, då den inte i tillräcklig utsträckning var rustad och räckte till för denna händelse.

Det går att fråga sig om avsaknaden av orimliga krav och förväntningar i den sista SOU:n betyder att det är mer berättigade krav som ställts där, än vad som ställts i den första SOU:n? Varför skiljer SOU:erna sig i att de finns berättigade och oberättigade krav? Dels kan det här bero på att den senare SOU:n är en förlängning av det vanliga konsulära biståndet, det handlar om konsulär katastrofinsats. Då är förhållanden ställda på sin spets. Dessutom har den drabbade individen gått från att vara enskild till att fungera som ett kollektiv. Det ställer också större krav på hela organisationen. Det framgår att statens ingripande ska vara ett komplement till övriga aktörers och i liknande ordalag beskrivs statens hjälp i SOU 2001:70. Återigen är tolkningen att det finns berättigade krav efter flodvågskatastrofen. Det kan vara så att flodvågskatastrofens förödande konsekvenser och den massiva kritik som staten fick utstå har gett avtryck. Det anses att kritiken i de flesta fall var berättigad och därmed berättigades också de krav som ställdes. Det behövdes något som satte det vanliga konsulära biståndet på prov och bevisade att det inte alls räckte till. De berättigade kraven för katastrofinsats under extraordinära händelser bör inte direkt påverka det vanliga konsulära biståndet som fortfarande riktar sig mot den enskilde människan, men jag tror dock att både gemene man och tjänstemännen har fått upp ögonen för en problematik som är oerhört svår att överbrygga.

SOU:n från 2001 fokuserades alltså på att den nuvarande lagen var föråldrad, omodern och inte anpassats till omvärldens förändring, medan SOU 2008:23 grundades i att särskilda händelser inträffat som kommit att skapa en lucka att fylla. Jag nämnde kort i inledningskapitlet av uppsatsen en intresseväckande debattartikel av psykologen David Eberhard som myntade uttrycket curlingsamhället och att vi blivit instängda i en bubbla, oförmögna att ta oss ut. Vi tar inte längre ansvar för oss själva, har tillräcklig kunskap eller gör medvetna val, utan låter oss omslutas av tron att staten alltid kan hjälpa oss. Även om det inte är en vetenskapligt grundad artikel, kan det vara en utveckling som påverkat de krav och de förväntningar som orealistiskt ställs på staten i många sammanhang. Det verkar också finnas en brist på kunskap och medvetenhet om de skyldigheter och rättigheter som finns. Indirekt kan det hänga ihop med curlingsamhället. Det är ett komplext problem och löses inte över en natt.

Lösningar är en typ av verktyg. Verktygen används på olika sätt och mot/av olika målgrupper. Ett av verktygen är samarbete och samordning, som nämnts ovan. I bl.a. SOU 2001:70 har

kommittén understrukt betydelsen av en ökad samverkan och samordning mellan de olika aktörerna. Detta har inte kommit till stånd eller utvecklas i den utsträckning som behövs. Det märktes tydligt under flodvågskatastrofen och det tas upp och poängteras av regeringen i propositionen till lagen om konsulär katastrofinsats. Det går att ställa sig frågan varför det här samarbetet inte har utvecklats enligt önskemål och krav. Samarbete och samordning skulle även kunna avhjälpa bristen på kunskap med exempelvis en upplysningskampanj. Obligatoriska reseförsäkringar är av tvingande art och riktar sig till alla resenärer oavsett var resan går eller vilket färdmedel som används. Indragning av pass föreslås som åtgärd för att minska återkommande problem med människor som tidigare drabbats av problem utomlands samt om erhållet bistånd inte återbetalats. Det är också ett tvingande verktyg men något som endast kommer drabba en viss målgrupp, en troligtvis redan utsatt målgrupp. Tvingande verktyg får också anses vara en relativ extrem lösning. Merparten av förslagen genererar en stor administration och kostnad och är därmed inte realistiska att genomföra enligt kommittén.

Lösningarnas form har även förändrats från SOU 2001:70 till SOU 2008:23. Från att ha riktat sig mot den enskilda individen och varit tvingande, så som med obligatoriska reseförsäkringar eller indraget pass, finner jag i och med de två senare SOU:erna verktygen hos staten. Staten har ansvar att vara förberedd för vad som skulle kunna ske med allt vad det innebär. Det är i sig tvingande för staten. Redan under flodvågskatastrofen framkom röster om att Estoniakatastrofens brister uppdagades igen och att ingenting hade hänt sedan dess. Uppkommer samma problematik ännu en gång kommer svenska staten ha svårt att upprätthålla något förtroende över huvudtaget.

SOU 2008:23 och den följande propositionen framställde således i stort sett samma problem som katastrofkommissionen gjort. Det föreslogs en ny lag, ett komplement till lagen om konsulärt bistånd, som skulle åtgärda många av de brister som konstaterats. Problemet var alltså detsamma nu som vid den förra SOU:n. Skillnaden mellan SOU och proposition var att propositionen och därmed regeringen, poängterade tydligt vikten av en utvecklad, strukturerad och anpassningsbar krisledning, krisorganisation och samordning mellan inblandade aktörer, både offentliga och privata.

Den grundläggande ansvarsfördelningen är densamma som presenterades från första början, redan i samband med 1973 års lag. Det upprepas och poängteras i alla texter. Den grundläggande ansvarsfördelningen innebär att statens insatser är sekundära och endast ett komplement till övriga aktörer. Lagen om konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats aktualiseras när alla andra medel och aktörer har fullgjort sitt åtagande. Det som ändå har förändrats är att i och med flodvågskatastrofen uttrycks det att staten har ett ansvar. Trots att ansvarsfördelning kvarstår, ska staten ändå ta ansvar. Staten måste ha en bättre krisorganisation, ett bättre samarbete och samverkan, en funktion för jourberedskap och tydligare riktlinjer om när inställelse på arbete krävs bland mycket annat. Det är statens ansvar att se till att denna förberedande organisation

finns. Där har förändringen skett. Nu har även staten skyldigheter att förbereda sig inför vad som skulle kunna hända och inte bara den enskilde individen. Med rättigheten av vara en sekundär aktör, finns också skyldigheten att skapa en organisation som ska klara av extraordinära händelser.

### Orsakssamband

Problemformuleringen har således på ett sätt förändrats över tid, problemen har framställts på olika sätt i de olika SOU:erna och tillsammans har det lett till ovanstående konstruktion av policyområdet. Samtidigt som problemet har förändrats och omdefinierats, kvarstår också problematiken som framställdes i och med den första SOU:n 2001. Problemen hänger ihop, SOU:erna och propositionerna är inom samma policyområde, men de skär det på lite olika sätt. Den sista, som rör konsulär katastrofinsats är en konsekvens och en utveckling av det vanliga konsulära biståndet på grund av flodvågskatastrofens inträffande. Nya problem har upptäckts, samtidigt som de gamla kvarstår. Det gör att policyområdet är komplext. Det kommer aldrig att stå still. Det går heller inte att veta om förberedelser, åtgärder är tillräckliga förrän systemet sätts på prov.

Det har skett viss förändring, men präglas ändå av stor kontinuitet. Huruvida orsakssambanden påverkas eller påverkats av detta går att analysera med utgångspunkt i Stones typologi (se figur 1). Hon har genom den delat in förståelsen för i världen i två delar; en naturlig och en social värld. I den naturliga världen tolkas händelser som fysiska, oriktade och ostyrda, dvs. ödet eller olyckor och därmed inget som människan kan påverka. Den sociala världen kan vi påverka och kontrollera. Flodvågskatastrofen var i grunden en jordbävning med efterföljande flodvågor, något som kan härledas till den naturliga världen, där händelsen är ostyrd och konsekvensen oavsiktlig. Här finns ingen skuld att belägga hos någon, svenska staten kan inte anses ansvarig för att händelsen har inträffat. Det är således den ultimata sektionen för en politiker, att slippa bli ställd ansvarig. Följderna och hanteringen av en naturkatastrof kan emellertid inte hänvisas till ödet. Varje handling som sker får anses vara avsiktlig, i den bemärkelsen att handlingen avsågs riktad mot någon eller någonting. Huruvida handlingen sedan fick de effekter den var menad eller inte, det gör att följderna av flodvågskatastrofen hamnar i sektionen oavsiktliga konsekvenser/verkan. Handlingarna får bieffekter, påverkas av saker som kommer emellan eller präglas av slarv eller försummelse. Nog för att konsekvenserna var oavsiktliga av flodvågskatastrofen, så är handlingarna ändå avsiktliga om än i vissa fall ovarsamma. Detta går att påverka. Det är också detta som kritiserats och där brister och felaktigheter funnits.

Detta betyder att eftersom staten i och med lagen om konsulärt bistånd i viss mån tillvisat sig ansvar för svenska medborgare, inte kan avsäga sig ansvar helt och hållet. De kan inte skylla på någon annan. Resebransch och försäkringsbolagen har ett ansvar, ett ansvar som de också tog. De drabbade vill skylla sin utsatthet på någon och den gick ut över staten. De ansåg inte att de själva kunde ha gjort något annorlunda där de var, men staten kunde ha gjort mycket mer. Beroende på

hur problemet konstruerats, framträder olika orsakssamband och därmed olika strategier och lösningar. Mänsklig handling kan inte påverka jordbävningar, men kan påverka dåliga förhållanden och dåliga förhållanden fanns det i efterverkningarna. Det går dock att härleda orsakssambanden åt flera håll, beroende på vem man vill skylla på, missgynna eller gynna. Staten skulle till viss del kunna skylla ifrån sig, hävda att det är resebranschen och försäkringsbolagens marknad och ansvar. Det fanns inga konkreta regler och riktlinjer innan flodvågskatastrofen för hur en sådan här händelse skulle omhändertas av staten. Jag tror dock att staten skulle haft svårt att dra sin ansvarsfrihet hela vägen, eftersom de genom det vanliga konsulära biståndet till viss del hade ett ansvar då alla andra möjligheter uttömts. Någonstans i myllan av drabbade och situationer fanns detta, människor och fall som skulle aktualiserat det vanliga konsulära biståndet, men de var för många och resurserna räckte inte till. Att skylla på de enskilda drabbade och kräva att de ska ansvara för sin egen situation är inte heller realistiskt, många hade förlorat allt, både anhöriga och tillhörigheter, och i flera fall uttömt alla möjligheter till självhjälp. I kaoset som rådde var det svårt och orimligt för de att ensamma skaffa hjälp för just sina behov. Det fanns också en nytta av att utnyttja kollektivet och hjälpa så många som möjligt samtidigt. Att staten ska ta ansvar kan gynna alla aktörer; drabbade kan få hjälp snabbt, oförsäkrade som annars hamnar i kläm får hjälp, andra insatser avlastas och staten skapar förtroende. Orsakssambanden som katastrofkommissionen presenterat, där staten bär ett stort ansvar tillsammans med andra aktörer och där det drabbade kollektivet i stort var utan skyldigheter och ställde rimliga krav, anser jag vara de mest realistiska. Staten hade och har ett ansvar att komplettera de insatser som resebransch och försäkringsbolag gjorde, tillsammans med volontärer och värdländernas myndigheter. Händelsen var av extraordinär karaktär, vilket i sig ger en viss förståelse till statens tillkortakommanden, men övergripande saknade staten handlingskraft, åtgärdsplaner och kraft att uträtta sitt uppdrag.

## 5. Slutsatser och reflektioner

*I detta avslutande kapitel presenteras slutsatserna med utgångspunkt i föregående kapitelns analys. Därutöver förs en diskussion om dessa slutsatser och vissa andra reflektioner som dykt upp under studiens gång. Kapitlet avslutas med mina tankegångar för fortsatt forskning inom detta ämne.*

### Slutsatser

Sammanfattningsvis har problemformuleringen för policyområdet, statens ansvar inom konsulärt bistånd, förändrats men också kvarstått. Det har konstruerats på olika sätt under 2000-talet. Problemet har på ett sätt inte varit detsamma, utan utvecklats och påverkats av yttre omständigheter och andra faktorer, som i sin tur involverat fler aktörer. Samtidigt kvarstår problematiken. Det är ett komplext område. Vad som orsakar, påverkar, gynnar och missgynnar beror således till stor del på hur vi ser på problemet och framför allt vem vi ser som ansvarig. Vi såg på konsulärt bistånd på ett sätt när det nya millenniet inleddes. Många av oss visste nog knappt att det fanns. De flesta av oss hade reseförsäkringar, och i vissa fall en föreställning om vad Sverige kunde hjälpa till med när jag befinner utanför svenskt territorium. Idag har vi fått upp ögonen för att det inte alltid är och blir som man tänkt sig. Vissa saker måste man lära sig på grund av att det sker något fruktansvärt. Huruvida Sverige nu står rustade för en liknande katastrof, för terrordåd eller utbrott av en epidemi är oklart, men förhoppningsvis är vi bättre än sist.

Min övergripande frågeställning, presenterad i inledningskapitlet, lyder: Hur har policyområdet, avseende problemkonstruktionen för statens ansvar gentemot den enskilda medborgaren, inom konsulärt bistånd och katastrofinsats, utvecklats över tid? Utifrån denna frågeställning kommer jag bl.a. att behandla ämnen som ansvar och ansvarsfördelning mellan främst stat och individ, förändring, aktörer samt problemformulering och definition. De här områdena är i fokus för den här studien.

Utifrån SOU:er och propositioner går att utläsa att ansvarsbilden för staten har förändrats men ändå inte. Förändringen som har skett är att ansvaret har gått från att vara sekundärt och vara ett komplement till andra aktörer, till att staten har ansvar för att det ska finnas en organisation redo om det inträffar extraordinära händelser. Även om staten i en sådan situation fortfarande är en kompletterande aktör i det operativa skeendet, ska staten se till att den förberedelse, samordning och ledning som krävs finns redo. Underliggande är det emellertid så att den grundläggande ansvarsfördelningen kvarstår. Där har det inte skett någon förändring sedan början av 2000-talet. Den enskilda resenären eller utflyttade medborgaren är i första hand ansvarig för sig själv och det den företar sig och det finns vissa skyldigheter att ta hänsyn till. I andra hand finns försäkringsbolag och resebranschen att vända sig till om man råkar i problem, svårigheter eller nöd på en resa eller vistelse utomlands. Staten är således en sista utväg.

Förutom staten har det framträtt andra aktörer som spelar roll för ansvarsfördelningen. Det handlar om resebranschen, försäkringsbolag, andra svenska myndigheter, värdlandets myndigheter samt kommuner i Sverige. De har alla olika lagreglerade eller på annat sätt fastställda riktlinjer för vad som är deras roll och ansvar vid olycka, kris eller katastrof utomlands. Dessa olika åtaganden påverkar staten och förhållandet mellan aktörerna. Något som inte formulerats i särskilt förändrade ordalag är också vikten av samarbete och samordning mellan aktörerna inom policyområdet. Genom alla SOU:er och propositioner poängterar kommittéerna, kommissionen och regeringen vikten av att det finns ett brett samarbete aktörer emellan. Fokuseringen ökar i och med flodvågskatastrofen, vilket inte är konstigt, och får i senaste SOU:n och propositionen stort utrymme.

Problemet går till att börja med att definiera som att medborgarnas förväntningar på vad den svenska staten kan göra för dem är orimliga. Det finns ett väldigt glapp och en konflikt däremellan. Allmänheten tolkar lagen på sitt sätt eller är okunniga om den och staten kan inte leva upp till förväntningarna som ställs. Det skapar ett hårt arbetsklimat, starka känslor och en pressande situation för de drabbade och tjänstemännen. De drabbade har formulerats som enskilda resenärer, ofta med alkohol- eller drogmissbruk eller andra psykiska och sociala problem, som ofta hamnar i svårigheter eller nödsituationer där de ställer krav på tjänsteman och utlandsmyndigheten som de inte kan infria. Den drabbade har vissa skyldigheter som hon/han förväntas följa inför en resa, t.ex. att ha tillräcklig reskassa, reseförsäkring eller accepterat värdlandets förhållanden inom sjuk- och äldreomsorg. Staten ser här ett problem med sitt ansvar inom konsulära biståndet och verkar anse att i många fall har individen sig själv att skylla för sin situation. I och med flodvågskatastrofen förändras framställningen av ansvar och den drabbade. Den drabbade är för det första inte längre en ensam resenär, utan den är en i ett kollektiv, där kollektivet förutsätter en insats från staten. Kollektivet ställer inte längre orimliga krav eller har för höga förväntningar. Förväntningarna verkar istället vara berättigade. Det är en annan typ av händelse som inträffar än de som beskrivs i den första SOU:n och lagen om konsulärt bistånd. En händelse som kräver en utveckling och en komplettering. Staten kritiserar i samband med flodvågskatastrofen, för sin brist på handlande, på organisation, på ledningsförmåga, för misstag och för bristande samverkan med andra aktörer. Händelsen fick stort genomslag i media, involverade tusentals svenskar och efterdyningarna kritiserades hårt vilket såklart påverkade problemformuleringen på området. Det är också bristerna som framkom som ger upphov till en ny sorts ståndpunkt. Att staten faktiskt har ansvar för en sådan här krisorganisation. Trots det är staten fortfarande ett komplement till de andra aktörerna i den operativa fasen av situationen. Det grundläggande ansvaret kvarstår, där den enskilda först ensam och sedan med hjälp av resebransch eller försäkringsbolag försöker avhjälpa och åtgärda situationen. Staten ska dock stå mer redo för när en katastrofinsats väl behövs och beslutas om. Det är också denna ståndpunkt som finns i dagsläget, i och med proposition och den nya lagen på området, lag (2010:813) om konsulär katastrofinsats.



Det har gått från att jag kunnat tolka det som att svårigheten eller nödsituationen som drabbat den enskilde utomlands går att skylla på denne, till att den drabbade inte kunnat påverka situationen och är i befogat behov av hjälp. Staten har gått från att till viss del skylla ifrån sig och endast gör det nödvändiga och lagreglerade, till att ansvara för att det finns en förberedd organisation för kriser, där staten visserligen inte är primär aktör för att hjälpa den enskilde men ändå finns med som ett komplement om och när en katastrofinsats väl beslutas. Fortfarande poängteras, och har gjort så sedan den första SOU:n, att den enskilde har ett primärt ansvar för sig själv och sin situation, den enskilde har vissa skyldigheter att följa i samband med en resa eller en flytt utomlands. Det har därmed inte skett en större förändring, om än en gradvis ökning av fokus till att den drabbade har vissa rättigheter.

### Reflektioner

Statens ansvar för oss medborgare och resenärer utomlands är egentligen inte så problematiskt. Det är relativt tydligt enligt de lagar som finns, även om tolkningssvårigheter framförts och förbättringsåtgärder presenterats. Visst finns det svårigheter, alla fall är unika och vi är alla människor, men i grunden finns det en tydlig ansvarsfördelning. Den ansvarsfördelningen kvarstår också enligt studien, om än med en förflyttning av fokus och en del ansvaret, i och med samt efter flodvågskatastrofen. En intressant iakttagelse är därmed att den stora förändring som jag till viss del förväntat mig uteblev. Det gör studier som den här så fascinerande. Genom att läsa texter med "andra ögon" får jag också se något nytt och helt annat. Utifrån skönjs en spårbundenhet, som ofta går att finna i institutioner, vilket kanske är en väl långt dragen slutsats att det studerade policyområdet är, men spårbundenheten finns där. Det har skett viss förändring som jag gått igenom ovan, men övervägande är det en kontinuitet. De nya lagarna ligger till största del i linje med de föregående, med endast en viss förtydning. Jag är medveten om att det kan ha skett mer på UD och inom policyområdet än vad som framgår i uppsatsen. Den senaste propositionen kom 2009 och det är två år sedan. Dessutom har jag, som följde syftet, läst och tolkat fem olika texter och det är utifrån de som jag dragit mina slutsatser.

En förklaring till det kan finnas i att policyprocessen är ett komplext område. Att följa det, se det förändras och utvecklas är väldigt intressant, men också svårt. Beroende på hur ett problem framställs och konstrueras får det olika betydelse och uppfattas på olika sätt. Slutsatserna för den här uppsatsen visar att det inte alltid är som det ser ut. Mediebruset runt flodvågskatastrofen var enormt. Alla bildade sig en uppfattning om hur det var och hade gått till, vems ansvar det var och vem vi skulle skylla på. I flera fall utan någon grund eller kännedom om hur lagar och riktlinjer ser ut. Så är det ofta. Vi anser, tycker, tänker och bestämmer oss för något utan att riktigt veta allt. Staten hamnar ofta i skottlinjen. Att studera ett område under en viss tidsperiod förklarar en hel del om vad som har hänt. Om något stort och dramatiskt inträffat under den studerade perioden har det många gånger en inverkan på utfallet efteråt.

Resultatet och slutsatserna för denna studie med utgångspunkt i policyområdet konsulärt bistånd är inte helt lätta att generalisera. Konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats, och flodvågskatastrofen, är speciella till sin natur. Tankarna och diskussionerna kring problemformulering, framställning och konstruktion är mer generaliserbara. Oavsett policyområde går det att använda den här typen av metod för att följa ett problem. Att plocka ut och klargöra ansvar, aktörer och andra typer av faktorer som spelar in för en frågas utveckling, som jag genomfört här, går att applicera på annat. Det går på djupet och leder till resultat som kan förklara varför något ser ut som det gör i dagsläget, vilket i vissa fall skulle kunna hjälpa till att lösa ett problem. Att bara se problemet i nutid räcker ofta inte för att lösa det, då förklaringarna kan finnas i hur problemet utvecklats och formulerats tidigare. Flodvågskatastrofens problematik grundar sig till stor del i problem som funnits under lång tid. För höga förväntningar, orimliga krav och otydligheten kring rättigheter nämns redan i samband med 1973 års lag. Ändå har inte inträffade händelser och behoven av åtgärder på allvar tagits med i beräkningen, trots att vi vet att det sker naturkatastrofer, att krig bryter ut och att terrorismen ökat. Detta är en lärdom att ta med i andra sammanhang och till andra policyområden.

Huruvida problematiken kring ansvarsfördelningen vid händelser utomlands får anses vara subjektiv eller objektiv är svaret troligtvis både och. Det är ett subjektivt problem som drabbar enskilda människor, och blir då ett problem för dem. När de hamnar i ett kollektiv är allas subjektiva syn att det fortfarande är ett problem. När de hamnar i grupp är det också enklare att se det som ett objektivt problem, kanske t.o.m ett policyproblem. Det är ett problem i hänseendet att det skapar en problematik som i princip skulle kunna drabba vem som helst av oss, ung som gammal, fattig som rik, moderat som socialdemokrat. Det är ett problem eftersom staten uttryckligen har sagt att de har ett visst ansvar för svenska resenärer och svenska medborgare utomlands, om än i olika utsträckning beroende på fall och händelse. Det blir också ett objektivt problem då det bl.a. är regeringen som ska fatta beslut om katastrofinsats. En intressant aspekt i sammanhanget är att dessa lagar och riktlinjer inte är beroende av vem som är i regeringsställning. Det skulle kunna falla sig naturligt att vara så eftersom problematiken med rättigheter och skyldigheter och enskilt eller statligt ansvar går att härleda till ideologier. Med samma tankesätt är också ansvarsfördelning mellan stat och individ en subjektiv fråga, som är beroende av vilken människosyn och ideologi man har. Det går att se policyområdet som politik, men det har plockats ur det sammanhanget och gjorts till något annat. Jag kände till en början när jag läste texterna att det var självklart för mig att det är mitt eget ansvar, och därmed individens ansvar, att ta mig ur den situation jag skulle kunna hamna i utomlands, med hjälp av reseförsäkring och familj. Jag kunde därmed hålla med det som jag tolkade att staten tyckte, att man i många fall får skylla sig själv och att det ställdes alldeles för höga krav och förväntningar på staten. Jag vill inte se ett curlingsamhälle. Ju mer jag läste, och självklart utifrån flodvågskatastrofen, insåg jag dock att det kanske är en väl enkel bild att föreställa sig, att det alltid går att skylla på individen och att hon/han själv försatt sig i situationen. Vissa krav är

berättigade. Vissa situationer går inte att lösa på egen hand. Ett visst ansvar från statens sida är därmed viktigt och berättigat. Dock, anser jag fortfarande att så länge det är möjligt, och i första hand, ska individen själv ta ansvar för sig själv och sin situation. Jag inser att det finns en dubbelhet i resonemanget, och gränsen och konflikten mellan oberättigade och berättigade krav och förväntningar går inte att lösa över en natt.

### **Fortsatt forskning**

Studien har väckt många intressanta frågor och tankegångar under den period som jag arbetat med den. Jag anser att policyområdet för statens ansvar inom det konsulära biståndet har fått den översyn som krävdes för att uppfylla syftet och besvara min frågeställning. En intressant aspekt att studera i framtiden är den komplexa fördelningen av ansvar inom staten, inom samma policyområde som jag studerat. Det är något som jag inte gått in på nu, även om jag nämner problematiken, kritiken och att det framgår att staten inte är en enda enhet. Exakt vad det är som utlandsmyndigheterna ska göra, samt UD, Regeringskansliet, andra departement och andra myndigheter som Socialstyrelsen, Polisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, för att nämna några. Hur ser ansvarsfördelningen ut, hur påverkar de varandra, finns det någon hierarki emellan dem? Det finns flera intressanta frågeställningar att fundera kring. Deras inbördes relation, finansiella åtaganden och viss konkurrens kan säkerligen ha påverkat hanterandet av flodvågskatastrofen. En liknande studie skulle också kunna genomföras på andra policyområden.

Någonstans inom mig fanns tron om att flodvågskatastrofen hade betydelse för policyområdet eftersom jag valde det som mitt fall. Under studiens gång har jag än mer insett vikten av dess betydelse för policyområdets plats på den politiska agendan och för den fortsatta formuleringen och konstruktionen av problemet. Det är ju också så att det finns en vetenskaplig grund för att vissa händelser leder till att både allmänheten och politiker riktar sin uppmärksamhet åt ett visst håll. Sådana här händelser kallas för "focusing events" (Birkland 1997). Dessa händelser påverkar och kan vara en viktig del i policyskapandet, och uppmärksamheten kan leda till att problemen på området avslöjas. Att studera "focusing events" hjälper oss också att förstå varför händelserna är en faktor för agendasättande. Detta bl.a. för att händelsen leder till att ett problem som det tidigare inte funderats kring uppkommer, vilket i sin tur leder till att någon behöver agera och åtgärda. Utifrån det här kan ett annat förslag på fortsatt forskning grunda sig andra "focusing events" och vad de har haft för betydelse för policyområdet, antingen genom att från början välja ut ett eller flera fall att studera utifrån, som jag gjort, eller att i studien söka efter fall av "focusing events"-karaktär.

## Referenslista

### Litteratur

- Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: SAGE
- Beck, Ulrich (2000). *Risksamhället: på väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Best, Joel (red.) (1989). *Images of issues: typifying contemporary social problems*. New York: de Gruyter
- Birkland, Thomas A. (1997). *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press
- Burke, Kenneth & Gusfield, Joseph R. (1989). *On symbols and society*. Chicago: University of Chicago Press
- Cullberg, Johan (2006). *Kris och utveckling*. 5. omarb. och utök. utg. Stockholm: Natur och kultur
- Eberhard, David. (2005-09-11). I trygghetens Sverige ska det ofarliga förbjudas. *DN Debatt*.
- Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Fischer, Frank (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press
- Hanberger, Anders (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*. (Volume 7 (1), s. 45-62)
- Hannigan, John (1995). *Environmental sociology: a social constructionist perspective*. London: Routledge
- Hill, Michael J. (2007). *Policyprocessen*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Ivansson, Gunno (2010). Med frihet följer ansvar. *Tjugofyra*7 (Nr 8, s. 18)
- Jacobsson, Kerstin (1997). *Så gott som demokrati: om demokratifrågan i EU-debatten*. Diss. Uppsala: Univ.
- Jakobsson, Elin (2010). *Global policy making on climate refugees: What is the problem?*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
- Johansson, Jan (1992). *Det statliga kommittéväsendet: kunskap, kontroll, konsensus*. Diss. Stockholm: Univ.
- Miles, Matthew B. & Huberman, A. Michael (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage
- Premfors, Rune (1989). *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur
- Stone, Deborah A. (1989) Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*. (Volume 104, Number 2, s. 281)

Stone, Deborah A. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. Rev. ed New York: Norton

Tedros, Adiam (2008). *Utanför storstaden: konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2008

Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2007). *Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass

Wendt Höjer, Maria & Cecilia Åse (1996). *Politikens paradoxer. En introduktion till feministisk politisk teori*. Lund: Academia Adacta.

### **Offentligt tryck**

Kungl. Maj:ts Instruktion (1967:83) för utrikesrepresentation

Lag (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenskar i utlandet

SOU 2001:70, Konsulärt bistånd till svenskar utomlands

Regeringens proposition 2002/03:69, En ny lag om konsulärt ekonomiskt bistånd

SOU 2005:104, Sverige och tsunamin – Katastrofkommissionens rapport

SOU 2008:23, Konsulär katastrofinsats

Direktiv 2009:82

Regeringens proposition 2009/10:98, Lag om konsulära katastrofinsatser

Budgetproposition 2010/11:1, utgiftsområde 6

Regeringsformen

### **Internetkällor**

P3 dokumentär från 2010-12-12, lyssnad på 2011-02-25

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), hämtat vid olika tillfällen

[www.ne.se](http://www.ne.se), hämtat 2011-03-16

[www.ord.se](http://www.ord.se), hämtat 2011-03-18

[www.vagabond.se](http://www.vagabond.se), hämtat 2011-03-21

## Sammanfattning

Den här studien handlar övergripande om problemkonstruktionen av policyområdet statens ansvar för svenska medborgare som hamnar i en nödsituation, kris eller katastrof utomlands, dvs. konsulärt bistånd och konsulär katastrofinsats. En viktig fråga är hur vi förväntar oss att staten agerar när vi drabbas av en kris, och vad vi förväntar oss av oss själva. Ett modernt samhälle ställer höga krav på individen och medborgaren, men också större krav på staten. Därför går det att ställa sig frågan hur ansvarsfördelningen ser ut.

Jag väljer i denna studie att utgå från ett fall i modern tid som satt statens ansvar på prov och även påverkat policyformuleringen av statens ansvar i krishantering, i synnerhet det konsulära biståndet, vilket är flodvågskatastrofen i Asien 2004. Den svenska regeringen och staten kritiserades hårt för sitt handlande och icke-handlande samt ansvarsfördelningen under och efter händelsen. Det visade på en problematik och en otydlighet. Syftet med denna uppsats är därför att studera om och hur detta ansvar i krishantering, som ett policyområde, har utvecklats. Att studera hur konstruktion och framställning av detta sett och ser ut hjälper mig att förstå policyområdets utveckling och varför det ser ut som det gör idag. På detta sätt hoppas jag att kunna bidra till kunskap om policyområdets ev. förändring, samtidigt som jag kan tydliggöra problematiken och den komplexitet som råder.

Utifrån syftet har jag tagit fram en övergripande frågeställning: Hur har policyområdet, avseende problemkonstruktionen för statens ansvar gentemot den enskilda medborgaren, inom konsulärt bistånd och katastrofinsats, utvecklats över tid? Utifrån denna frågeställning kommer jag bl.a. att behandla ämnen som ansvar och ansvarsfördelning mellan främst stat och individ, förändring, aktörer samt problemformulering och definition. De här områdena är i fokus för den här studien.

Sammantaget fokuserar mina teoretiska utgångspunkter på konstruktionen av policyproblem. En gemensam utgångspunkt för de teorier som ligger till grund för denna uppsats är just det s.k. policyproblemet. Ett citat får exemplifiera problemdefinition:

”Definitionen av problem och problemlösningar är en del av den politiska kampen. Hur en fråga definieras är avgörande för hur den ska hanteras: i vilket forum den ska behandlas, vilka aktörer som har tillträde dit, vilka argument som är gångbara, i viss mån även för vad som blir tänkt och sägbart i frågan. I det perspektivet blir det viktigt att analysera hur en fråga definieras och diskursivt konstrueras” (Jacobsson 1997:14).

Citatet visar på vikten av hur problem och lösningar presenteras och hur det påverkar policyområdet. Beroende av hur problemet eller frågan definieras eller framställs, presenteras också lösningar av olika slag. Problemkonstruktion, formulering och definition är i centrum i den här uppsatsen.

Empiriskt grundas denna studie på textanalys. Det är offentlig text som analyseras och de innefattar SOU:er och propositioner som rör det konsulära biståndet och konsulär katastrofinsats. Min metod för att genomföra studien är en tolkande textanalys. Utifrån valda texter tolkar och analyserar jag det som står skrivet utifrån teoriramen.

Resultat och analys visar följande: Utifrån SOU:er och propositioner går att utläsa att ansvarsbilden för staten både har förändrats, men ändå inte. Förändringen som har skett är att ansvaret har gått från att vara sekundärt och vara ett komplement till andra aktörer, till att staten har ansvar för att det ska finnas en organisation redo om det inträffar extraordinära händelser. Även om staten i en sådan situation fortfarande är en kompletterande aktör i det operativa skeendet, ska staten se till att den förberedelse, samordning och ledning som krävs finns redo. Underliggande kvarstår emellertid grundläggande ansvarsfördelningen. Där har det inte skett någon förändring sedan början av 2000-talet.

Problemet går till att börja med att definiera som att medborgarnas förväntningar på vad den svenska staten kan göra för dem är orimliga. Det finns en konflikt och ett väldigt glapp däremellan. Staten kan inte leva upp till förväntningarna som ställs. Den drabbade har vissa skyldigheter som hon/han förväntas följa inför en resa, t.ex. att ha tillräcklig reskassa eller reseförsäkring. Staten ser här ett problem med sitt ansvar inom konsulära biståndet, för i många fall har individen sig själv att skylla för sin situation. I och med flodvågskatastrofen förändras framställningen av ansvar och den drabbade. Den drabbade ställer inte längre orimliga krav eller har för höga förväntningar, de verkar istället vara berättigade. Det har gått från att jag kunnat tolka det som att svårigheten eller nödsituationen som drabbat den enskilde utomlands går att skylla på denne, till att den drabbade inte kunnat påverka situationen och är i befogat behov av hjälp. Det är en annan typ av händelse än de som aktualiserar lagen om konsulärt bistånd, en händelse som kräver en utveckling och en komplettering. Staten kritiseras hårt för sin brist på handlande, på organisation, på ledningsförmåga, för misstag och för bristande samverkan med andra aktörer. Det är också bristerna som framkom som ger upphov till en ny sorts ståndpunkt. Att staten faktiskt har ansvaret för en krisorganisation.

Sammanfattningsvis har problemformuleringen för policyområdet statens ansvar inom konsulärt bistånd både förändrats men också kvarstått. Det har konstruerats på olika sätt under 2000-talet. Problemet har på ett sätt inte varit detsamma, utan utvecklats och påverkats av yttre omständigheter och andra faktorer, som i sin tur involverat fler aktörer. Samtidigt kvarstår problematiken. Det är ett komplext område. Vad som orsakar, påverkar, gynnas och missgynnas beror således till stor del på hur vi ser på problemet, och framför allt vem vi ser som ansvarig.