

Policy Brief

SECURE Policy Brief Series No. 2
March 2026

Ansvarsprincipen i nordisk krishantering

Authors

Olof Oscarsson, PhD
Senior Lecturer
Mid Sweden University, Sweden

Kerstin Eriksson, PhD
Senior Lecturer
Lund University, Sweden

Rasmus Dahlberg, PhD
Associate Professor
Roskilde University, Denmark

Publisher

SECURE: Centre for Societal Security
and Resilience, Roskilde University

SECURE
Roskilde University

Partners



Project

RESECTOR: Reinterpreting Sector Responsibility in Nordic Crisis Management.
Further info: contact@resector.org
Funded by NordForsk (Grant No. 139946).



Introduktion

Ansvarsprincipen har i decennier utgjort en hörnsten för krishantering i de nordiska länderna (1, 2). Principen innebär att den aktör som bär ansvar under normala förhållanden också behåller detta ansvar vid en kris. Den har traditionellt betraktats som ett sätt att säkerställa ansvarstagande, ta tillvara sektorsspecifik expertis och upprätthålla decentraliserad styrning. Samtidigt har erfarenheter från tidigare kriser, däribland tsunamin 2004, terrorattacken i Norge 2011 och covid-19-pandemin, belyst utmaningar kopplade till denna modell (2-4). Utvärderingar pekar på att fragmentisering av ansvar samt svårigheter att balansera decentralisering med nationell samordning kan leda till ineffektivitet samt fördröjd krishantering (6, 7). Många av dessa problem uppstår i kriser som sträcker sig över geografiska, politiska, kulturella, offentlig-privata och juridiska gränser, vilket försvårar samordningen (8).

Mot bakgrund av dessa utmaningar finns det behov av att bedöma om och i så fall hur ansvarsprincipen kan anpassas till krisers föränderliga karaktär. Detta policyunderlag presenterar centrala insikter baserade på forskning inom det NordForsk-finansierade projektet RESECTOR, som undersöker hur principen tillämpades i Sverige, Norge och Danmark före, under och efter covid-19. Resultat från en litteraturöversikt och polycystudie (2) diskuterades med seniora beslutsfattare vid en workshop i december 2024. Eftersom workshopen enbart inkluderade representanter från Sverige och Danmark är de exempel som presenteras i detta underlag främst hämtade från dessa två länder, med vissa undantag. Slutsatserna bedöms dock vara relevanta och tillämpliga i ett bredare nordiskt sammanhang. Syftet är att ge en översikt av den pågående debatten om ansvarsprincipen och dess roll i krishantering, samt att ge beslutsfattare vägledning i hur lärdomar från covid-19 kan omsättas i praktiken.

Identifierade utmaningar

Även om ansvarsprincipen länge har främjat sektorsspecifik expertis och decentraliserad krishantering i Norden, kan den bli en källa till problem vid storskaliga eller gränsöverskridande kriser som spänner över flera sektorer, regioner och politikområden. Denna typ av kriser utmanar ofta antagandet att ansvar kan avgränsas tydligt och hanteras inom befintliga institutionella ramar. En central fråga är spänningen mellan lokaliserat, sektorsbaserat beslutsfattande och behovet av en samlad nationell samordning. Detta blev särskilt tydligt under den tidiga fasen av covid-19. I Danmark och Norge gick politiska ledare in när sektorsledda insatser bedömdes otillräckliga för att hantera krisens bredare samhällsliga konsekvenser. I Sverige däremot – där systemet i högre grad bygger på förvaltningsmyndigheternas självständighet – mötte tidiga försök att skapa en samlad nationell respons både institutionella och juridiska hinder. Resultatet blev en svensk strategi, där myndigheter agerade inom sina mandat men stundtals utan en gemensam förståelse för krisens helhetsbild, medan den danska krishantering under covid-19 utvecklades till att bli starkt centraliserad. Norge, med en starkare tradition av lokal autonomi, intog en mellanställning mellan Danmark och Sverige.

Ansvarsprincipen utmanade försök att samordna krishantering över olika samhällssektorer. Även när samordning eftersträvades behövde den ofta navigera genom en komplex väv av ansvarsförhållanden och överlappande mandat. Exempelvis kunde centrala samordnande aktörer som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)¹ i Sverige eller polisen i Danmark underlätta samarbete, men deras mandat att styra beslutsfattandet var begränsat. Detta ledde ibland till parallella samordningsinsatser, oklarheter kring vem som skulle ta ledningen samt fördröjda åtgärder när snabb samordning var nödvändig. Erfarenheterna från covid-19 väcker därför en grundläggande fråga för nordisk krishantering: hur kan decentraliserat beslutsfattande bevaras, samtidigt som effektiv samordning möjliggörs när kriser överskrider enskilda sektors eller myndigheters ansvarsområden? Att finna denna balans utgör fortsatt en av de viktigaste strukturella utmaningarna för att tillämpa ansvarsprincipen i dagens komplexa och ofta oförutsägbara kriser.

En ytterligare utmaning är att ansvarsprincipen inte bara formar *vem* som hanterar en kris, utan också *hur* krisen förstås och tolkas. I praktiken är det ofta den myndighet eller sektor som står närmast händelsen som definierar vad krisen "handlar om", vilket i sin tur påverkar hela responsen. Under den tidiga fasen av covid-19 i Sverige blev exempelvis hälsosektorn den centrala aktören. Följden blev att krisen till stor del ramades in genom ett folkhälsoperspektiv, med fokus på smittkontroll och epidemiologisk risk. I Danmark däremot förflyttades krishantering från hälsosektorn till den tvärsektoriella departementsnivån, med en starkt styrande roll från Statsministeriet redan under den första fasen av covid-19. Detta möjliggjorde ett mer holistiskt angreppssätt, men innebar samtidigt att redan etablerade samordningsfora i den befintliga krishanteringsorganisationen hamnade i skymundan.

Att hålla fast vid ansvarsprincipen är i många avseenden ändamålsenligt men det finns en risk att perspektivet blir för snävt, särskilt när en sektorsspecifik kris utvecklas till en bredare samhällskris, som i fallet med covid-19. Andra kritiska dimensioner såsom arbetsmarknadens kontinuitet, skyddet av samhällsviktiga funktioner och konsekvenser för kollektivtrafiken fick i Sverige en långsammare

1) Från och med 1 januari 2026 har myndigheten bytt namn till Myndigheten för civilt försvar.

väg in i krisresponsens kärna än i Danmark. Detta fenomen är inte unikt för pandemier. Det speglar en strukturell egenskap hos ansvarsprincipen: den aktör som har det formella ansvaret närmast krisens kärna blir ofta också den som definierar vad krisen handlar om. När denna aktör fokuserar på sitt eget expertområde (vilket är både naturligt och förväntat) finns en risk att bredare eller mer långsiktiga samhällseffekter förbises.

Policy implikationer

Erfarenheterna från senare kriser visar tydligt att ansvarsprincipen fortfarande har ett stort värde men också vissa begränsningar, särskilt vid komplexa, långvariga eller sektorsövergripande kriser. Nedan presenteras några implikationer som kan bidra till att hantera de identifierade utmaningarna, samtidigt som de grundläggande värdena i de nordiska krishanteringssystemen vidmakthålls.

1. Att stärka samordningen utan att försvaga sektorsansvaret Utmaning: Balansen mellan decentralisering och nationell samordning

Många aktörer betonar vikten av sektorsspecifik kunskap och erfarenhet. Samtidigt visade covid-19 att samordning mellan sektorer ofta är en utmaning. Befintliga forum för tvärsektorielt samarbete skulle kunna stärkas – helst genom mer permanenta strukturer för krishantering som inte enbart aktiveras vid stora kriser, utan som kan skalas upp utifrån sina ordinarie funktioner. På så sätt kan myndigheter samordna sina insatser mer effektivt, samtidigt som varje sektor behåller ledarskapet inom sitt eget ansvarsområde.

Det kan också vara värdefullt att förtydliga roller och förväntningar kring samordning. Ett exempel är att klargöra vad det innebär att underlätta samordning i stället för att leda den. Ett sådant klargörande kan minska missförstånd och spänningar mellan myndigheter och bidra till en smidigare hantering. Både i Sverige och Danmark hade centrala aktörer som MSB i Sverige och polisen i Danmark viktiga roller i att främja samordning. Ibland var det dock oklart om deras uppgift var att stödja eller att styra andra, vilket skapade friktion. I Sverige överlappade MSB:s samordningsroll tidvis med andra myndigheters ansvarsområden. I Danmark införde polisen under covid-19-pandemin en ny krishanteringsstruktur, NOST+, samtidigt som en tvärsektorieell samordningsgrupp på departementsnivå inrättades. Detta ledde till oklarheter kring roller, ansvar och mandat mellan de inblandade aktörerna.

För att förbättra samordningen bör myndigheternas roller klargöras i förväg och ansvaret för samordning formaliseras. Det är viktigt att samordning förstås som ett gemensamt arbete och inte som ett övertagande. En sådan förståelse kan bidra till ökad tillit och minska risken för förvirring mellan de aktörer som deltar. Om detta arbete dessutom stöds av gemensamma plattformar för kommunikation och planering kan krishanteringen bli mer sammanhållen.

2. Att tydliggöra när det politiska ledarskapet bör ta en aktiv roll Utmaning: Osäkerhet kring regeringens roll i krishanteringen

Under covid-19 blev det tydligt att det fanns olika uppfattningar i Norden om hur och när politiska ledare bör ta en mer aktiv roll vid kriser. I Danmark fanns ett starkt politiskt engagemang som ibland även omfattade operativa frågor. I Sverige fortsatte myndigheterna att fatta de flesta besluten, med begränsat direkt politiskt ingripande. Denna variation visar på behovet av att klargöra när och på vilket sätt det politiska ledarskapet bör involveras i krishanteringen, särskilt när samordning krävs mellan flera sektorer.

En möjlig väg framåt är att utveckla gemensamma förväntningar eller riktlinjer för politiskt engagemang som inte undergräver ansvarsprincipen, utan i stället stärker den genom att säkerställa ett ledarskap som är väl avvägt, samordnat och anpassat till krisens omfattning. Exempelvis kan det politiska ledarskapet förväntas ta en mer aktiv roll när:

- flera sektorer påverkas och inte själva kan lösa frågor om prioriteringar
- ett beslut krävs som går utöver en enskild myndighets mandat eller rättsliga befogenheter.
- det finns behov av att säkerställa nationell samordning, till exempel vid fördelning av begränsade resurser eller i kommunikationen med allmänheten.

Målet är i grunden inte att centralisera beslutsfattandet, utan att säkerställa att det politiska ledarskapet kan ge strategisk vägledning när det behövs som mest, samtidigt som värdet av decentraliserad expertis respekteras. Genom att göra denna del av systemet mer transparent och förutsägbar kan de nordiska länderna stå bättre rustade att möta framtida kriser med både handlingskraft och legitimitet.

Slutsats

Ansvarsprincipen är fortsatt en grundläggande del av krishanteringen i de nordiska länderna. Den erbjuder en struktur som främjar sektorsspecifik expertis och decentraliserat beslutsfattande. Samtidigt har senare kriser tydliggjort områden där tillämpningen av principen kan behöva utvecklas, bland annat för att hantera samordningsutmaningar, tydliggöra villkoren för politiskt ingripande och säkerställa effektivt strategiskt beslutsfattande (1). Vi föreslår därför att beslutsfattare överväger hur dessa faktorer bäst kan balanseras för att stärka krishanteringssystemens motståndskraft. Fortsatta diskussioner och utvärderingar kommer att vara avgörande för hur principen anpassas framöver, så att den förblir en fungerande och relevant grund i en alltmer komplex omvärld.

Referenser

1. Oscarsson, O., Eriksson, K., Dahlberg, R., Lo, C., Tørrisplass, A. T., Danielsson, E., & Olausson, P. M. (2025). Responsibility as Principle: Crisis Management in Sweden, Norway, and Denmark Before COVID-19. *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 16(4).
2. Larsson, S., & Rhinard, M. (2021). Introduction: Comparing and conceptualising Nordic societal security. In S. Larsson & M. Rhinard (Eds.), *Nordic societal security*. Routledge.
3. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2016). *Ansvar, samverkan, handling: Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*.
4. Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management: The case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372.
5. Statsrådsberedningen (2005). *Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104)*. Government of Sweden.
6. Socialdepartementet (2022). *Sverige under pandemin: Förutsättningar, vägval och utvärdering (Vol. 2, SOU 2022:10)*.
7. Den 22. juli-kommisjonen (2012). *Report from the 22 July Commission (NOU 2012:14)*. Government of Norway.
8. Boin, A. (2019). The transboundary crisis: Why we are unprepared and the road ahead. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94–99.

Soldier performing COVID-19 tests, Aarhus University Hospital, December 2021. Tue Skals/Forsvarets Mediearkiv.

