

# Regeringsarbetet under beredskapsåren

av Olof Petersson

## Résumé

During the second world war, Sweden was governed by a four-party coalition. The country faced major challenges in military and civil defense. A decade after the war several of the ministers testified before a commission of inquiry. The transcripts of these hearings are now fully available. It turns out that the governance procedures differed significantly from peacetime routines. A special ministry for economic defense was established. Government decisions were implemented by a set of temporary crisis commissions. Crucial for the administrative process were frequent informal contacts between individual ministers and the crisis commissions.

REGERINGEN STYR RIKET och regeringens ledande roll är särskilt betydelsefull i krig och fredstida krissituationer. Regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara går ut på att så långt det över huvud taget är möjligt tillförsäkra att landet har en handlingskraftig regering. Om varken riksdagen eller dess krigsdelegation kan fullgöra sina uppgifter ska regeringen ta över dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget.<sup>1</sup> Regeringen kan, under vissa villkor, ta över delar av riksdagens lagstiftningsmakt.<sup>2</sup>

Vår grundlag markerar alltså tydligt att regeringen har en nyckelroll när det gäller att leda landet. Men *hur* regeringen närmare bestämt organiserar sitt eget arbete är en mer öppen fråga. Regeringsformens kapitel om regeringsarbetet är knapphändigt. Där framgår att det ska finnas ett regeringskansli med departement och statsråd är chefer för departementen. Regeringsärenden ska avgöras vid regeringssammanträden med minst fem statsråd närvarande. Protokoll ska föras vid regeringssammanträden och det finns möjlighet för ett statsråd att reservera sig. Särskilda regeringsärenden gällande

försvarsmakten kan fattas av försvarsministern under överinseende av statsministern.<sup>3</sup> Dessa bestämmelser gäller såväl i fredstid som under krig och krigsfara.

Det är endast de yttre formella ramarna som anges i grundlagen. Det har varit en medveten tanke att varje regering själv ska kunna bestämma hur det praktiska arbetet ska läggas upp. Det saknas exempelvis omröstningsregler i den händelse att det finns olika meningar inom regeringen. Regeringens storlek, departementsindelning, intern departementsorganisation och bemanning bestäms av regeringen själv, ytterst av statsministern.

I praktiken börjar emellertid inte en ny regering från en nollpunkt. Rutiner och traditioner innebär att ett regeringsskifte inte brukar få några dramatiska konsekvenser för det praktiska regeringsarbetet. Regeringskansliet förblir i huvudsak oförändrat. Det stora flertalet handläggare fortsätter med sina arbetsuppgifter. Propositionsarbete, annan ärendehandläggning, statsrådets svar på riksdagens frågor, presskommunikation och andra sysslor brukar skötas enligt arbetsordningar och invand praxis. Statsrådets arbetsvecka följer sin sedvanliga rytm med

föredragningar, arbetsluncher, allmän beredning och regeringssammanträde.

Denna beskrivning gäller för normala, fredliga förhållanden. Plötsligt inträffande händelser och krissituationer kan påkalla improvisationer och förändringar i de ordinarie rutinerna. Utgångspunkten är att normala beslutsformer så långt möjligt ska tillämpas även i fredstida krissituationer. Endast i nödsituationer som kräver brådskande åtgärder kan undantagsprocedurer bli aktuella. Sådana undantag förutsätts ha stöd i grundlagen, vara förutsebara, proportionella och tidsbegränsade samt vara möjliga att kontrollera.

Sverige har viss erfarenhet av sådana akuta nödlägen. Det gäller exempelvis flygkapningen på Bulltofta 1972, bankrånet med gisslantagning på Norrmalmstorg 1973, terroristernas sprängning av den västtyska ambassaden 1975, den sovjetiska ubåtens grundstötning 1981, Palmemordet 1986 och tsunamikatastrofen 2004. Coronapandemin som bröt ut 2020 ledde till en mer utdragen krishantering i regeringskansliet.

Den allra största påfrestningen på rikets styrelseformer efter demokratins genombrott ägde rum under beredskapsåren, det vill säga under andra världskriget och de närmast efterföljande åren. Efter det tyska anfallet på Danmark och Norge 1940 var det oklart huruvida också Sverige skulle dras in i krigshandlingarna. De tyska kraven på transitering av tysk trupp över svenskt territorium ledde midsommaren 1941 till en regeringskris. Krigsåren och tiden därefter präglades av både militär och civil beredskap. Knappheten på resurser framtvingade olika slags ingripanden i folkhushållningen.

Det yttre händelseförloppet är numera förhållandevis väl dokumenterat och analyserat. Men det interna regeringsarbetet är delvis okänt. Dagböcker och memoarer har i efterhand visserligen gett en del inblickar.

Men flera av huvudpersonerna har inte offentligt publicerat några vittnesmål.

## Ett unikt källmaterial

Det finns emellertid ett källmaterial som kastar ljus över regeringsarbetet under andra världskriget. I mitten av 1950-talet intervjuaades ett antal statsråd och statssekreterare som hade varit verksamma i regeringskansliet under beredskapsåren. Intervjuerna hade en officiell karaktär. Frågor och svar är noggrant dokumenterade.

Författningsutredningen tillsattes 1954 med uppgift att modernisera regeringsformen. Utredningen hade bland annat i uppgift att se över regeringens ställning och arbetsformer.<sup>4</sup> För att få ett underlag tog utredningen initiativ till vad man kallade hearings. Sammanlagt 34 dåvarande och tidigare statsråd och statssekreterare utfrågades av utredningen. Samtalen leddes av utredningens ordförande Rickard Sandler, som varit statsminister åren 1925–1926 samt utrikesminister 1932–1936 och 1936–1939. Intervjuerna genomfördes under 1955 och 1956 och sammanfattades i ett betänkande 1958.<sup>5</sup> Utskrifterna från dessa hearings har bevarats i utredningens arkiv.<sup>6</sup>

Författningsutredningens egen användning av detta intervjumaterial vägledades av uppdraget att modernisera regeringsarbetet. Förslagen grundades på praktiska, organisatoriska överväganden. Det handlade bland annat om ärendehantering, beredningsformer, regeringens sammansättning, departementsindelning och departementspersonalen. Det var verksamheten under normala, fredstida förhållanden som stod i förgrunden.<sup>7</sup> Erfarenheterna från andra världskriget hamnade därför i bakgrunden. Delar av intervjumaterialet belades dessutom med sekretess. Tidsgränsen för denna sekretess har sedan dess passerats och hela källmateria-

let är numera tillgängligt. Det finns därför anledning att nu återvända till intervjuerna. Där ges en direkt inblick i regeringsarbetet under beredskapsåren. Denna artikel återger några centrala avsnitt in extenso.<sup>8</sup>

Man bör beakta att det finns såväl likheter som skillnader när det gäller regeringsarbetet då och nu. På ett övergripande plan har styrelsesättet förblivit oförändrat. Regeringen var även på den tiden parlamentariskt ansvarig inför riksdagen. Det enskilda statsrådets beslutsbefogenheter var begränsade; då liksom nu fattade regeringen kollektiva beslut. Departementsindelningen är i stora drag densamma. Statsministern hade också på 1940-talet en stark ställning som regeringschef. Men det finns också skillnader.

Regeringsärendena avgjordes under den gamla regeringsformens tid i konselj med kungen som ordförande; regeringen betitlades "Kungl. Maj:t". Även ordningen med konsultativa statsråd avskaffades genom grundlagsreformen 1974. Då ändrades också innebörden av vissa begrepp. När man i intervjuerna hänvisar till "statsrådsberedningen" avser man ibland ett icke beslutande möte mellan ministrar där man förberedde regeringsärenden. En omorganisering av departementen 1965 förändrade statssekreterarens ställning och uppgifter. En regering på 1940-talet hade att avgöra många typer av förvaltningsärenden som numera har överförts till myndighetsnivån. Visserligen rådde även på den tiden en organisatorisk tudelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Men regeringskansliet har sedan dess växt vad avser antalet anställda, däribland statsrådets medhjälpare i form av politiskt tillsatta tjänstemän.

## Samordning

I ett regeringssystem som det svenska, med kollektivt beslutsfattande inom regeringen,

är det naturligt att samordningsfrågorna träder i förgrunden. Vid mitten av 1950-talet fördes en diskussion om hur försvarsfrågorna borde samordnas i regeringskansliet. Beredskapsåren hade gett nyttiga erfarenheter. Ett försök med en särskild koordinationsminister hade inte fallit väl ut och därför övergivits. "Vi gjorde hos oss rätt nyligen ett försök med en koordinationsminister", upplyste Ernst Wigforss, som kunde blicka tillbaka på regeringserfarenheter sedan 1920-talet. "Jag anser inte att det var en lämplig anordning, och det fortsattes inte."<sup>9</sup>

Flera av de intervjuade tog upp tanken på en särskild regeringskommitté för försvarsfrågorna, men meningarna var delade. Gunnar Hedlund, som då var inrikesminister i regeringskoalitionen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet, ansåg att försvarsfrågorna skulle behöva samordnas. En totalförsvarsminister skulle kunna ha hand om det militära försvaret och civilförsvaret. Däremot var han skeptisk till att där också lägga ansvaret för det ekonomiska försvaret eftersom det då "blir uppgifter av en helt annan art". En annan väg vore, menade Hedlund,

att statsministern satt som ordförande i en grupp, där försvarsministern, inrikesministern, kommunikationsministern, handelsministern och jordbruksministern skulle vara med.<sup>10</sup>

En annan av de intervjuade ville däremot

ta steget fullt ut och göra ett departement för totalförsvaret för att få en samlad bedömning av samtliga delar av försvaret, både det ekonomiska försvaret, civilförsvaret och det militära försvaret plus det psykologiska, som har kommit till.

Det var Olle Karleby som vid den aktuella tidpunkten var statssekreterare i försvarsdepartementet. Under kriget hade

han arbetat i ett av krisorganen och efter krigsslutet var han en tid cheftjänsteman i folkhushållningsdepartementet.

Olle Karleby tog också upp samspelet mellan regeringskansliet och Försvarmakten. Han vittnade om att det skedde ett mycket intimt och fortlöpande samarbete mellan försvarsministern, hans statssekreterare samt överbefälhavaren och hans stab för att diskutera den militära avvägningen inom budgeten. I första hand var utfallet beroende av ett samarbete mellan försvarsministern och överbefälhavaren. ”Och jag tror, att jag utan vidare kan säga, att detta samarbete är mycket gott.”<sup>11</sup> Enligt Karlebys uppfattning hade ÖB en mycket stark maktställning genom sin direktivrätt inom försvaret till olika verk och myndigheter.

Mig veterligt har det inte varit någon diskussion, åtminstone under senare tid, om ÖB:s konstitutionella ställning.<sup>12</sup>

En centralt placerad källa var Eije Mossberg. Han ledde utredningen om psykologiskt försvar, var statssekreterare i socialdepartementet 1944–1945, konsultativt statsråd med ansvar för arbetsmarknad, polisen och civilförsvaret 1945–1947 samt inrikesminister 1947–1951.

Eije Mossberg fick frågan om behovet av samordning mellan det civila och det militära försvaret. Han svarade att detta ”var en av de mest fundamentala bristerna i vår regeringsorganisation under åren efter kriget”. Bristen på samordning i försvarsplaneringen var för honom uppenbar.

Med den utveckling som en krigföring nu har tagit och som alltså också beredskapsarbetet måste ha, är ett beredskapsläge över huvud taget otänkbart för mig utan att det finns en samordningsminister i de totala försvarsfrågorna, ty dessa spänner ju över hela statsförvaltningen.<sup>13</sup>

Mossberg ställde också frågan ”hur en regering i Sverige skall arbeta under krigstid och med skärpt beredskap” och menade

att som toppen nu fungerar kan det inte fungera under ett krig. Då måste man skapa en effektiv riksstyrelse, som består av departementen och de viktigaste topparna av de centrala ämbetsverken indragna i ett. Och då kan man ju inte sitta i ett berggrum och skriva remisser mellan inrikes och medicinalstyrelsen, utan det måste bli ett organ av detta.

Hur giltiga var andra världskrigets erfarenheter? Under det årtionde som förflutit sedan krigsslutet hade viktiga förutsättningar förändrats, fortsatte Mossberg.

Under andra världskriget skedde en planläggning, som jag själv skötte under en stor del av kriget, på att flytta regeringen samt vissa delar av de centrala ämbetsverken. Då gick den planläggningen inte ut på annat än att antingen inför fiendens åträngande eller när Stockholm var sönderslaget, skulle man flytta till en annan stad.

Enligt Mossberg var problemet helt annorlunda nu i mitten av 1950-talet.

För närvarande är det av fundamental vikt att regeringen kommer bort från Stockholm senast dagen innan attacken. Därför måste den civila statsförvaltningen, om vi skall kunna tala om en beredskap inför det totala kriget, ha en effektiv mobiliseringsberedskap, som går att vid behov dra på blixtnabbt, 12 timmar eller så skall det ta. Hela riksstyrelsen skall föras undan och stoppas ner så långt möjligt under jordytan och sitta i ett berggrum och regera. En sådan regering måste vara beslutsmässig för i varje fall löpande frågor vid vilken tid på dygnet som helst. Sedan måste också etableras möjligheten till nära samarbete mellan den militära ledningen. Det går inte att tänka sig att den militära ledningen ur beredskapskäl flyttar från Stockholm vid en

annan tidpunkt än regeringen, så att dessa kommer ifrån varandra i det mest kritiska skedet. När militären liksom går på krigsfot och mobiliserar och det militära högkvarteret etableras, måste också det civila högkvarteret och riksstyrelsen etableras.<sup>14</sup>

Eije Mossberg tog också upp frågan om riksdagens arbete under ett krig. Hans tanke kan ses som ett embryo till dagens krigsdelegation.

När jag sysslade med dessa saker tänkte jag, att innan det sista flygfältet uppges, får man stoppa ett par flygplan fulla med riksdagsmän och flytta utomlands, så att riksdagen kan fungera. I så fall kan man banta ner partiernas representation proportionellt.<sup>15</sup>

Författningsutredningens utfrågningar visar att det vid mitten av 1950-talet fördes en intensiv diskussion om försvarsplanering och regeringsarbetet i händelse av ett krigsutbrott. Det handlade både om samordningen mellan departementen och om förhållandet mellan regeringen och överbefälhavaren. Andra världskrigets erfarenheter handlade i detta avseende om planeringsfrågor. Men även om Sverige stod utanför de direkta krigshandlingarna var försörjningsfrågorna en allvarlig realitet som ställde Sverige inför svåra prov när det gällde politisk ledning och administrativ effektivitet.

Bertil Ohlin var handelsminister under samlingsregeringens allra sista år. Han berättade om gemensamma tremannaberedningar mellan finansdepartementet, folkhushållningsdepartementet och handelsdepartementet.

Enligt min uppfattning kunde metoden med tre- eller fyramannaberedningar måhända användas mer.<sup>16</sup>

## Baltutlämningen

Utfrågningen av Bertil Ohlin öppnar dörren till de slutna överläggningar inom

samlingsregeringen som ledde fram till baltutlämningen 1945–1946. Denna del av källmaterialet var länge oåtkomligt till följd av utrikessekretess.

Baltutlämningen har beskrivits som ett öppet sår i svensk utrikespolitik. Sveriges regering framförde en officiell ursäkt 1994.<sup>17</sup> Den stora frågan är hur regeringen argumenterade när man den 15 juni 1945 tog beslutet att säga ja till de sovjetiska kraven på att utlämna tyska soldater med baltisk härkomst. Den som letar efter argument letar förgäves. Enligt Bertil Ohlin fattade regeringen sitt beslut på ett ofullständigt underlag som inte klargjorde vad ärendet handlade om. Ohlin ville inför Författningsutredningen ge sin bild av

regeringens behandling år 1945 av återlämnandet till Östra Tyskland av tysk trupp, eller rättare sagt delar av tysk trupp, som hade flytt till Sverige. Denna trupp innefattade som bekant ett antal balter i tysk uniform.<sup>18</sup>

Bertil Ohlin har sedan dess lämnat vissa kortfattade upplysningar i sina memoarer. Uppmärksamheten i regeringen, skriver Ohlin där, kom mest att inriktas på frågan om de tyska soldater som lämnat Baltikum före vapenstilleståndet skulle förses med ett papper som angav vilken dag de kommit till Sverige. Men att det fanns ett antal letter i tysk uniform ”nämndes i förbigående och ingen fäste uppmärksamhet därvid”.<sup>19</sup> Samma bild gavs av en regeringskollega, det konsultativa statsrådet Nils Quensel, som året därefter publicerade sina minnen: ”Det blev i regeringen ingen diskussion om detta ärende”.<sup>20</sup> I andra delen av sina memoarer återkommer Ohlin till regeringsbeslutet 1945 och uppberor att ”riskerna för dessa balter efter deras återvändande till Sovjet berördes alltså inte”.<sup>21</sup>

Sentida analyser bekräftar att samlingsregeringens diskussion i juni 1945 kretsade kring tyska soldater och att saken inte uppfattades som någon baltutlämning. När frågan diskuterades i utrikesnämnden några dagar tidigare ”hördes få kritiska röster och inget särskilt omnämnande om att det bland tyskarna fanns ’några balter’”, konstaterar Mats Bergquist.<sup>22</sup> ”Regeringen fattade sitt ödesdigra beslut i juni 1945 mer eller mindre som ett rutinärende”, skriver Wilhelm Agrell.<sup>23</sup>

Inför Författningsutredningen redogjorde Bertil Ohlin mer utförligt för ärendets hantering.

Vid föredragningen i statsrådsberedningen förekom, enligt min några månader efter händelsen med andra statsråd kontrollerade och bekräftade minnesbild i huvudsak inget annat än sådant som gällde frågan om återsändande av en tysk trupp. Enligt min minnesbild nämndes i en mening, att några balter också ingick i denna trupp, men inget påpekande gjordes att detta i och för sig skapade något nytt problem eller någon särskild aspekt på det stora problemet. Till stöd för min uppfattning att det faktiskt förhöll sig på det sättet vill jag återropa två fakta.<sup>24</sup>

För det första omnämndes icke under föredragningen en i utrikesdepartementet upprättad PM, där man särskilt fäste uppmärksamheten på förekomsten av balterna och de komplikationer som detta kunde tänkas medföra. Ännu mindre föredrogs någon sådan PM i statsrådsberedningen. För det andra vill jag till stöd för riktigheten av den givna framställningen återropa, att en diskussion pågick i över en timme – snarare en och en halv timme. Denna diskussion gällde i all väsentligt frågan, huruvida de hit flydda soldaterna skulle utrustas med ett papper, vari man angav vilken dag och vilket klockslag de landstigit i Sverige. På det sättet skulle det vara möjligt för dem som hade flytt före vapenstilleståndets in-

gående att visa, att de endast hade begagnat sig av en trupps rätt att fly till främmande stats territorium, medan de som flytt efter stilleståndets ingående ju hade brutit, kan man säga, mot vissa krigslagar och troligen skulle kunna påräkna någon sorts lindrigare bestraffning på grund av att de inte åttlytt stilleståndsvillkoren. Regeringens hjärta ömmade för den första gruppen, som man inte ville sammanblanda med den andra gruppen, då man som sagt tänkte sig några mera begränsade disciplinstraff för den senare som inte åttlytt stilleståndsvillkoren, lagt ner vapnen och överlämnat sig där de befann sig. Det var denna fråga, som satts till regeringen. Av detta torde framgå, att spörsmålet om balter och de faror som senare visade sig kunna uppkomma för balter inte föredrogs så att den på något sätt tilldrog sig statsrådsberedningens uppmärksamhet.

Beslutet om baltutlämningen fattades av samlingsregeringen i juni 1945. I november nådde saken offentligheten. Det ankom på den socialdemokratiska regeringen Hansson, som i juli efterträtt samlingsregeringen, att verkställa beslutet.<sup>25</sup>

Bertil Ohlin fortsatte:

När det några månader senare blev strid i denna fråga, begärde regeringens chef – då hade ju en ny regering bildats under samma regeringschef – att de före detta ledamöterna av regeringen skulle uttryckligen påta sig ansvar för det fattade beslutet om återsändandet av denna trupp. Jag överlade då särskilt med ett – troligen två – av de före detta statsråd, som jämte mig satt kvar i riksdagen. Vår minnesbild var i allt väsentligt densamma. Vi bestämde oss för att ge den önskade bekräftelsen på att vi deltagit i beslutet och hade vårt ansvar likaväl som övriga ledamöter av regeringen. Någon möjlighet för oss att offentligt återropa föredragningens ofullständighet fanns inte. Det skulle ha öppnat fältet fritt för allehanda diskussioner om vad som hade

förevarit eller icke förevarit i en statsrådsberedning. De tänkbara konsekvenserna av en sådan metod framstod för mig – jag tror även för de övriga – som så betänklig, att den icke på allvar kunde övervägas. Det fanns då ingen annan möjlighet än att helt enkelt säga, att den som deltagit i en regerings beslut och inte reserverat sig är ansvarig och att det åvilar honom, att så gott han kan kontrollera att föredragningarna är tillfredsställande. Om de i alla fall i något fall inte är det och han inte har någon möjlighet att vet om detta i förväg, får man anse att detta är en risk som medlemskap av en regering medför, även om det, som i föreliggande fall, skulle åstadkomma, jag tror jag kan säga, en orättvis ansvarsfördelning. Jag kan ju tillägga, att i varje fall mitt ståndpunktstagande delvis influerades därav, att jag hade den uppfattningen att den som inte vill i viss mån påta sig ett ansvar, som han kanske i mera inskränkt bemärkelse inte är den första att bära, näppeligen kan delta i politiskt arbete på en ledande post.

Bertil Ohlin fortsatte med att inför Författningsutredningen diskutera hur man skulle kunna förebygga att en sådan situation uppstod igen.

Å andra sidan är det naturligtvis inte i och för sig önskvärt, att sådant förekommer som innebär en icke med verkliga förhållandena överensstämmande ansvarsfördelning. Finns det någon lösning på detta spørsmål? Det närmast till hands liggande är naturligtvis, att statsrådsberedningen för protokoll. Om emellertid dessa protokoll skulle vara stenografiska, skulle det ju komma att i hög grad ändra överläggningarnas karaktär. Om man gör protokollen kortfattade, kan de naturligtvis i alla fall vara nog så upplysande och mera värda en många politiska dagböcker. Men man måste nog säga, att även mera kortfattade protokoll skulle komma att ändra överläggningarnas ka-

raktär på ett icke önskvärt sätt, dvs göra dem mera bundna och mindre otvungna.<sup>26</sup>

När frågan kom upp i riksdagen tog Bertil Ohlin på sig ansvaret, men antydde också vissa betänkligheter:

Som ledamot av den regering, som fattade det ifrågavarande beslutet, bär jag naturligtvis min andel av ansvaret. Jag vill emellertid uttrycka mitt beklagande av att detta beslut blev så onyanserat som fallet var. Huruvida det funnits möjligheter att under sommaren åstadkomma en modifikation av beslutet, undandraget sig mitt bedömande, men jag är benägen att anse utsikterna därtill mycket små. Jag beklagar alltså det inträffade. Intet av det jag här sagt avser att i minsta mån reducera min del av ansvaret.<sup>27</sup>

I memoarerna resonerar Ohlin om sin situation.

Jag ansåg omöjligt för mig att hänvisa till att föredragningen av ärendet varit bristfällig, att jag därför icke var insatt i vissa sidor av detsamma, och att detta förklarade mitt godkännande.

Han fortsatte:

Det låg i systemets natur att ett statsråd ibland fick vara med om att ta på sig ett ansvar, som gick utöver vad som var berättigat.<sup>28</sup>

Bertil Ohlin hänvisade till en socialdemokratisk minister, Per Edvin Sköld, som gett uttryck för samma inställning, att man inte skyller ifrån sig på andra:

vederbörande statsråd får utåt gentemot riksdagen ta det politiska ansvaret för begångna misstag.<sup>29</sup>

Det fall som Bertil Ohlin redogjorde för illustrerar två problem när det gäller regeringsarbetet i kristid. Det ena är att beredningskravet

riskerar att eftersättas i situationer av tidspress, utrikespolitiska hänsyn och sekretesskrav. Men priset för att försumma kraven på ett sakligt och opartiskt beslutsunderlag kan, som det visade sig, komma att bli mycket högt. Regeringen riskerar då att fatta ett beslut som i efterhand visat sig vara bristfälligt. Den andra principfrågan gäller ansvarsutkrävande. I en krissituation kan en regering tvingas att fatta snabba beslut med långtgående konsekvenser. Visserligen öppnar grundlagen en möjlighet för enskilda statsråd att reservera sig, men vanligen står alla statsråd bakom ett regeringsbeslut. Det politiska och det juridiska ansvaret blir därmed kollektivt. Möjligheterna att i efterhand distansera sig från ett regeringsbeslut är begränsade.

## Folkhushållning

Om man går till de tryckta skrifterna och försöker bilda sig en uppfattning om hur arbetet gick till, får man i det hela en riktig bild av hur själva den organisatoriska uppläggnen var.

Så inledde Axel Gjöres sin redogörelse inför Författningsutredningen men tillade omedelbart:

Men hur det i verkligheten gick till får man i dessa skrifter inga som helst informationer om.

Det var om detta han ville tala.<sup>30</sup>

Axel Gjöres, med bakgrund i kooperativerna, var folkhushållningsminister 1941–1947 och handelsminister 1947–1948. Därmed hade han huvudansvaret för det ekonomiska försvaret under merparten av beredskapsåren.<sup>31</sup> Folkhushållningsdepartementets uppgift var att trygga försörjningen med förnödenheter av vikt för befolkningen och produktionen. Det kunde exempelvis gälla prisreglering, ransonering, reglering av export och import och

regleringen av transporter och kommunikationer. Folkhushållningsdepartementet hade till och med ännu fler uppgifter än vad som framgick av de officiella dokumentet. Man skötte även åtgärder för framställningen av lantbruks- och mejeriprodukter, som formellt sett låg under jordbruksdepartementet.<sup>32</sup>

Folkhushållningsdepartementet inrättades när krigshotet blev mer akut 1939 och avvecklades 1950. De organ man hade för att administrera allt detta var flera. Det var främst Livsmedelskommissionen, Industrikommissionen, Trafikkommissionen, Bränslekommissionen, Priskontrollnämnden, Handelskommissionen, Reservförrådsnämnden och Krigsförsäkringsnämnden. Också dessa var tillfälliga organ som efter kriget successivt lades ner eller uppgick i andra myndigheter. Att det rörde sig om en omfattande verksamhet vittnar de arkiverade handlingarna om. Hos Riksarkivet förvaras över en hyllkilometer dokument från andra världskrigets kriskommissioner.<sup>33</sup>

I dagens krishanteringssystem är ansvarsprincipen grundläggande. Ansvarsprincipen brukar definieras som att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. Det kan vara en rimlig utgångspunkt när det gäller att hantera enskilda krissituationer i fredstid. Men det är svårt att passa in andra världskrigets ledningsorgan i ansvarsprincipen om denna princip tolkas som att de offentliga uppgifterna under ett krig ska skötas av samma myndigheter som under fredstid. Både det ansvariga departementet och de verkställande kommissionerna var särskilt inrättade och tidsbegränsade organisationer som hade speciella uppgifter som föranletts av kriget. När det gäller det ekonomiska försvaret spelade de offentligt anställda tjänstemännen en andraplansroll i en organisation där ledningen utövades av regeringen i nära samarbete med näringslivet.



Det var politiker och företagsledare som i samverkan styrde folkhushållningen under beredskapsåren.

Kriskommissionerna var heller inga traditionella myndigheter. Axel Gjöres exemplifierade med Industrikommissionen. Den var på nära nog alla chefsposterna bemanad med människor i industrin.

Hade vi någon med ur förvaltningen, var det människor som genom sin tidigare verksamhet var väl förtrogna med de industriella problemen. Vi lyckades få aktiva industrimän friställda från företagen under viss tid, ett till två år, olika i olika fall. Ett viktigt frågekomplex rörde ju järnförsörjningen. Där var stor knapphet men man kunde inte gå fram med ransoneringar. Alla ingripanden, som där gjordes genomfördes efter resonemang och på frivillig väg.

Gjöres tillade:

Alla kände ju, att det var ett gemensamt intresse att klara landet. Jag måste säga, att inom industrin var det ytterst sällan man gjorde några svårigheter att medverka.<sup>34</sup>

Kriskommissionerna hade i uppgift att reglera dels förbrukningen och användningen av olika förnödenheter, dels produktionen. ”Den första uppgiften, regleringen av förbrukningen och användningen av varor var den utåt mest framträdande”, konstaterade Axel Gjöres. I allmänhetens bedömning framstod den antagligen som den allt överskuggande.

Det var för all del en viktig uppgift, men den andra uppgiften, att uppehålla och få igång produktion samt genom olika regleringsåtgärder se till att försörjningsunderlaget inte sviktade, var minst lika viktig och kanske den som ställde de största anspråken på hela apparaten. Särskilt gällde det ifråga om industrin med total avspärning, en risk som ju också inträdde under efter sommaren 1944 och blev praktiskt taget 100%-igt effektivt från årsskiftet 1944-45.<sup>35</sup>

Åtgärderna för att reglera förbrukningen ledde till ransonering och liknande regleringar.

Hur gick det då till då man satte i scen en ransonering eller någon annan förbrukningsreglering? Ja, man fick naturligtvis en framställning från vederbörande kommission. Framställningen föranledde ett beslut i konselj, ett beslut som i regel innebar beslag å vederbörande vara. Till beslutet var fogat ett bemyndigande för vederbörande kommission, livsmedelskommissionen eller industrikommissionen, att utarbeta tillämpningsföreskrifter. I bemyndigandet låg sålunda en fullmakt för kommissionen att utarbeta de detaljerade ransoneringsbestämmelser, som man i det rådande läget fann vara behövliga. I vissa fall, jag skulle inte tro alltför många, genomförde man ransonering utan beslag. Det blev då ett beslut i konselj med uppdrag åt kommissionen att utarbeta tillämpningsföreskrifter för ransoneringen.

Men, tillade Gjöres:

Vad jag har sagt ger emellertid en alltför enkel bild av hur det egentligen gick till. Nästan alltid föregicks definitiva framställningar från kommissionerna av kontakt mellan departementet och kommissionen. Det förekom ett mycket flitigt promemorieskrivande i kommissionerna. Genom dessa promemorior hölls departementet ständigt underrättat om förändringarna på de olika försörjningsavsnitten. När en sådan promemoria gått in och kommissionen låtit meddela, att man övervägde en ransonering, brukade en beredning sammankallas med vederbörande i kommissionen, där man fick diskutera rätt mycket i detalj alla de olika problem, som sammanhörde med den tänkta åtgärden. Allt efter sakens art och vikt kunde också representanter för andra kommissioner eller krisorgan inkallas till beredningen, så att man kunde få informationer från andra områden, där man på ett eller annat sätt kunde tänkas vara berörd av det planerade ingripandet.

Det är tämligen självklart att även cheferna för de departementet, som var berörda, deltog i dessa beredningar. Något beslut fattades naturligtvis inte vid dessa beredningar. Man får väl uttrycka det så, att vad som under diskussionen framfördes från olika håll kunde komma att beaktas av kommissionen då den gick att ta slutgiltig ställning och att utforma den skrivelse till Kungl. Maj:t, som sedan kom att ligga till grund för konseljbeslutet.<sup>36</sup>

Man får här en intressant inblick i samspelet mellan departementet och kriskommissionerna. De informella kontakterna och de personliga relationerna var uppenbarligen avgörande. Samma slutsats dras i en avhandling om kristidsförvaltningen. Maktförhållandet mellan krisförvaltningen och regeringen ”utföll inte som det till formen var tänkt”. Det präglades i stället en nära samverkan instanserna emellan. Informella kontakter ”hörde till dagsrutinen”.<sup>37</sup> ”Krisen fordrade att praktiska hänsyn skulle få gå före de konstitutionella.”<sup>38</sup> Gunnar Hägglöf, som ledde UD:s handelsavdelning under andra världskriget, konstaterade att Axel Gjöres alltid var beredd att rycka in och bidra till att lösa konflikter ”genom vädjan till sunt förnuft och vilja till samarbete”. Utrikesdepartementets roll blev sekundär; krigshandelspolitiken fick ”en mycket självständig ställning”.<sup>39</sup>

Visst kunde det uppstå konflikter och delade meningar. Det var då departementet som fällde avgörandet. Men enligt Axel Gjöres var dessa fall undantag från regeln:

I detta beslut ingick som jag nyss sagt ett bemyndigande för kommissionen att utfärda tillämpningsföreskrifter. Även där fanns i samtliga fall kontakt mellan kommissionen och departementet på det sättet, att det cirkulär vari tillämpningsföreskrifterna serverades alltid tillställdes departementet och genomgicks där före offentlig-

görandet. Det kunde hända någon gång, att departementet vid detta stadium gjorde invändningar. Då avstod kommissionen från att använda sitt bemyndigande och överlämnade till folkhushållningsministern att i konselj ta ett beslut, där departementets mening blev fastställd. Det var dock i få fall detta inträffade.<sup>40</sup>

Författningsutredningens hearing med Axel Gjöres gav inte bara upplysningar som hur samspelet mellan departementet och kommissionerna gick till. Man behandlade också relationerna i nästa led, mellan kommissionerna och industriföretagen:

Ifråga om åtgärderna att stimulera produktionen använde man sig av flera olika framgångssätt. Det viktigaste var väl produktionsavtalen, som under årens lopp slöts med ett stort antal industriella företag. Ibland var det fråga om ta upp produktionen i nya företag eller genom viss utvidgning av redan bestående företag. I det senare fallet kunde det ligga till så, att ett företag var ganska lite rustat för att ta upp den särskilda produktion det var fråga om och att upptagandet av sådan produktion skulle komma medföra alldeles särskilda kostnader. Det var under sådan förhållanden som ett produktionsavtal kunde komma att bli behövligt. De särskilda kostnader som de igångsatta produktionerna betingade och som i icke ringa grad rönt inverkan av att det hela fick lov att forceras fram på mycket kort tid ledde till att den produkt det var fråga om kom att betinga ett pris som låg över marknadsläget, varför man fick lämna garanti till dessa företag att en viss i varje särskilt avtal bestämd kvantitet till ett visst pris skulle kunna vinna avsättning. Staten förpliktade sig att sörja för denna avsättning, och priset var beräknat så, att när det gällde en alldeles ny anläggning vars livstid förutsågs komma att bli helt beroende av kristiden, skulle man kunna skriva ner den till ett rimligt värde till dess att kriget kunde tänkas vara slut. Om nu kriget eller

de av kriget skapade störningarna i varu-  
tillförseln skulle ta slut innan den ifrågava-  
rande produktionen hade kommit till stånd  
i avtalsfixerad utsträckning, eller om man  
eljest fann anledning att lägga ned tillverk-  
ningen, hade staten rätt att stiga ut ur av-  
talet, men hade då att betala ett i avtalet  
bestämt belopp, beroende på hur mycket  
av avtalskvantiteten, som var olevererad  
vid den aktuella tidpunkten.<sup>41</sup>

Axel Gjöres tillfogade att staten hade en  
mängd sådana produktionsavtal och det  
gällde mycket stora garantibelopp totalt sett.  
”Det har dock inte vållat staten några sär-  
skilda kostnader, eftersom man tog ut dessa  
av marknaden”, påpekade Gjöres.

Därvid använde man sig av olika metoder  
dels för att hindra att dessa till dryga kost-  
nader producerade varor skulle leda till en  
allmän prisstegring för varugruppen ifråga  
och dels att möjliggöra eller – man kan-  
ske bör säga – banalisera deras avsättning.  
Oftast använde man sig därvid av någon  
clearinganordning, ibland träffades upp-  
görelse med särskilda köpare.

Gjöres mindes endast i ett par fall, då sta-  
ten löste ur sig ur sådana produktionsavtal,  
”och med relativt blygsamma belopp”.

Man använde ungefär samma tillväga-  
gångssätt vid ransoneringsarna.

Formellt förelåg en framställning från – i  
regel – industrikommissionen. Den ledde  
till ett konseljbeslut, med godkännande av  
avtalet kompletterat med ett uppdrag åt  
statens reservförrådsnämnd att tjänstgöra  
som uppköpare därest staten eller kom-  
missionen inte kunde anvisa köpare. Den  
reella behandlingen av ärendet var i stort  
sett lika med den som föregick alla ranso-  
neringsarna. Man hade kontakt med kom-  
missionen innan. Detta var ju saker som ur  
statens ekonomiska synpunkt kunde vara  
mycket seriösa, och därför togs dessa frå-  
gor alltid i beredning med mångsidig repre-

sentation från departementen. Vid dessa  
beredningar förekom en mycket ingående  
diskussion både om sakläget och det av-  
talsutkast, som kommissionen till äventyrs  
redan hade upprättat.<sup>42</sup>

Inte ens genom vad som nu sagts får man  
emellertid en fullständig bild av samar-  
betet och samspelet mellan folkhushåll-  
ningsdepartementet och försörjningskom-  
missionerna”,

fortsatte Axel Gjöres.

Det finns en mycket viktig sida av verksam-  
heten, som man kan kalla för försörjnings-  
planerna. Vi arbetade under hela kriget med  
försörjningsplaner för olika varu- eller kom-  
missionsområden, där man som arbetsshy-  
potes ställde upp försörjningslägets utveck-  
ling under viss längre tid, två år, ett år, sex  
månader beroende på olika omständigheter.  
För vissa varor kunde man inte planera för  
så långa tider, eftersom man befann sig i  
ett akut bristläge eller saknade hållpunkter  
för bedömningen på något längre sikt. Det  
gällde exempelvis smörjolja. Vi jagades av  
smörjoljebristens spöke under hela kriget,  
och beträffande vissa slag av olja gällde det  
att vi hade förråd för bara några eller ett  
par månader. Dessa planer måste på olika  
punkter ofta justeras i regel halvårs- eller  
kvartalsvis, i vissa fall oftare. Det var vid  
genomgången av försörjningsplanerna, då  
hela situationen presenterades, som veder-  
börande kommission och vi i departemen-  
tet ingående diskuterade vad som var att  
göra. Det kan väl sägas att ur dessa diskus-  
sioner framgick mycket av det som kom-  
missionerna senare kom att arbeta med.<sup>43</sup>

## Lejdtrafiken

En betydande del av utfrågningen med Axel  
Gjöres ägnades åt en viktig del av andra  
världskrigets försörjningslinjer. Det gällde  
den så kallade lejdtrafiken, även benämnd  
Göteborgstrafiken. Till följd av minering-  
ar, ubåtsattacker och blockader kunde

handelsfartyg inte längre röra sig fritt över Nordsjön. Sverige hade lyckats förhandla fram ett avtal med de krigförande parterna om att låta ett begränsat antal svenska handelsfartyg passera spärrarna.<sup>44</sup> Axel Gjöres berättade om denna trafik från regeringens perspektiv och tillade att det var ett ”område där de konstitutionella formerna var minst sagt lika egendomliga”.<sup>45</sup>

Sverige hade fått i gång förhandlingar med de krigförande som ledde till att vi vid slutet av 1940 fick en uppgörelse med både London och Berlin om tillstånd för svenska fartyg att passera Nordsjöspärren. Det var lejdrtrafiken som därmed kom i gång. Den uppgörelsen innebar en hel del ting, bland annat innefattande den ett villkor att antalet in- och utgående fartyg skulle balansera. Tog man hem tre fartyg utan spärren, skulle lika många gå ut. Man fick inte öka antalet fartyg utanför spärren. Det var ett tyskt intresse. Men villkoret gällde inte bara antalet fartyg utan också att fartygen skulle vara i möjligaste mån likvärdiga. Uppgörelsen innebar vidare, att det i princip endast var med neutrala stater, man fick bedriva handel. Detta komplicerade vår situation när Förenta Staterna kom in i kriget, men man lyckades dock få den modifikationen att några fartyg – undantagsvis – skulle kunna få gå på Förenta Staterna. För de fartyg, som gick i lejdrtrafiken, stod svenska staten som befraktare och handelskommissionen hade ett transporttillstånd som måste till för att en importör, eller en exportör ifall det gällde ett utgående fartyg, skulle kunna få lastrum. Jag talar inte om exporten. Den bekymrade folkhushållningsdepartementet ganska litet. Det var inte så mycket märkvärdiga saker vi kunde exportera. Frågorna sköttes av handelsdepartementet och föranledde sällan några diskussioner oss emellan. Jag skall i stället tala om importen.<sup>46</sup>

Och så följde en initierad skildring av ett stycke svensk historia som i sina detaljer har varit svår att dokumentera.

Med de mycket begränsade tillförelsemöjligheter västerifrån, som lejdrtrafiken innebar gällde det att få importen sammanfattad på ett sätt, som så bra som möjligt svarade emot våra behov. Vi fastställde en huvudregel enligt vilken livsmedelskommissionen skulle för sina varor få disponera 2/3 av lastutrymmet i de hemgående fartygen och industrikommissionen 1/3. Livsmedelskommissionens varor var ju mera skrymmande och krävde större utrymme än industrikommissionens. Varje kommission gjorde upp sina planer. Livsmedelskommissionen anmälde så och så mycket oljekakor, vitaminkoncentrat, bekämpningsmedel, fläsk, kaffe o s v. Industrikommissionen kom med sin lista, så och så mycket bomull, carbon, bläck, gummi, hudar etc., hundratals varor. Listorna blev föremål för en mycket ingående diskussion, vid vilken man kunde fram till vissa avgränsningar med hänsyn t ex till utsikterna för fortsatt lejdrtrafik. När denna genomgång var gjord och kommissionerna vid fortsatt behandling möjligen funnit det motiverat att göra någon modifikation i den först presenterade önskelistan, skickade de listorna över till Handelskommissionen.

Denna inkom därefter till K M:t med framställning om fastställande av listorna att i huvudsak gälla som plan för importen med lejdbåtarna under det förestående kvartalet. Handelskommissionen, som var administrerande myndighet för export- och importregleringen, hade därefter att meddela de transporttillstånd som erfordrades för att importis resp exportis skulle få disponera lastrum i lejdfartygen.

I proceduren kommer nu in något som torde vara av statsrättsligt intresse men som man inte kan läsa något om i det officiella trycket,

fortsatte den tidigare chefen för folkhushållningsdepartementet.

Då lejdrtrafiken öppnades bildades på initiativ av rederierna en kommitté, den

Göteborgskommittén, som spelade en betydelsefull roll under hela lejtrafikperioden. Den bestod av Stig Sahlin, som var handelskommissionens ordförande och som fungerade som ordförande även i Göteborgskommittén. Vidare bestod den av representanter för livsmedelskommissionen, industrikommissionen, trafikkommissionen och utrikesdepartementets sjöfartsbyrå samt skeppsredare Gunnar Carlsson i Göteborg, kommitténs verkställande ledamot. Denna kommitté hade att klara den mycket svåra och känsliga frågan, vilka båtar som skulle få gå hem med last och vilka som skulle gå ut. Det var ett svårt val i och för sig. Redarna tjänade pengar på att gå utanför spärren, att låta båten gå i Östersjörummet var ingen vidare affär. Därför var redarna inte alls pigga på att få hem sina båtar, men däremot förtjusta i att låta båtarna gå ut. Det gällde alltså att komma fram till överenskommelser från tid till tid om båtutbytet. Det lyckades tack vare Gunnar Carlssons auktoritet. Han utförde under denna tid och kristidens fortgång för vårt land ett arbete, som icke har rönt tillräckligt erkännande. Endast i två fall fick jag gå upp i konseljen och ta ett reservationsbeslut om beslag på tonnage. Det var ett rederi, som gjorde starka invändningar mot att släppa till båtarna – det gällde hemresa – men beslutet behövde inte sättas i kraft. Dessa två beslut var de enda ingripanden departementet behövde göra ifråga om lejdtonnaget under hela denna tid, eljest kunde Göteborgskommittén, i detta fall Gunnar Carlsson, klara upp det hela. Att han löste frågorna utan sidoblickar på egna intressen förstår man därutav, att rederierna böjde sig för honom.

Det var emellertid inte det enda, som Göteborgskommittén skulle göra. Den skulle också ta reda på var de båtar fanns, som man skulle ta hem, var de låg, om de fanns i Nord- eller Sydamerika. Med hänsyn därtill måste lasterna avpassas. Låg båten i Sydamerika skulle man stoppa oljekakor i den, eller bomull från Brasilien. Låg

den i en nordamerikansk hamn, fick man sammanställa lasten med hänsyn härtill. Sedan detta var klart, gick ärendet tillbaka till handelskommissionen, som upprättade lastplan i detalj för varje olika fartyg. Dessa lastplaner skickades över till en under beskickningen i Washington sorterande kommitté i New York. Den gick hos oss under namn av Lastkommittén. Den leddes först av Harry Eriksson, sedan av Manne Lindholm. Det var ett oerhört slitsamt arbete, som måste göras på den amerikanska sidan för att få fram varorna på rätta tidpunkter till båtarna. Därunder hände alltid ett och annat. Det gick inte på den tiden i Förenta Staterna så regelrätt till med leveranserna, och det kunde ofta hända, att ett telegram från New York kom i sista minuten med besked om att den eller den varan kan vi inte få fram och vi kan inte hålla båten. Båtarna skulle alltid gå tre och tre i sällskap, det var också ett villkor av de krigförande. Frågan var då vad man skulle lasta in i stället.

Här kan vi tala om ett klart ministerstyre: buden kom över utrikesdepartementets sjöfartsbyrå; besked måste ges omedelbart – kanske hade man fem minuter på sig. Besluten träffades under kontakt med nuvarande envoyé Stähle, då chef för UD:s sjöfartsbyrå, och mig själv, men några anteckningar om dessa beslut finns inte i folkhushållningsdepartementet. Den enda dokumentationen är den telegramväxling, som utrikesdepartementets sjöfartsbyrå hade med New York.<sup>47</sup>

## Pragmatiska lösningar

Krigsårens pragmatiska lösningar stämde inte alltid överens med den svenska statsförvaltningens traditionella procedurer. En revisor i krisrevisionen hade gjort den iakttagelsen att laster som kom hem icke stämde med lastplanerna.

Han hade bl a funnit, att en båt som enligt lastplanen skulle innehålla 2 eller 3 ton amerikanskt fläsk i stället innehöll bomull. Han anade genast ett oerhört bedrägeri.

Gjöres konstaterade att han

kunde garantera att det praktiskt taget inte funnes en enda last, där lastplanen stämde med den faktiskt införda lasten. I det särskilda fallet, som revisorn hade fastnat för, förhöll det sig så, att båten skulle föra hem amerikanskt fläsk, men något inträffade – det var något krångel på den tyska sidan – och man förutsåg att båten ifråga kanske inte skulle kunna gå rätt hem utan få gå till Azorerna, vilket ibland hände. I sådana fall fick man lägga upp lasten eller också fick båten ligga i hamn i väntan på klarsignal. Om nu fläsket skulle få ligga några veckor på Azorerna skulle det bli förstört. Ståhle och jag kom till det resultatet att lägga in bomull i stället. I nästan varje last var det på samma sätt.<sup>48</sup>

Mycket av det som sades och gjordes har inte lämnat några spår i arkiven:

det var ytterst sällan som vi från folkhushållningsdepartementet vände oss skriftligen till kommissionerna och anmodade dem att ta upp den eller den saken.

Endast i få fall skickade man statssekreterarbrev med anmodan till kommissionerna att utreda det ena eller andra.

Det allmänna kravet på att regeringsärenden först måste beredas, exempelvis genom remissbehandling, kunde inte alltid följas.

Remisser i de ärenden, som kommissionerna tog upp, förekom också ytterst sällan. Ärendenas natur gjorde det i själva verket omöjligt. Man kunde inte skicka ut på remiss ett förslag till ransonering av en vara. Det skulle ha spolierat hela saken, och det var ytterst sällan som ett ärende i sak eller med hänsyn till den tidtabell man hade att räkna med var av den natur, att det kunde

skickas ut på remiss. Ville man ha olika instansers syn på saken, fick man ta upp det genom beredningar med olika krisorgan.<sup>49</sup>

## Ministerstyrelse?

Axel Gjöres avslutade med att själv ställa frågan:

vem var det egentligen som fattade beslutet?” ”Var det fråga om ministerstyre? Ja, nog var det snudd på det. Wigforss och jag diskuterade frågan en gång, och vi kom överens om att kalla det ’Government by discussion’. Blir någon klokare av den definitionen vet jag inte, men det var just vad det var.<sup>50</sup>

Man bör här beakta att begreppet ministerstyrelse, då som nu, kan ta sig två olika uttryck. De båda kan mycket väl förekomma samtidigt. Den ena formen av ministerstyrelse handlar om det enskilda statsrådets beslutsbefogenheter i relation till huvudregeln om kollektiva regeringsbeslut. Den andra formen av ministerstyrelse avser förhållandet mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Regeringen styr visserligen riket men får inte bestämma hur de organisatoriskt självständiga myndigheterna beslutar i ärenden som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning.<sup>51</sup> Denna restriktion har för övrigt en motsvarighet för att skydda domstolarnas självständighet.<sup>52</sup> Begreppet ”myndighetsutövning” saknar visserligen en exakt definition men i en äldre version av förvaltningslagen talas om

befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.<sup>53</sup>

Under alla omständigheter står det klart att kriskommissionernas verksamhet till stora delar handlade om myndighetsutövning. Det

fanns därför gränser för hur långt regeringen, än mindre en enskild minister, konstitutionellt sett kunde gå när det gällde styrningen av krisorganen. Befogenhetsfördelningen mellan regeringen och krisorganen, konstaterar en forskare, ”utvecklade sig under krisen till en faktisk ministerstyrelse”.<sup>54</sup>

”Jag vet inte om detta kan betraktas som något slag av ministerstyre.”<sup>55</sup> Frågan ställdes också av en annan av de utfrågade ministerna. Det var Karin Kock, nationalekonom och Sveriges första kvinnliga statsråd, som var konsultativt statsråd i handelsdepartementet 1947–1948 och folkhushållningsminister 1948–1949. Bakgrunden var ett beslut att lätta på ransoneringen av socker. Karin Kock berättade om sitt arbete i folkhushållningsdepartementet.

Arbetet gällde i första hand ransoneringsfrågor, som gick upp till Kungl. Maj:ts avgörande i form av överklaganden. Den typen av konseljären den föregicks av regelbundna veckoföredragningar av tjänstemän inom departementet. Departementet var organiserat som vanligt med statssekreterare och expeditionschef, mot slutet sammanslagna till en tjänst. Det fanns en speciell föredragande i handelspolitiska frågor, som hela tiden höll mig underrättad om vad som förekom på handelsavtalsfrågorna. Med undantag för riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap låg inte ämbetsverk av den vanliga typen under folkhushållningsdepartementet utan endast kriskommissioner. Kommissionernas anslag var runda anslag vilket gjorde, att budgetberedningen fick en annan karaktär än för andra departement. Det var inte en kamp om tjänster och anslag för det ena eller andra ändamålet, och budgetberedningen blev därför mycket enklare. Däremot var kontakterna mellan departementet och kommissionerna mera intima än förhållandet mellan departementen och ämbetsverken. Det kan jag konstatera nu, då jag själv sitter på andra sidan.<sup>56</sup>

Vid tidpunkten för utfrågningen hade Karin Kock blivit chef för Statistiska centralbyrån.

Jag skall försöka klargöra, hur jag för min del såg på kontakterna med kommissionerna och hur arbetet förlöpte. Vi fick upp ärenden i form av överklaganden av kommissionernas beslut. Det kunde gälla industrikommissionen, priskontrollnämnden m. m. Ärendet följde den vanliga gången. Det gick på remiss till vederbörande kommission och tillbaka till departementet, varefter det föredrogs av tjänsteman inom departementet. Men under kommissionernas arbete kom det upp frågor, som inte rörde ett enskilt företag eller en individ utan som var av mera allmän och principiell karaktär. Vi kunde fråga oss: är läget sådant, att vi bör skärpa regleringen, eller kan man släppa en ransonering? Under min period var det närmast den senare typen av ärenden som förekom, ehuru det ibland kom upp en akut fråga på ett visst varuområden, som kunde innebära att en skärpning var nödvändig. Kommissionsordföranden kunde ringa upp och säga: vi tycker, att läget verkar så och så, kan vi få komma upp och diskutera det? Det blev då ofta en beredning inte bara med folkhushållningsdepartementet, utan även handels- och jordbruksdepartementen; även utrikesdepartementet kunde komma in i bilden. Initiativet kunde också komma från departementschefen. För att exemplifiera saken kan jag nämna, att på hösten 1949, då sockerransoneringen ännu kvarstod, tog jag upp frågan med livsmedelskommissionen och bad om en utredning för att få klarlagt, om tiden var mogen för att lätta på sockerransoneringen under konserveringsperioden. Svaret blev: det blir mindre svårigheter, om vi alldeles släpper ransoneringen. Förslaget togs upp och beslut fattades efter allmän beredning.<sup>57</sup>

Det var i detta sammanhang som Karin Kock tog upp frågan om detta kunde betraktas som ministerstyrelse. Hon tillade:

Men faktiskt låg det till så, att man begärde en utredning för att höra hur läget låg till för att ta upp en diskussion om eventuella åtgärder. Så fick man göra successivt under hela tiden. Som jag redan sagt kunde initiativet även komma från kommissionerna. Man kunde sålunda kontinuerligt följa utvecklingen på de stora marknaderna inom livsmedels- och industriområdet i kontakt med handels- och jordbruksdepartementen.

Även Karin Kock påpekade att gängse beredningsrutiner inte alltid kunde följas i ett beredskapsläge. En kriskommission kunde till regeringen avge en skrivelse som inte sändes ut på remiss.

På grund av typen av ärenden tror jag, att enda möjligheten var att göra på detta sätt. Det kunde inte gå i form av formella skrivelser från kommissionen som skulle remitteras i sedvanlig ordning. Här tog man ofta samtidigt in representanter för livsmedelskommissionen, handelskommissionen, priskontrollnämnden, o s v för gemensam överläggning. Vi kunde ha flera överläggningar sinsemellan, där olika meningar kom fram, innan vi nådde en gemensam linje. Ärenden skulle ha fördröjts månader, om man hade gått den sedvanliga vägen med remisser.<sup>58</sup>

Så småningom kom dessa pragmatiska lösningar att uppmärksammas i riksdagen. Ett fall gällde licenser för import av plåt. Kriskommissionens beslut hade föregåtts av kontakter med folkhushållningsministern, som vid den aktuella tidpunkten var

Gunnar Sträng. Några riksdagsledamöter från oppositionspartierna tog frågan om ministerstyrelse i samband med konstitutionsutskottets granskning våren 1950. De argumenterade:

Visserligen har utskottet icke minst under krigsåren haft anledning antaga att ett i och för sig inkonstitutionellt ministerstyre förelegat. Men ett så uppenbart fall som det föreliggande, vilket genom en tillfällighet kommit till utskottets kännedom, har dock hittills icke kunnat prövas av utskottet.<sup>59</sup>

Gunnar Sträng försvarade sig i riksdagsdebatten och eftersom regeringen hade majoritet klarade han omröstningen utan anmärkning.<sup>60</sup> Av Författningsutredningens utfrågning av Tage Erlander framgår att saken hade tagits upp i regeringskretsen.

I samråd med mig gick Gunnar Sträng i svaromål beträffande anklagelserna för ministerstyrelse gentemot kriskommissionerna, berättade Erlander.<sup>61</sup>

Frågan huruvida beredskapsårens praktiska lösningar skulle klara en konstitutionell granskning i dagens Sverige är ett ämne som ligger utanför denna artikel.

Författaren har varit professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han deltog som expert i utredningen om psykologiskt försvar och har tillsammans med Johan Hirschfeldt utgett boken *Rättsregler i kris*.

## Noter

1. Regeringsformen 15:5.
2. Regeringsformen 15:6.
3. Regeringsformen 7 kap.
4. Direktiv i SOU 1963:17, s 7 ff.
5. SOU 1958:14.
6. Riksarkivet SE/RA/321886, vol 11-13. Vid utfrågningarna användes en diktafon.

7. Intervjumaterialet har tidigare använts i forskningen; se t ex Larsson, Torbjörn: *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum*, Studentlitteratur, Lund



1986. Jag hänvisar till materialet i min biografi över Författningsutredningens huvudsekreterare: Petersson, Olof: *Statsvetaren: Jörgen Westerståhl och demokratins århundrade*, SNS Förlag, Stockholm 2011, s 92.
8. Citaten i denna artikel följer utskrifternas ortografiska regler.
  9. SE/RA/321886, vol 13, Wigforss, s 10.
  10. SE/RA/321886, vol 12, Hedlund, s 8 f.
  11. SE/RA/321886, vol 12, Karleby, s 7 f.
  12. SE/RA/321886, vol 12, Karleby, s 25.
  13. SE/RA/321886, vol 12, Mossberg, s 31 f.
  14. SE/RA/321886, vol 12, Mossberg, s 33 f.
  15. SE/RA/321886, vol 12, Mossberg, s 35.
  16. SE/RA/321886, vol 12, Ohlin, s 11.
  17. Lindblom, Rolf H: "Baltutlämningen och folk-rätten", *Svensk Juristtidning*, 1992, s 449-463; Ekholm, Curt: *Balt- och tyskutlämningen 1945-46*, reviderad upplaga, Laurentii Gille, Eksjö 2015; Bring, Ove: "Baltutlämningen och dess juridiska sida", *Svensk Juristtidning*, 2021, s 73-80.
  18. SE/RA/321886, vol 12, Ohlin, s 1.
  19. Ohlin, Bertil: *Bertil Ohlins memoarer. Ung man blir politiker*, Bonniers, Stockholm 1972, s 340.
  20. Quensel, Nils: *Minnesbilder*, Norstedts, Stockholm 1973, s 269.
  21. Ohlin, Bertil: *Bertil Ohlins memoarer 1940-1951. Socialistisk skördetid som kom bort*, Bonniers, Stockholm 1975, s 66.
  22. Bergquist, Mats: *Östen Undén, Tage Erlander och det kalla kriget*, Santérus Förlag, Stockholm 2023, s 86.
  23. Agrell, Wilhelm: *Fred och fruktan. Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000*, Historiska Media, Lund 2000, s 90.
  24. SE/RA/321886, vol 12, Ohlin, s 1 ff.
  25. Zalcmanis, Janis: *Baltutlämningen 1946. I dokument ut svenska utrikesdepartementets arkiv*, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1983.
  26. SE/RA/321886, vol 12, Ohlin, s 5.
  27. Prot. AK 1946:3, s 37.
  28. Op cit, Ohlin, Bertil, se not 19, s 341.
  29. Op cit, Ohlin, Bertil, se not 21, s 12.
  30. SE/RA/321886, SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 1 f.
  31. Försörjningsfrågorna under andra världskriget har Gjöres även behandlat i sina memoarer, Gjöres, Axel: *Vreda vindar*, Norstedts, Stockholm 1967, s 113 ff. Vid Författningsutredningens hearing går Gjöres emellertid mer in på regeringsarbetet och dess konstitutionella aspekter.
  32. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 3.
  33. Riksarkivet, SE/RA/420347, SE/RA/420321, SE/RA/420391, SE/RA/420370, SE/RA/420310, SE/RA/420339, SE/RA/420377, SE/RA/420289.
  34. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 21 f.
  35. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 4 f.
  36. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 6 f.
  37. Friberg, Lennart: *Styre i kristidsförvaltningens organisation och struktur 1939-1945*, SUAV, Allmänna Förlaget, Stockholm 1973, s 308.
  38. Ibid, s 304.
  39. Häggelöf, Gunnar: *Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget*, Norstedts, Stockholm 1958, s 114 f.
  40. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 7 f.
  41. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 8 f.
  42. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 9 f.
  43. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 10 f.
  44. Om lejdtrafiken, se t ex *Svenska handelsflottans krigsförluster under det andra världskriget*, SOU 1963:60; Rockberger, Nicolaus: *Göteborgsrafiken. Svensk lejdtrafik under andra världskriget*, SUAV, Allmänna Förlaget, Stockholm 1973.
  45. Redogörelsen överlappar delvis med kapitlet om lejdtrafiken i memoarerna. Op cit, Gjöres, Axel, se not 31. Som källa angående själva fartygsrafiken bör memoarerna användas med viss försiktighet; se op cit Rockberger, Nicolaus, se not 44, s 124. Författningsutredningens hearing handlar dock främst om regeringsarbetet.
  46. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 11 f.
  47. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 12 ff.
  48. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 16 f.
  49. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 17.
  50. SE/RA/321886, vol 11, Gjöres, s 17.
  51. Se dagens RF 12:4.
  52. Se dagens RF 11:3.
  53. Förvaltningslagen 1971 (1971:290) § 3.
  54. Op cit, Friberg, Lennart, se not 37, s 314.
  55. SE/RA/321886, vol 12, Kock, s 7.
  56. SE/RA/321886, vol 12, Kock, s 5 f.
  57. SE/RA/321886, vol 12, Kock, s 6 f.
  58. SE/RA/321886, vol 12, Kock, s 9.
  59. KU mem. 17 1950, s 25 f.
  60. Prot. AK 1950:19.
  61. SE/RA/321886, vol 11, Erlander, s 6.