

Norsk statsmaktutvidelse under første verdenskrig

Tendenser ved statsmaktens utvidelse framstilt ved framvekst av fremmedpolitikk og provianteringspolitikk i Norge under første verdenskrig

Torunn Synnøve Skjærstad



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, arkivering og historie (IAKH)

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2017

FORORD

En særlig takk til min dyktige veileder Knut Kjeldstadli. Jeg føler meg privilegert som har hatt deg som veileder siden høsten 2015. Du er mitt store forbilde.

Takk til Nasjonalbiblioteket for at dere gjør kunnskap tilgjengelig.

Takk til Arkivportalen.no for at dere gjør primærkildearbeid overkommelig og spennende.

Takk til dere som har hjulpet meg med gode innspill og korrekturlesing.

And I can't help but wonder now, Willie McBride,
Do all those who lie here know why they died?
Did you really believe them when they told you 'the cause?'
Did you really believe that this war would end wars?
Well the suffering, the sorrow, the glory, the shame
The killing, the dying, it was all done in vain,
For Willie McBride, it all happened again,
And again, and again, and again, and again.¹



¹ Eric Bogle, «No Man's Land», *Now I'm easy* (Larrikin Records: 1976)

SAMMENDRAG

Gjennom komparativ analyse av tiltak og handlinger i fremmedpolitikken og provianteringspolitikken pekes det på tendenser ved den norske stats maktutvidelse under første verdenskrig. Norges første prioritet ved krigsutbruddet var å holde landet nøytralt og å sikre matvarelagrene, men nøytralitetspolitikken gjorde varehandelen utfordrende. Verdenskrigen forsterket også fremmedfrykten hos folket og staten, og det vokste fram et behov for å kontrollere grenser og fremmede som oppholdt seg i landet. Etter krigsutbruddet ble det raskt truffet bestemmelser for skjerpet fremmedkontroll og for å sikre landets forsyninger. I løpet av krigen ble den statlige administrasjon utvidet som følge av videre bestemmelser og tiltak. Norge var i liten grad herre over egen utvikling under krigen, hovedsakelig på grunn av importavhengighet og press fra stormaktene Tyskland og spesielt Storbritannia. Dette er også en faktor som belyses i oppgaven. Utvidelse i statsmakten forstås gjennom oppgavens analyse som nokså sammensatt. Utvidelsen kan forstås som et resultat av flere samfunnspolitiske endringsprosesser som hadde vært i sving fra slutten av 1800-tallet og som fortsatte gjennom verdenskrigen. Det er enkelte statlige tiltak og handlinger under krigen som blir vurdert som faktorer for å se hvorvidt første verdenskrig var en årsak til statlig maktutvidelse. Det vil bli vurdert hvorvidt første verdenskrig kan benyttes som en årsaksforklaring for statsmaktens framvekst.

Innhold

Oversikt over forkortelser benyttet i fotnotene	8
KAPITTEL 1: INNLEDNING	9
Tema og problemstillinger.....	9
Begrunnelse for begrensninger	11
Tidligere litteratur.....	11
Kilder.....	14
Metode og begreper	17
Komparativ metode.....	17
Stat, makt og utvidelse	18
Oppbygging av oppgaven.....	20
KAPITTEL 2: FREMMEDKONTROLL	22
Fremmedloven av 1901	23
Situasjonen før fremmedloven	23
Innføringen av fremmedloven.....	26
Fremmedkontroll og utbruddet av første verdenskrig	29
Endringer av fremmedkontrollen i 1914	29
Endringer i 1915	32
Hvorfor ble det en endringslov i 1915?	32
Påvirket lov om kontroll med post- og telegrafforbindelser fremmedkontrollen?	34
Spioner og fremmedfrykt 1916.....	35
Hva fant sted i 1916 som førte til nye kontrolltiltak?	36
Fremmedkontroll i 1917	38
Det egentlige fremmedregisteret av 12. februar 1917.....	38
Nye bestemmelser av 4. mai 1917	38
Passloven – hensikt og virkning	39
Utlendingsloven – hensikt og virkning	41

Oppsummering av krigslovgivningen	44
Fremmedkontroll etter første verdenskrig	45
Hvorfor ble ikke den fremmedpolitiske krigslovgivningen avskaffet etter første verdenskrig?	45
KAPITTEL 3: PROVIANTERINGSPOLITIKK.....	47
Før første verdenskrig.....	47
Krigsutbrudd.....	49
Proviantering og panikk.....	49
Opprettelsen av Statens provianteringskommission	51
Høsten 1914 – grunnlaget for en forsynings- og fordelingsstat?.....	52
En ensidig sammensatt kommisjon som utgangspunkt	53
Kontroll av poteter, mel og korn.....	55
1915 og nye utfordringer for provianteringskommisjonen.....	57
Konflikt mellom stat og næringsliv i 1915	57
Fiskeripolitikk og britisk blokadeoppkjøp – provianteringskommisjonens største utfordring?.....	59
1916 og opprettelsen av Provianteringsdepartementet.....	64
Hvorfor ble det opprettet et Provianteringsdepartement?	65
Sommeren 1916 –et bruddpunkt i provianteringspolitikken?.....	68
Det nye provianteringsdepartementet	72
Provianteringsdepartementet og nye bestemmelser	73
«Ved nyttårstid sto det politiske barometer på storm»	75
Kullblokade og uinnskrenket ubåtkrig setter provianteringshjulene i gang	76
«Ned med Oddmund Vik»	78
Fare for revolusjon?	80
Statens tiltak som følge av fettmangel	81
«Danne grundlaget for en varig fred».....	82
Oppsummering av krigslovgivningen	83

Etterkrigsproviantering	83
KAPITTEL 4: KOMPARATIV ANALYSE OG KONKLUDERENDE BEMERKNINGER	85
Virkningen av innførte tiltak	85
Fremmedloven av 1901.....	86
Provianteringspolitiske tiltak før første verdenskrig.....	88
August 1914 – panikk og spionfrykt.....	88
Høsten 1914 - tillegg til fremmedloven av 1901, korn og poteter.....	90
Nye utfordringer og nye tiltak i 1915	92
1916 – nye tiltak av kraftigere karakter?	96
Stormfulle tider i 1917.....	101
1918 og våpenstillstand.....	106
Hva som ble stående	106
Fremmedpolitiske tiltak som ble stående etter krigen	107
Provianteringspolitiske tiltak som varte.....	108
Endringer i institusjonene.....	110
Fremmedkontrollen.....	110
Provianteringen	111
Tendenser ved statsmaktutvidelse i Norge under første verdenskrig.....	113
Veien videre.....	114
ARKIVMATERIALE	115
KILDER	118
LITTERATUR	129

Oversikt over forkortelser benyttet i fotnotene

Innst. O.	= Innstilling til Odelstinget
Kgl.res.	= Kongelig Resolusjon
N.L. 1	= Norsk Lovtidende 1. avdeling
N.L. 2	= Norsk Lovtidende 2. avdeling
Ot.prp.	= Odelstingsproposisjon
RA	= Riksarkivet
St. med	= Stortingsmelding
St. prp.	= Stortingsproposisjon

KAPITTEL 1: INNLEDNING

Tema og problemstillinger

Første verdenskrig markerer et dypt skille i den historiske verdensutviklingen.² Forandringer og omveltninger forårsaket et brudd i historiefortellingen, og en ny historiefortelling oppstod også i Norge.³ Olav Riste har megetsigende karakterisert Norge under første verdenskrig som «den nøytrale allierte».⁴ Begrepet gjenspeiler en krevende nøytralitetspolitikk mellom Norge og de stridende partene, en politikk som i stor grad favoriserte de allierte, spesielt i de to siste årene av krigen. Nøytralitetspolitikken var krevende for staten å gjennomføre, og politikken skulle påvirke flere sider av det norske samfunnet og norsk økonomi i tiden under og etter krigen.⁵ I denne oppgaven skal jeg kartlegge og analysere utviklingen av statsmakten i Norge under første verdenskrig. For å forstå hva jeg mener med dette, er det viktig å ha en forståelse av hvordan en krig- og krisesituasjon kan påvirke en statsmakts utvikling. Dette kan forstås på tre ulike måter: Krigen kan ansees som en parentes, der samfunnet tilbakestilles etter krigens slutt og ingen endringer har funnet sted. Alternativt kan krigen forstås som en akselerering av en allerede påbegynt endring. Det siste alternativet er å forstå krigen som en årsak til at statens makt tar en helt ny vending. Norsk statsmakts utvikling har i tidligere litteratur blitt betraktet i flere tiår av gangen, men det kan være nyttig å bemerke seg at:

Hvert av utviklingsforløpene siden den første industrielle revolusjon er unike på grunn av sin spesielle historiske, kulturelle og geografiske sammenheng, selv om de kan ses som ledd i den samme prosessen. Men nettopp fordi hver historie har sine særtrekk og må forklares ut fra sine spesifikke forutsetninger, kan det være fruktbart å analysere den innen en mer generell utviklingsramme.⁶

En kartlegging og analyse av statsmaktens utvikling i Norge under første verdenskrig vil derfor være fruktbart og nyttig. Det vil kunne gjøre det mulig å si noe om de generelle tendenser ved statsmaktens utvidelse. Temaet er bredt, og det har vært nødvendig med begrensninger. Det er de to hovedområdene fremmedkontroll og provianteringspolitikk som vil bli vektlagt i oppgaven, begrensninger som vil bli gjort rede for senere i dette kapitlet.

² James Joll og Gordon Martel, *The Origins of the First World War*, 3.utg. (London: Routledge, 2007), s. 1

³ Ola Svein Stugu, *Norsk historie etter 1905* (Oslo: Det Norske Samlaget, 2012), s. 23

⁴ Olav Riste, *The Neutral Ally: Norway's relations with belligerent powers in the First World War* (Oslo: Aas & Wahls boktrykkeri, 1965)

⁵ Knut Helle, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie, *Grunnbok i Norges Historie: fra vikingtid til våre dager* (Oslo: Universitetsforlaget, 2013), s. 271

⁶ Trond Bergh m.fl., *Norge fra u-land til i-land. Vekst og utviklingslinjer* (Oslo: Gyldendal, 1983), s. 8

Kartleggingen og analysen vil skje utfra tre hovedproblemstillinger. En hovedproblemstilling for oppgaven er hvorvidt og hvordan første verdenskrig kan brukes som årsaksforklaring for framveksten av norsk statsmakt under første verdenskrig gjennom fellestrekk i utviklingen av fremmedpolitikken og provianteringspolitikken. Dette vil skje gjennom bruk av komparativ metode og besvares i kapittel fire.

En annen hovedproblemstilling for oppgaven er hvordan norsk fremmedpolitikk vokste frem rundt første verdenskrig. Fra begynnelsen av 1900-tallet foregikk det en generell innstramming av fremmedkontrollen i de fleste land i Europa.⁷ «Lov om anmeldelse av reisende og fremmede» trådte i kraft 1. juli 1901, en lov som var begynnelsen på utviklingen av systematisk fremmedkontroll i Norge.⁸ Loven gjorde at for første gang siden opphevelsen av passtvangen i 1860 fikk den norske stat anordninger som regulerte utlendingers adgang til opphold i Norge. En kartlegging av statsmaktens utvikling av fremmedkontrollen under første verdenskrig bør følgelig si noe om tiden rundt fremmedloven av 1901, med den hensikt å kunne kartlegge og skille mellom hva som var utvikling før og under første verdenskrig.

Den tredje hovedproblemstillingen for oppgaven er hvordan norsk provianteringspolitikk vokste frem rundt første verdenskrig. Før krigen hadde ikke staten lovhjemmel til å regulere priser eller konkurransevilkår i næringslivet,⁹ og forvaltningsapparatet måtte bygges opp fra grunnen av.¹⁰ Det vil kort bli kommentert hvorvidt dette er påstander som kan forsvares, eller om framveksten i provianteringspolitikken kan spores tilbake til før krigsutbruddet. Norge var avhengig av import fra stormaktene, og 4. august 1914 ble det iverksatt en provisorisk anordning som skulle sikre Norge matvarer og nødvendige forbruksartikler under krigsårene.¹¹ Provisiantering under krigen var på mange måter knyttet tett sammen med utenrikspolitikken, og utenrikshandelen og sjøfarten skapte store utfordringer for Norge under krigen.¹²

⁷ Espen Thorud, *Stensilskrift nr. 48: Norsk innvandringspolitikk 1860-1960* (Universitetet i Oslo: Institutt for retts sosiologi, 1989), s. 54

⁸ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk*, s. 52; Ole Kolsrud, «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen», i *Historisk tidsskrift*, nr. 1 (1990): 2-20, s. 7

⁹ Thomas Christian Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», i *Historisk tidsskrift*, nr. 39 (1959):321-339, s. 324

¹⁰ Per Fuglum, «Norge under første verdenskrig», i *Norges historie bd. 12: Norge i støpeskjeen, 1884-1920*, redigert av Knut Mykland (Oslo, Cappelen, 1988): 475-513, s. 500

¹¹ Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret i 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

¹² Kåre Dorenfeldt Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie. Bd. 4. 1914-1940* (Oslo, Universitetsforlaget, 1979), s. 3

Begrunnelse for begrensninger

Det er nødvendig å redegjøre for hvorfor fremmedpolitikk og provianteringspolitikk har blitt valgt som områder i denne oppgaven. Litteraturen som blir gjort rede for nedenfor viser at enkelte samfunnsområder og temaer fra første verdenskrig i Norge har blitt beskrevet, undersøkt og godt dokumentert. Dette gjelder spesielt utenrikspolitikk og arbeiderbevegelsen. Å komparativt analysere disse områdene vil derfor hverken være spesielt nyskapende eller fruktbart. Å holde to andre områder opp mot hverandre vil imidlertid være med på å kaste nytt lys over temaet Norge og første verdenskrig. Videre kan det sies at fremmedpolitikk og provianteringspolitikk er politiske områder hvor statlig aktivitet er godt dokumentert. Noe som gjør det mulig å kartlegge.

Det vil ikke være hensiktsmessig å gjennomgå samtlige temaer eller områder som kunne blitt inkludert i denne oppgaven. Det var flere faktorer som påvirket vurderingen av hvilke områder som kunne og skulle bli sammenlignet. Tidligere litteratur og tilgjengelig kildemateriale var viktig. Materialet tilgjengelig for provianteringspolitikken og fremmedpolitikken viste seg å være av solid og pålitelig karakter. I valg av politiske områder var det også ønskelig å unngå temaer som ikke kunne bli benyttet til å si noe om generelle tendenser ved statens maktutvidelse. Temaer som ville bli for spesifikke eller for lite representative var derfor uinteressante. Eksempelvis ble det vurdert at det norske militæret som et tema og politisk område ville være mindre relevant enn de valgte temaene.

En annen begrunnelse for begrensninger var at en god masteroppgave ville kunne dra nytte av å benytte seg av primærkildemateriale som i mindre grad har blitt utforsket. Provisianteringspolitikk ble derfor ansett som et nyttig og interessant område med stort kildepotensiale. Som en siste kommentar til begrunnelse av oppgavens begrensning, veide dagsaktuelle temaer tungt for at fremmedkontroll ble et av de politiske områdene som belyses i oppgaven. Hensikten med oppgaven er at et tilbakeblikk vil kunne løfte fram viktige problemstillinger og fremmedkontrollens historie som en nyansert del av en dagsaktuell debatt.

Tidligere litteratur

Utgangspunktet for arbeidet med denne oppgaven var den eksisterende litteraturen om Norge og første verdenskrig. Litteratur og forskning som omfatter første verdenskrig er utstrakt og omfattende, men ifølge historieprofessor Marc Frey «too specific to detect specific paradigms

that dominate the scholarly discourse».¹³ Den vitenskapelige diskursen vil derfor ikke bli diskutert her.

Videre har litteraturen behandlet stater som var nøytrale under første verdenskrig, også Norge, «as a faceless and powerless collective».¹⁴ Første verdenskrig i Norge har i stor grad blitt behandlet i samlebind, og har i liten grad blitt sett på som en frittstående epoke i norsk historie. Det kunne vært fristende å redegjøre for all denne litteraturen, men det er først og fremst verkene som eksplisitt ser på statsmaktens utvidelse under første verdenskrig som er av interesse for denne oppgaven.¹⁵ Det bør også nevnes at litteraturen som behandler den generelle historien om Norge og første verdenskrig førte til en tidlig fascinasjon og interesse for temaet, og har vært en av hovedårsakene til oppstarten med dette arbeidet.¹⁶

Statsmaktens utvidelse i Norge under første verdenskrig er et tema som ikke har blitt systematisk behandlet,¹⁷ men temaet er langt fra urørt. Det er derimot andre temaer om Norge og første verdenskrig som har blitt møysommelig kartlagt og drøftet. Eksempel på dette er norsk utenrikspolitikk under første verdenskrig.¹⁸

¹³ Marc Frey, «The Neutrals and World War One». *Forsvarsstudier 3* (Oslo: Hamtrykk A/S, 2000), s. 4

¹⁴ Johan den Hertog og Samuel Kruizinga, «Introduction», i *Caught in the Middle: Neutrals and Neutrality, and the First World War*. Redigert av Johan den Hertog og Samuel Kruizinga (Amsterdam: Aksant, 2011): 1-14, s. 2

¹⁵ Likevel er følgende bind, samleverk og kapitler verdt å nevne ettersom disse redegjør godt og grundig for Norges historie under første verdenskrig: Fuglum, «Norge under første verdenskrig»; Berge Furre, «Ny arbeidsdag. Industrisamfunn og verdenskrig», i *Vårt hundreår: Norsk historie 1905-1990* (Oslo: Det Norske Samlaget, 1991): 17-77; Knut Kjeldstadli, «Verdenskrig- og revolusjon?», i *Aschehougs Norgeshistorie bd. 10: Et splittet samfunn, 1905-1935*. Redigert av Knut Helle (Oslo, Aschehoug, 1994): 78-93; Tor Jørgen Melien, «1914-1918 Handelsflåten under første verdenskrig», i *Norges Kriger: Fra Hafrsfjord til Afghanistan*. Redigert av Per Erik Olsen (Oslo: Vega forlag, 2011): 370-375; May-Brith Ohman Nielsen, *Etter 1914. Novergr: Norges historie bd. 4*. (Oslo, Aschehoug, 2011); Edgar Hovland, «fra verdenskrig til verdenskrig» i *Grunnbok i Norges historie: fra vikingtid til våre dager*. Redigert av Knut Helle, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie (Oslo: Universitetsforlaget, 2013): 271-295; Ola Svein Stugu, «Ein ny arbeidsdag 1905-1920» i *Norsk historie etter 1905* (Oslo: Det Norske Samlaget, 2012): 23-60; Einar Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie; norsk økonomi og økonomisk politikk før, under og etter krigen», i *Årbok 2014* ([Oslo]: Det norske vitenskapsakademi, 2014): 290-306

¹⁶ Verkene har tidvis akademiske trekk, men er i hovedsak skildringer og partiske framstillinger: Wilhelm Keilhau, *Norge og verdenskrigen* (Oslo: Aschehoug, 1927); Per Vogt, *Jerntid og jobbetid: En skildring av Norge under verdenskrigen* (Oslo: Tanum, 1938); Carl Joachim Hambro, *Under den første verdenskrigen* (Oslo, Gyldendal Norsk forlag, 1958).

¹⁷ Med unntak av Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie*.

¹⁸ Følgende verk har kartlagt norsk utenrikspolitikk under første verdenskrig på en god og grundig måte: Johan Schreiner, *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920* (Oslo: Cappelen Damm, 1963); Nils Ørvik, *The Decline of Neutrality, 1914-1941: With special references to the United States and the Northern Neutrals*, 2. utg. (London: Frank Cass & Co. Ltd, 1971); Roald Berg, *Norsk utenrikspolitikk historie 1905-1920*. Doktoravhandling (Universitetet i Bergen, 1994); Roald Berg, *Norge på egenhånd 1905-1920* (Oslo: Universitetsforlaget, 1995); Patrick Salmon, *Scandinavia and the great powers: 1890-1940* (London, Cambridge University Press, 1997); Roald Berg, «Nordisk samarbeid 1914-1918». *Forsvarets IFS Info nr. 4*(1997); David G. Thompson. «Norwegian Military Policy, 1905-1940: A critical appraisal and review of the literature», i *The Journal of Military History vol. 61, no. 3* (1997): 503-520; Frey. «The Neutrals and World War One»; den Hertog og Kruizinga, *Caught in the Middle: Neutrals and Neutrality, and the First World War*.

Det er spesielt to verk som bør trekkes fram i presentasjonen av tidligere litteratur som omfatter norsk statsmaktutvidelse i årene 1914-1918. «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig» av Thomas Christian Wyller fra 1959 er uunnværlig i denne presentasjonen. Wyller går særskilt inn på statens utvidelse hva gjelder næringslivet, og drøfter gjennomgående den primære oppgaven til staten under krigen, nemlig å sikre landets forsyninger.¹⁹ Artikkelen utelukker fremmedkontrollen som et nytt strukturelt trekk ved krigsårene, men er grundig i behandlingen av provianteringspolitikken, og har derfor vært meget nyttig i kartleggingen av provianteringspolitikken under første verdenskrig. *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940* av Kåre Dorenfeldt Tønnesson er et omfattende og bærende verk innenfor statsmaktens historie, og har vært en veiviser for denne oppgaven, spesielt i arbeidet med provianteringspolitiske tiltak. I likhet med Wyller sitt verk er fremmedpolitikk et fraværende tema i Tønnessons bok.

Utlendinger i Norge og innvandring rundt 1914-1918 har blitt grundig framstilt i en rekke verker, og disse har vært nyttige i arbeidet med kartleggingen.²⁰ Det er særlig tre verk som omhandler fremmedkontroll som har vært nyttige og bør nevnes. Espen Thorud ga i 1989 ut et stensilskrift for universitetet i Oslo med tittelen *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*. Thorud avdekker hovedlinjer i norsk innvandringspolitikk, og har sett på hvilke samfunnsmessige faktorer og drivkrefter som synes viktige i utformingen.²¹ Videre har Ole Kolsruds artikkel «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen» fra 1990 vært viktig i kartleggingen av fremmedpolitisk utvikling i Norge under første verdenskrig. Sander Tufte leverte sin hovedfagsoppgave *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927: Lovgivning og utvisningspraksis* ved Universitetet i Oslo i 2000. Hans arbeid har vært av god hjelp i navigeringen i det fremmedpolitiske kildematerialet, lovgivningen og praksisen. Thorud, Kolsrud og Tufte representerer et fagfelt som behandler temaet fremmedlovgivning på en meget god og omfattende måte.²²

¹⁹ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 329.

²⁰ Følgende verk har gitt en god innføring i innvandringshistorie, fremmedlovgivning og fremmedpolitikk: Knut Einar Eriksen og Einar Niemi, *Den finske fare: sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860-1940* (Oslo: Universitetsforlaget, 1981); Knut Kjeldstadli (red.), *Norsk innvandringshistorie bd. 2: i nasjonalstatens tid 1814-1940* (Oslo: Pax forlag, 2003);

²¹ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 1

²² Følgende verk har blitt benyttet i arbeidet med denne oppgaven, og verkene gir et solid innblikk i fremmedkontroll i Norge rundt første verdenskrig: Johan Sørh, *Spioner og bomber. Fra opdagelsespolitiets arbeid under verdenskrigen* (Oslo: Tanum, 1938); Redvald Larssen, *Fra vokterstuen til Møllergaten 19* (Oslo: Aschehoug, 1946); Edvard Hambro, *Norsk fremmedrett* (Oslo: Gyldendal, 1950); Ingrid Semmingsen, *Veien mot vest. Annen del. Utvandring fra Norge 1865-1915* (Oslo: Aschehoug, 1950); Reidar Omang, *Norsk Utenrikstjeneste, bind II: stormfulle tider 1903-1928* (Oslo: Gyldendal, 1958); Arnt-Erik Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937» i *Tidsskrift for Arbeiderbevegelsens historie* nr. 2 (1982); Per Ole Johansen, *Oss selv*

Videre har det vært nødvendig å benytte litteratur som primært behandler andre temaer og samfunnsmessige områder for å kunne gi en grundig framstilling av fremmedpolitikk og provianteringspolitikk under første verdenskrig. Et tema som har vært overbærende og allestedsværende i kartleggingen er arbeiderbevegelsens historie. Som nevnt tidligere er dette et politisk område som har blitt godt beskrevet og presentert, og litteraturen som innbefatter arbeiderbevegelsen er altfor omfattende til å gjøre rede for her. Likevel bør bind 2 i *Arbeiderbevegelsens historie i Norge: På klassekampens grunn (1900-1920)* av Øyvind Bjørnson nevnes. Det var i de to første ti-årene av det 20. århundre at den norske arbeiderbevegelsen ble til, og oppslutningen om bevegelsen vokste både i dybden og bredden.²³ Arbeiderbevegelsen var dyptrengende i det norske samfunnet i begynnelsen av det 20. århundre, og «det var forholdet mellom arbeiderbevegelsen og det borgerlige samfunn som dominerte det politiske liv og den offentlige debatt».²⁴ *På klassekampens grunn* har derfor vært nyttig i arbeidet med å kartlegge arbeiderklassens innvirkning og betydning på fremmedpolitikken og provianteringspolitikken.

Det som mangler i den tidligere litteraturen om Norge og første verdenskrig er et fokus på en systematisk framstilling av utvidelsen av statens makt sett fra ulike innfallsvinkler. Det er derfor et ønske at denne oppgaven vil kunne kaste nytt lys på Norge og verdenskrigen ved å se på utviklingen av to politiske områder samtidig.

Kilder

Litteraturen har vært grunnleggende, viktig og nyttig i arbeidet med oppgaven. Likevel er det primærkildegrunnlaget som har vært det avgjørende i dette arbeidet. I Riksarkivet finnes nærmere 700 hyllemeter arkivsaker etter ekstraordinære administrasjonsorganer som ble opprettet under første verdenskrig.²⁵ I denne oppgaven har det blitt lagt vekt på de arkivsaker som inneholder relevant materiale om fremmedpolitikk og provianteringspolitikk.

nærmest (Oslo: Gyldendal, 1984); 53-91; Sigurd Rødsten, «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956» i Jubileumsskrift for Statsarkivet i Oslo (1994): 103-140; Trond Bergh og Knut Einar Eriksen, *Den hemmelige krigen. Overvåkning i Norge 1914-1997*, bd. 1 (Oslo: Cappelen, 1997); Leo Lucassen, «The Great War and the Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)» i Anita Böcker m.fl. (red), *Regulation of Migration* (Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998); Sander Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927. Lovgivning og utvisningspraksis. Hovedfagsoppgave* (Universitetet i Oslo: Historisk institutt, 2000)

²³ Øyvind Bjørnson, *Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bd. 2: På klassekampens grunn (1900-1920)*. Redigert av Jakob Sverdrup og Edvard Bull (Oslo: Tiden, 1990), s. 10-13

²⁴ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s.10

²⁵ Ole Kolsrud og Terje Nomeland, «Kriseorganer under første verdenskrig» i *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 24-28, s. 25

Arkivomfanget, som skyldes opprettelsen av krisetidsdepartementer og institusjoner, sier noe om statens midlertidige utvidelse under første verdenskrig. Selv om det hadde vært spennende å bruke tid på mye av dette materialet, hadde det tidsmessig vært praktisk talt umulig. Det har derfor vært helt essensielt å gjøre utvalg. En kort presentasjon av primærkildegrunnlaget er derfor fruktbart og nødvendig for å forstå oppgavens oppbygging.

Arkivmaterialet som kan sies å være mest relevant for provianteringspolitikken er å finne under det som var to midlertidige departementer: Provisjonsdepartementet og Industriforsyningsdepartementet. Under Provisjonsdepartementet har arkivsakene til de underliggende organene Provisjonskontoret og Dyrtidskontoret vært av størst betydning. Begge arkivene utgjør 74 hyllemeter, og Arkivportalen.no har blitt flittig benyttet i navigeringen og utvelgelsen av relevant materiale. Provisjonsdepartementets Provisjonskontor er et arkiv som går fra 1914 til 1931. Arkivet dekker departementets virketid, samt opprettelses- og avviklingsperioden, og inkluderer ulike rundskriv, møtereferater, dokumenter om komiteer og kommisjoner.²⁶ Særsilt har referatsprotokollene og saksarkivet fra Provisjonskontoret vært av interesse. Referatsprotokollene har i stor grad referert til saker som har vært enkle å finne i saksarkivet. Der hvor en spesiell sak eller et spesielt tiltak har blitt ansett som relevant, har saksmappen blitt systematisk gjennomgått. Saksmappene fra saksarkivet til Provisjonskontoret har omfattet alt fra bransjeavtaler og skipssaker til levnettsmidler, dyrtidsforanstaltninger og brenselsaker, motarbeidelse av dyrtiden og enkeltsaker relatert til de ulike anordningene.

Provisjonsdepartementets Dyrtidskontor dekker tiden fra kontorets opprettelse i 1917 fram til avviklingen i 1923. Arkivet er bygd opp på samme måte som Provisjonskontorets arkiv. Også i dette arkivet har det blitt gjort utvalg som har blitt ansett som relevante for oppgaven. I Dyrtidskontorets saksarkiv har det vært tilleggssaker og tilleggsinformasjon til de ulike kongelige resolusjonene og provisoriske anordningene som har vært av spesiell interesse. Det som omhandler dyrtidsforanstaltninger, levnettsmidler og prisregulering er tre serier som har blitt møysommelig vurdert. Eksempelvis har serien om dyrtidsforanstaltninger, rundt 50 enkeltstykker, hvorav hvert stykke har rundt fire til fem mapper, blitt nøye vurdert. Også her har Arkivportalen.no blitt benyttet for å finne frem til de relevante mappene med saker av interesse, noe som har blitt gjort fortløpende i arbeidet med oppgaven. Dyrtidskontoret har kun fem stykker med referatsprotokoller, og disse har vært

²⁶ Knut Johannessen, Ole Kolsrud og Dag Mangset (red.), *Håndbok for Riksarkivet* (Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1992), s. 210-211

tydelige og ryddige, og følgelig hjelpsomme i navigeringen i mye av det som finnes i dyrtidskontorets arkiv. Materialet fra Provianteringskontoret og Dyrtidskontoret har vært særskilt viktig i arbeidet med kartleggingen av provianteringspolitikken, men det er også en rekke andre arkivsaker fra andre institusjoner under Provianteringsdepartementet og Industriforsyningsdepartementet som har blitt benyttet.²⁷ Dette har imidlertid vært mer tilfeldig og har blitt sett på som følge av at det har blitt nevnt eller kommentert i andre kilder.

Videre har arkivmaterialet fra Justisdepartementet vært relevant for kartleggingen av fremmedpolitikken. Kriminalkontor A utgjør 220 hyllemeter protokoller og saker, men det er serien om innberetninger om utvisninger i henhold til lov om reisende og fremmede for 1901-1917 som i størst grad har blitt benyttet. Politikontoret ble opprettet som direkte følge av at Kriminalkontorets arbeidsmengde hadde økt under første verdenskrig, og ved opprettelsen av Politikontoret i 1918 ble alle saker tilhørende politivesenet overført dit.²⁸ Politikontor P har en rekke interessante serier som har vært relevante for fremmedpolitikken kartlegging. Særskilt gjelder dette serie E om lover og lovgivning som innebefatter fremmedlovgivningen. Referatsprotokollene hos både Kriminalkontor A og Politikontor P har blitt gjennomgått, og relevante saker og hendelser har blitt undersøkt gjennom dyddykk i arkivet. Fra 20. september 1917 ble det innført pass- og viseringstvang for reisende til Norge, og under Justisdepartementet ble det opprettet et eget organ som skulle avgjøre tvilsspørsmål. Centralpasskontoret har et eget saksarkiv med en rekke protokoller og journalsaker. Noe av dette har vært relevant i arbeidet, og arkivet har gitt et interessant innblikk i kategorisering og sortering av utlendinger og fremmede som kom til Norge. Det har også vært noe tilfeldig hvor ulike dokumenter, kommentarer og saker til ulike kongelige resolusjoner, lover og provisoriske anordninger har blitt funnet i de ulike arkivene.

Dokumentene fra de ulike instansene i riksarkivet har vært førende, men også lovverket, stortingsforhandlinger og Norsk Lovtidende har vært nyttig i arbeidet. Norsk Lovtidende har gjort det mulig å finne hvor samtlige lover, resolusjoner og anordninger har blitt behandlet, og

²⁷Under provianteringsdepartementet: Statens Provianteringsdirektorat, Statens Rasjoneringsdirektorat, Statens skipsfartsdirektorat, Statens hvalfangstkontor, Provianteringsdepartementets presse- og opplysningskontor, Statens fettdirektorat, Statens fiskesentral og Direktoratet for Provianteringsdepartementets penge- og regnskapsvesen (Finansdirektoratet). Under Industriforsyningsdepartementet: Statens handels-, industri- og sjøfartskomiteé, Statens gummiråd, Statens råstoffkomité og Statens industrisentraler. Videre har også Prisdirektoratet under Finansdepartementet vært av særskilt interesse i kartleggingen av provianteringspolitikken.

²⁸ Johannessen, Kolsrud og Mangset, *Håndbok for Riksarkivet*, s. 113

stortingsforhandlingene har gitt et gjennomgripende og betydningsfullt innblikk i utformingen av politikken.

Videre har en rekke hemmelige dokumenter fra Stortinget i perioden 1914-1918 vært av interesse, og i 1997 ga Stortingsarkivet ut møter for lukkede dører på Stortinget fra 1901-1924 på CD. Dokumentene på CD-en har først og fremst gitt bedre innsikt i forsvarsspørsmål og handelspolitiske spørsmål. Jeg fikk CD-en tilsendt etter forespørsel våren 2016.

Metode og begreper

Komparativ metode

Ifølge historiker Knut Kjeldstadli kan komparativ metode tjene ulike formål. Et av formålene går ut på å vise at en teori gjelder allment. Et annet formål er at komparativ metode kan benyttes til å finne sammenhenger eller forklare enkelthendelser ut fra en større sammenheng. Ved bruk av komparativ metode for å finne sammenhenger holder man (minst) to forskjellige enheter av samme art opp mot hverandre. Dermed kan man se på likhetene og forskjellene. Det er det sistnevnte formålet med komparativ metode som vil være hensiktsmessig i denne oppgaven.²⁹

Videre peker den tyske sosialhistorikeren Jürgen Kocka på hva som er formålstjenlig bruk av komparativ metode:

Historical works are comparative to the extent that they systematically investigate two or more historical phenomena with respect to their similarities and differences to arrive at explanations, interpretations and further conclusions. By stressing the issue of similarities and differences between at least two cases of comparison, one marks off comparative works from those that relate to the examination of only one phenomenon, however broad.³⁰

Det er nettopp dette som ønskes gjort i denne oppgaven. Gjennom en komparativ tilnærming skal det systematisk identifiseres tendenser for å se om dette kan være med å forklare norsk statsmakts utvidelse under første verdenskrig.³¹ Komparativ metode har blitt foreslått som en spesielt godt egnet metode i sammenligning av sosiale systemer i samfunnet.³²

Det finnes noen svakheter ved bruk av komparativ metode i innen historiefaget. Det har blant annet blitt påpekt at en komparativ analyse fort kan bli preget av en moralsk eller abstrakt forståelse av historien. Dette kan skje dersom det ikke ligger solid empiri eller primærkilder til

²⁹ Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget* (Oslo: Universitetsforlaget, 1999), s. 265-269

³⁰ Jürgen Kocka, «The Uses of Comparative History», i *Societies Made Up of History* (1996):197-209, s. 197

³¹ Astri Andersen m.fl., *Å gripe fortida. Innføring i historisk forståing og metode*. 2. Utg. (Oslo: Det norske samlaget, 2015), s. 103

³² William H. Sewell, «Marc Bloch and the Logic of Comparative History», i *History and Theory* 6, no. 2 (1967): 208-18, s. 218.

grunn for analysen.³³ Ettersom det finnes, og har blitt benyttet, et omfattende primærkildegrunnlag i denne oppgaven, kan det antas at denne svakheten ved komparativ metode kan unngås i arbeidet med sammenligningen.

En annen svakhet ved komparativ metode som bør nevnes, er at metoden kan virke forloren i framstillingen av likhetstrekk ved to sosialpolitiske områder. Det vil si at det er noe kunstig ved en sån framstilling, fordi et samfunn eller et sosialpolitisk område ikke nødvendigvis har avskilte, tydelige enheter som enkelt kan sammenlignes med andre avskilte, tydelige enheter fra et annet sosialpolitisk område. Historiker William Sewell har påpekt at «the comparative method is, then, subject to certain limits. But within these limits it is of undeniable value».³⁴ Begrensningen vil altså være at en komparative metode umulig vil kunne gi et helt korrekt eller fullverdig bilde av den norske stats maktutvidelse under første verdenskrig. Likevel vil komparativ metode kunne peke på noen generelle tendenser gjennom likhetstrekkene til statens utvidelse i provianteringspolitikken og fremmedkontrollen som vil være fruktbare og nyttige funn.

Stat, makt og utvidelse

For å kunne komparativt analysere statsmaktens utvidelse gjennom fremmedpolitikken og provianteringspolitikken, må det redegjøres for begrepene stat, makt og utvidelse. Staten er en sentral institusjon som er påvirket av samfunnet, men som likevel former sosiale og politiske prosesser.³⁵ Forståelsen av hva en stat er har endret seg gjennom tidene, og en fullstendig gjennomgang av begrepet vil ikke være hensiktsmessig her. Begreper og virkelighet forandrer seg i ulik takt, og gamle begreper kan ofte henge igjen, men få en ny mening. Dette har også vært tilfellet med begrepet stat.³⁶

En stat omfatter de virksomheter som bedrives av offentlige instanser, i statlig eller kommunal regi, hvor samlebetegnelsen offentlig sektor ofte blir benyttet.³⁷ Dersom en stat griper inn i samtlige områder av borgeres liv vil den få problemer med å rettferdiggjøre

³³ A.A. van den Braembussche, «Historical explanation and comparative method: Towards a theory of the history of society», i *History and Theory*, Vol. 28, nr. 1 (1989):1-24, s. 2

³⁴ William H. Sewell, «Marc Bloch and the Logic of Comparative History» i *History and Theory* 6, no. 2 (1967): 208-18, s. 217.

³⁵ Øyvind Østerud, *Det moderne statssystem og andre politisk-historiske studier* (Oslo: Gyldendal, 1987), s. 11

³⁶ Jan Eivind Myhre, *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer* (Oslo: Pax forlag, 2014), s. 29

³⁷ Gustav Olofsson, ««Den stränge fadern och den goda modern»: Sociologiska perspektiv på den moderna svenska staten», i *Sverige- vardag och strucktur. Sociologer beskriver det svenska samhället*:585-615. Redigert av Ulf Himmelstrand og Göran Svensson (Stockholm, Norstedts Förlag, 1988), s. 592

handlinger som vil virke inn på et individs rettigheter.³⁸ Fra slutten av 1800-tallet og fram til første verdenskrig var det et nokså tydelig skille mellom private og offentlige sektorer i Norge. Staten grep i liten grad inn i den private sfære. Det er dette som endrer seg når staten utvider sin makt.³⁹ Det bør her påpekes at nasjonalisme og norsk nasjonsbygging var med på å påvirke forståelsen av nasjonalstat som en politisk idé på begynnelsen av 1900-tallet i Norge. Nasjonalitetsprinsippet ble med på å legitimere statsmakt, og kan ha ført til at individet godtok at staten grep inn i den private sfære mer enn før.⁴⁰ Dette vil si at statens inngripen i private områder i de fleste tilfeller var langvarige prosesser. Statens tiltak førte gradvis til mer statlig makt og endringer i samfunnet, fordi samfunnet allerede hadde startet prosessen med å endre seg. Videre kan staten foreta endring gjennom en rekke ulike aktiviteter, som regel i form av forbud eller påbud, støtte eller regulering, forebyggende tiltak og i noen tilfeller fullstendig overtagelse i form av monopol.⁴¹

Disse formene for endring glir inn i begrepet om *makt*. Det vil ikke være nødvendig å redegjøre for maktbegrepet gjennom tidene,⁴² for tidvis har problemet med definisjonene vært at makt assimileres med tvang eller evne til å påvirke aktørers handlingsvalg.⁴³ Et maktbegrep som er begrenset til tvang eller påvirkning vil gi et ufullstendig bilde av den statlige maktens utvidelse. Riktignok er en av statens viktigste funksjoner utøvelsen av kontrollerende eller repressive tiltak mot negative sidevirkninger av samfunnsutviklingen, altså kontroll som skal sikre orden mot trusler, både innenfra og utenfra,⁴⁴ men statsmakt kan også bety mer. Ettersom det er tiden rundt første verdenskrig som skal kartlegges og analyseres, burde derfor maktbegrepet samsvare med forståelsen fra den tiden. Sosiologiprofessor Talcott Parsons har knyttet makt i samfunnet på 1900-tallet til forandring.⁴⁵ Tiltak og handlinger som førte til forandring vil derfor si noe om statens maktutvidelse.⁴⁶

³⁸ Erik Oddvar Eriksen, *Grenser for staten?: om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter* (Oslo: Universitetsforlaget, 1993), s. 15

³⁹ Eriksen, *Grenser for staten?*, s. 15

⁴⁰ Østerud, *Det moderne statssystem og andre politisk-historiske studier*, s.47

⁴¹ Eriksen, *Grenser for staten?*, s. 15

⁴² Her vises det til Georg G. Iggers, *Historiography in the twentieth century: from scientific objectivity to the postmodern challenge* (Connecticut: Wesleyan University Press, 2005) for en meget god innføring i begrepet makt gjennom historiografien.

⁴³ Eriksen, *Grenser for staten?*, s. 95

⁴⁴ Tove Stang Dahl, «Statsmakt og sosial kontroll. Et bidrag til velferdsstatens historie», i *Om staten*: 85-117. Redigert av Rune Slagstad (Oslo: Pax, 1978), s. 85

⁴⁵ Talcott Parsons, «On the concept of political power». I *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol. 107. No. 3/1963: 232-262

⁴⁶ Eriksen, *Grenser for staten?*, s. 95

Forandring henger sammen med utvidelse. Hva gjelder begrepet utvidelse kan dette enkelt forstås som virkning i bredden og dybden. En utvidelse kan finne sted ved at flere og ulike grupper blir berørt. En utvidelse kan også finne sted ved at tiltaket eller hendelsen blir særskilt intervensjonerende for dem de var myntet på. Det vil si at utvidelse av statlig makt betyr utvidet aktivitet fra offentlig sektor som førte til forandring enten i bredden eller dybden. Statsmaktutvidelse er dermed de statlige aktivitetene under demokratisk kontroll, det vil si gjennom avgjørelser tatt av de folkevalgte, som fører til forandringer.⁴⁷

I kapittel fire sammenlignes provianteringspolitikken og fremmedpolitikken. Analysen skjer utfra tre dimensjoner. Den første dimensjonen ser på virkningen av tiltakene og hendelsene fra provianteringspolitikken og fremmedpolitikken. Dette blir analysert utfra breddevirkning og dybdevirkning. Breddevirkning omfatter hvem og hvor mange som ble berørt av tiltakene og handlingene, mens dybdevirkningen omfatter hvor inngående disse ble. Den andre dimensjonen som blir analysert er varigheten av tiltakene og hendelsene etter våpenstillstanden. Den tredje dimensjonen ser på utvidelsen av fremmedpolitikken og provianteringspolitikken som institusjoner. En dimensjon som bruk av pengeressurser kunne vært interessant å analysere dersom andre områder hadde blitt sammenlignet. Både fremmedpolitikken og provianteringspolitikken var med på å sørge for at Norge fikk en raskere utvikling av landets økonomi enn noen gang før.⁴⁸ En nøyaktig oversikt over prosentvis utvikling av bruken av pengeressursene ved provianteringspolitikken og fremmedpolitikken har vært vanskelig å dokumentere, men tallene forteller oss at provianteringspolitikken hadde et mer omfattende bruk av pengeressurser enn hva fremmedpolitikken hadde.⁴⁹ Tilsvarende kunne dimensjonen om endring i ideologisk utforming av politikken vært interessant å vurdere, men dette vil ikke nødvendigvis si noe mer konkret om tendenser ved den norske statsmakts utvidelse under den første verdenskrigen.

Oppbygging av oppgaven

Opgaven består av fire kapitler; Innledning, Fremmedkontroll, Provisjoneringspolitikk og Komparasjon og konkluderende bemerkninger. Materialet vil bli presentert kronologisk. Det ble vurdert hvorvidt en tematisk framstilling ville være hensiktsmessig, men etter å ha prøvd

⁴⁷ Olofsson, «Den stränge fadern och den goda modern»: Sociologiska perspektiv på den moderna svenska staten», s. 592

⁴⁸ Gunnar Jahn, *Norges bank gjennom 150 år* (Oslo: Norges bank, 1966), s. 177

⁴⁹ Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, p. 7-14; Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 28-32

begge framstillingsmåtene, ble den kronologiske framstillingen mest ryddig og oversiktlig. Gjennom den komparative analysen vil det være en kronologisk gjennomgang som er tematisk inndelt. Kapitlene om fremmedkontroll og provianteringspolitikk viser kartleggingen av de respektive politiske områdene, mens den komparative analysen peker på hvorvidt enkelte handlinger og tiltak førte til endring i statlig maktutvidelse. Det siste kapittelet har blitt kalt Komparasjon og konkluderende bemerkninger. Dette er fordi funnene av tendensene ved statsmaktens utvidelse under første verdenskrig vil bli presentert sammen med den komparative analysen, og et eget konklusjonskapittel ville blitt repeterende og unødvendig. Avslutningsvis vil det kommentert hvordan denne oppgaven plasserer seg i historiefagfeltet og hva som er veien videre.

KAPITTEL 2: FREMMEDKONTROLL

Fremmedkontroll er et dagsaktuelt tema, men ikke et nytt tema. Gjennom tidene har vi mennesker hatt et behov for å kategorisere mennesker og skille «de andre» fra oss.⁵⁰ I litteraturen som omhandler fremmedkontroll kommer man over en del begreper som det må gjøres rede for. Disse begrepene er i hovedsak innvandrere, utlending og fremmed. Disse begrepene er ikke nødvendigvis synonyme, men brukes ofte om hverandre. En utlending kan forstås som en person som tilhører et annet land, altså en person som ikke har norsk statsborgerskap. En innvandrere kan forstås som en utlending som har kommet til Norge for å bli i landet, for en kortere eller lengre periode. En fremmed kan forstås enten som en utlending, som en innvandrere eller som en person fra en urbefolkning eller en nasjonal minoritet.⁵¹ Fremmed var i all hovedsak begrepet som ble brukt i tiden denne oppgaven omhandler, men det er ikke alltid begrepet innebar alle som er nevnt i definisjonen over. Eksempelvis kan «Lov om anmeldelse av reisende og fremmede» fra 1901 nevnes, der fremmede i all hovedsak betydde utlendinger og innvandrere. Det vil derfor bli tydeliggjort underveis i oppgaven hvem eller hvilke grupper det til enhver tid handler om, og begrepene innvandrere, utlending og fremmed vil være gjennomgående. Dette kapitlet skal kartlegge hvordan norsk fremmedpolitikk vokste frem rundt første verdenskrig. Fremmedkontroll og fremmedpolitikk er begreper som går noe over i hverandre, og de kan forstås som politisk kontroll utøvd mot fremmede, der det varierer hvem og hvilke grupper kontrollen omfattet og var rettet mot.

«Lov om anmeldelse av reisende og fremmede» trådte i kraft 1. juli 1901, etter å ha blitt vedtatt mai samme år.⁵² Loven brøt med 1800-tallets *laissez-faire*-ideologi om fri ferdsel av folk og fe over landegrensene, og markerte et skille i framveksten av norsk fremmedkontroll.⁵³ 1901 er derfor den bakre grensen i dette kapitlet, der det vil være naturlig å kartlegge hvorfor 1901 blir ansett som et skille og hvilke endringer eller oppkomst i kontroll over fremmede loven førte

⁵⁰ Her kunne det vært meget fristende å gå inn i diskusjonen som omhandler temaet rasetenking og fremmedfrykt, og en diskusjon kunne vært interessant og nødvendig, men antageligvis ikke relevant for oppgavens kjerne. Det henvises derfor til Knut Kjeldstadli, «kapittel 12: I hodet på en nordmann», i *Norsk innvandringshistorie bind 2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*, 317-342 for en god og grundig redegjørelse av rasetenking og rasisme i Norge på 1800-tallet.

⁵¹ For en grundig behandling av begrepene innvandrere og fremmed se Einar Niemi, «Kapittel 1: Regimeskifte, innvandring og fremmede». I *Norsk innvandringshistorie bind 2: I nasjonalstatens tid 1814-1940* redigert av Knut Kjeldstadli, 11-47 (Oslo: Pax Forlag A/S, 2003)

⁵² *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede*, 4. mai 1901. Norsk lovsamling. 2: 1901-1915

⁵³ Leo Lucassen, «The Great War and the Origins of Migration Control in Europe and the United States (1880-1920)», i *Regulation of Migration: International Experiences* redigert av Anna Böcker mfl., 45-72 (Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998)

med seg. Dette vil også være nødvendig for å sette et skille mellom hva som var statlig maktutvidelse før og under første verdenskrig.

Fremmedloven av 1901

Et utgangspunkt for å kunne kartlegge situasjonen i 1901 er å se på utviklingen som ledet opp til fremmedloven fra samme år. Videre vil det være nødvendig å se på innføringen av fremmedloven.

Situasjonen før fremmedloven

Perioden fra opphevelsen av det tvungne passvesen i 1860 og fram mot fremmedloven i 1901 har blitt betegnet som et liberalt innvandringsregime i Norge, og føyde seg inn i et vesteuropeisk mønster.⁵⁴ Industrialiseringen og globaliseringen på 1800-tallet brakte med seg en debatt om arbeidsløshet, landegrenser og identitet til Norge,⁵⁵ og innholdet i fremmedloven av 1901 ble resultatet av denne langvarige debatten.⁵⁶ Opprettelsen av loven bør derfor sees i lys av en begynnende debatt og lovregulering som kom mot slutten av 1800-tallet, der «[d]en norske nasjonalstaten var i ferd med å gi en klarere definisjon av seg selv i form av lovskranker mot «det utenlandske.»».⁵⁷

Videre var utvandringen til Amerika med på å endre den politiske debatten i Norge, og det spredde seg en frykt for at utvandringen ville endre innvandringsmønsteret. Frykten kom hovedsakelig fra statlig hold, og den innebar at utvandringen ville gjøre landet for åpent og tilgjengelig for fremmede. Frykten var at for mange fremmede ville komme til Norge, samtidig som arbeidskraft ville forlate landet til fordel for Amerika. De fremmede i denne sammenheng var først og fremst utlendinger og innvandrere, og mye av årsaken til skepsisen var antagelsen om at utlendingene og innvandrerne som kom ikke hadde like god eller samme arbeidskompetansen som de norske utvandrerne hadde hatt.⁵⁸

Myndighetene hadde etablert en fornorskingspolitikk som skulle sørge for å fornorske samer, kvener og tatere. Fornorskingspolitikken hadde blitt etablert en stund før debatten om fremmedkontroll tok til, og stortingsdebattene og avisoverskriftene ga inntrykk av at

⁵⁴ Jan Eivind Myhre, «Del II: 1860-1901». I *Norsk Innvandringshistorie bd.2: i nasjonalstatens tid 1814-1940* redigert av Knut Kjeldstadli (Oslo: Pax Forlag, 2003), s. 196

⁵⁵ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 10-35

⁵⁶ *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede*, 4. mai 1901. Norsk lovsamling. 2: 1901-1915

⁵⁷ Kolsrud, «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen», s. 4

⁵⁸ Ingrid Semmingsen, *Veien mot vest. Annen del. Utvandring fra Norge 1865-1915* (Oslo: Aschehoug, 1950), s. 435-436

fornorskingspolitikken på sett og vis var en løsning for det som ble sett på som et problem med denne gruppen mennesker. Minoritetene og urfolket ble derfor ikke omtalt som en gruppe som skulle rammes av nye tiltak i debatten om fremmedkontroll. Utvandring og innvandring ble således en del av den politiske debatten på slutten av 1800-tallet, og de ulike partienes partiprogram viste at det norske folk følte et voksende behov for å definere norske landegrenser og norsk identitet, samt for å sikre solid arbeidskraft.⁵⁹

Diskusjonene rundt fremmedkontroll ble knyttet sammen med debatten om en lovregulering av arbeidsledighet, alkoholisme og omstreifervirksomhet. Samtidig hadde spørsmålene om landegrenser og identitet foregått i en del år og ble til en viss grad adressert i loven om statsborgerrett som ble vedtatt 21. april 1888.⁶⁰ Statsborgerrettloven sa noe om hvordan norsk statsborgerrett kunne oppnås.⁶¹ Videre bør Statsborgerrettloven fra 1888 ses i sammenheng med diskusjonen som pågikk om forskjellen på svensk og norsk identitet til tross for unionen. Debatten viser at det var et behov for å rydde opp i uklarheter mellom norsk og svensk nasjonalitet, og også svenskene ble kategorisert som «de andre». Det var en allmenn og statlig interesse for at en form for kontroll måtte utøves for at det ikke skulle bli for mange svensker, eller andre fremmede, i Norge.⁶²

Debatten satte fokus på sammenhengene mellom fremmede, omstreifere og arbeidsløshet, og det ble rettet kritikk mot Statsborgerrettloven fordi den ga fremmede for lett tilgang til Norge og bruk av norsk land.⁶³ Tidligere hadde ikke denne form for debatt preget stortingsforhandlingene, noe som kan tyde på at staten ikke hadde trengt å forholde seg til lignende problemer før. Under behandlingen av «Lov om løsgjængerer, betleri og drukkenskap» ved Odelstinget i 1898 ble det påpekt at fremmede var en trussel for det norske samfunnets rettssikkerhet nettopp fordi mange av dem ikke valgte «en lovlig næringsvei».⁶⁴ Her ble begrepene omstreifere og fremmede benyttet om hverandre.⁶⁵ Man bør ikke anta at alle som omtales som omstreifere var fremmede, men ordlyden gir en klar indikasjon på at fremmede,

⁵⁹ *Lov om kontrol med befordring af udvandrere til fremmede verdensdele*, 22. mai 1869; *DNA-program fra 1894*; *DNA-partiprogram 1897*; *Høyres partiprogram fra 1897*; *Venstres partiprogram fra 1897*

⁶⁰ Denne debatten refereres til i Ot. Prp. 16, s. 2 i *Stortingsforhandlinger*. 1888. Vol. 37 Nr. 3b. Her dras resolusjonen fra 12. februar 1875 og stortingsforhandlinger i 1875 fram som eksempler på at diskusjonen rundt statsborgerrett i Norge hadde vært en langvarig diskusjon; *Lov om norsk Statsborgerrett*, 21. April 1888, §1; Niemi, «Kapittel 1: Regimeskifte, innvandring og fremmede», s. 13

⁶¹ *Lov om norsk Statsborgerrett*, 21. April 1888, §5

⁶² Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 37

⁶³ Ot. Prp. 16, s. 1-2 i *Stortingsforhandlinger*. 1888. Vol. 37 Nr. 3b

⁶⁴ Ot. Prp. Nr. 2 i *Stortingsforhandlinger*. 1898/1899. Vol. 48. Nr. 3, s. 1

⁶⁵ Ot. Prp. Nr. 2 i *Stortingsforhandlinger*. 1898/1899. Vol. 48. Nr. 3, s. 1-2

omstreifer eller ei, ble ansett som et reelt samfunnsproblem.⁶⁶ Staten ble tydelig oppfordret til å ta mer kontroll over situasjonen og det ble hevdet at:

Det neppe kunne ventes, at Omstreiferne vil bringes til at forlade sit uregelbundne og tøylesløse Liv, med mindre man for Fremtiden i høiere Grad end hidtil [...] anvender Tvang, for at de derved kan bringes til Forstaaelse af, at et Liv som deres ikke vil blive taalt.⁶⁷

Som følge av debatten og behovet for kontroll ble blant annet «Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap» vedtatt 31. mai 1900.⁶⁸ Loven ga det statlige kontrollen over tatersaker, og i praksis ga loven staten mulighet til å sende samtlige tater til tvangsarbeidshus.⁶⁹ Staten ble gjennom diskusjonene oppfordret til å ta en mer aktiv rolle som innebar mer maktutøvelse hva gjaldt landegrenser, fremmede og arbeidsledighet, og det førte til et forslag om at en egen fremmedlov burde bli utarbeidet.

Et annet moment som man bør ta stilling til i kartleggingen av fremmedkontrollen før 1901-loven er hvorvidt det var en endring i antall fremmede som oppholdt seg i Norge på slutten av 1800-tallet.⁷⁰ Antall utlendinger steg fra rundt 21 000 i 1865 til rundt 65 000 i 1900. Av utlendingene i 1900 var 50 000 svensker, mot 15 000 i 1865. De fleste av disse var sannsynligvis arbeidsmigranter.⁷¹ I tillegg var rundt 27 000 kvener og samer registrert i landet i 1900, et tall som hadde gått noe ned fra tidligere folketelling.⁷² I folketellingene fra 1900 ble 40 000 som ble kategorisert som omstreifere, noe som var en nedgang fra 45 000 omstreifere i 1891.⁷³ Kvener, samer, skogfinner, jøder og omstreifere var derfor forholdvis stabile i tall, men det økte antallet utlendinger og deres tilstedeværelse ble sannsynligvis lagt mer merke til i 1900

⁶⁶ Et av verkene som skiller seg ut og som var særskilt viktig i kartleggingen av fremmede i slutten av 1800-tallet er Eilert Sundt, *Om fattigforholdene i Christiania: fra den ved Christiania repræsentantskabs beslutning af 9de september 1868 nedsatte kommitte*. Sundt drøftet hvorvidt fremmede kan plasseres i samme klasse som omstreifere og Sundt påpeker på s. 47 at «Fremmede kunne betragtes som henhørende til en vis bevægelig Folkeklasse, som flyttes fra Sted til Sted for at søge Arbeide og Tjeneste; [...] det er aabenbart, at største Mængden af denne Klasse maa være Folk i nogenlunde ung Alder, og at forholdvis mange af dem endog ville være enslige, ugifte Personer – det er jo netop saadanne, som lettest kunne skifte Opholdssted».

⁶⁷ Ot. Prp. Nr. 2 i Stortingsforhandlinger. 1898/1899. Vol. 48. Nr. 3, s. 2

⁶⁸ *Lov om løsgjænger, betleri og drukkenskap*, 31. mai 1900

⁶⁹ Olav Rune Ekeland Bastrup og Aage Georg Sivertsen, *En landvei mot undergangen. Utryddelsen av taterkulturen i Norge (Oslo: Universitetsforlaget, 1996)*, s. 93-94.

⁷⁰ Folketellingen 1910, sitert i Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1900*, s. 13-14

⁷¹ Tuft, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927 Lovgivning og utvisningspraksis*, s. 23

⁷² I 1891 ble det registrert 30 164 kvener og samer, mens det i 1900 ble registrert 27 455, en nedgang på drøye 2700 mennesker. Statistisk Sentralbyrå, *Folketællingen i Kongeriget Norge 1891. Folkemængde fordelt efter nationalitet, fødested og trosbekjendelse. Blinde, døvstumme og sindssyge. Ægteskaber mellem nærbeslægtede. Navnefortegnelse over personer, 94 aar og derover*; Statistisk Sentralbyrå, *Folketællingen i Kongeriget Norge 1900. Folkemængde fordelt efter Nationalitet, Fødested og Trosbekjendelse, Blinde, Døvstumme og Sindssyge*

⁷³ Statistisk Sentralbyrå, *Folketællingen i Kongeriget Norge 1891. Folkemængde fordelt efter Livstilling*; Statistisk Sentralbyrå, *Folketællingen i Kongeriget Norge 1900. Folkemængde fordelt efter Livstilling*

enn tidligere. I stortingsforhandlingene fra 1899/1900 framkommer det spor av diskusjoner som mente at fremmedes tilstedeværelse måtte registreres og gjøres noe med.⁷⁴

Staten mottok mange forslag og mye pågang om at strengere kontroll over fremmede var nødvendig. Blant andre forslag ble det i 1897 nedsatt en komité av Venstres faglige landsorganisasjon som skulle utarbeide et forslag til lov mot innvandring. I deres brev til Stortinget anses det som nødvendig å kreve en bedre fremmedkontroll for å sikre den norske befolkning og norsk sikkerhet fra det fremmede og utenlandske.⁷⁵ I Dagbladet kom det til uttrykk 7. februar 1901 at «Norge har hidtil praktisk talt ligget aabent for Invandring av alle Slags Folk. Vi har øvet mindre kontrol og værnet mindre om egne interesser end noget andet land.», et syn mange nordmenn delte.⁷⁶ Det ble uttrykt at noe konkret måtte gjøres med fremmedkontrollen, og da lovforslaget til en ny lov ble behandlet i Odelstinget, ble det foreslått at en oppholdsbok ville være løsningen på problemet. Det ble nevnt at en oppholdsbok ville sørge for redelig arbeid, støtte opp om og hjelpe fremmede til å finne arbeid, og sørge for en betydelig nedgang av arbeidsledighet og omstreiferi i Norge.⁷⁷ Dersom fremmede ikke fant redelig arbeid, var det ønskelig at staten skulle ta seg av utvisningsbeslutninger og etterfølge kontrollen.⁷⁸ Det kan derfor sies at utviklingen som hadde pågått på slutten av 1800-tallet hadde ført til en «enighet om behovet for [fremmedloven] ut fra kriminalitetsforebyggende forhold»,⁷⁹ det vil si minskningen av omstreiferi og arbeidsledighet gjennom fremmedkontroll.

Innføringen av fremmedloven

Gjennom debattene hadde det vist seg et behov for en mer systematisk fremmedkontroll, og fremmedloven ble vedtatt og trådte i kraft sommeren 1901. Historiker Jan Eivind Myhre har oppsummert statens generelle motivasjoner bak 1901-loven:

Lovgiverne hadde tre typer samfunnshensyn i hodet. Det første gjaldt arbeidsmarkedet. Hensikten var ikke å begrense konkurransen, men å begrense den uriktige konkurransen og de uverdige elementene. I så måte gled hensynet over i fenomen nummer to: Man ønsket å holde ute vagabonder og dagdrivere, kriminelle og drikkfeldige som man mente stadig strømmet over grensen fra Sverige. Det tredje punktet gjaldt landets sikkerhet. Det ble lite berørt i den lange

⁷⁴ Ot. Prp. Nr. 13, s. 10 i Stortingsforhandlingene. 1899/1900 Vol. 49 Nr. 3

⁷⁵ Gjengitt av Kolsrud, *Framveksten av den norske fremmedlovgivningen*, s. 7

⁷⁶ Dagbladet, 09.02.1901, s. 1

⁷⁷ Ot. Prp. Nr. 13, s. 10

⁷⁸ Innst. O. II, §7, s. 10 i Stortingsforhandlingene. 1900/1901 Vol. 50 Nr. 6b

⁷⁹ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927. Lovgivning og utvisningspraksis*, s. 38

stortingsdebatten og var lite synlig i lovteksten, men fantes i samfunnsdebatten ellers og hadde absolutt alt å gjøre med hva slags fremmede som oppholdt seg i landet.⁸⁰

Loven gikk i stor grad ut på å kartlegge hvor omstreifere, fremmede og reisende oppholdt seg. §1 fastslo at «enhver, som vil gjøre sig en Næringsvei af at modtage Reisende i Natteherberge, skal anmelde dette til Stedets Politimester (Foged) eller Lensmand».⁸¹ Hensikten med denne paragrafen var at politimyndighetene rundt om i landet til enhver tid kunne ha kjennskap til omfanget av overnattingssteder i distriktet, samt hvem som bodde der.⁸² Videre inneholdt loven regler for hvordan hotellverter og losjidrivende skulle registrere gjestene. Sommeren 1901 ble det sendt ut en rekke rundskrivelser med detaljert informasjon om hvordan registreringen og kontrollen skulle gjennomføres.⁸³

Den delen av loven som er mest relevant for denne oppgaven er lovens regler om meldeplikt for utlendinger og utvisningsbestemmelser.⁸⁴ Loven avløste den delen av «Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskab» som omhandlet personer uten norsk statsborgerskap og utlendinger uten arbeid. De fleste av lovbestemmelsene som omhandlet fremmede, innvandrere og utlendinger i dette tilfellet, ble nå nedfelt i en og samme lov. Hensikten var at lovverket skulle være mer oversiktlig, og at staten fikk tydeligere referanserammer.⁸⁵ Alle relevante opplysninger som en fremmed oppga skulle noteres i en egen protokoll. Protokollen skulle inneholde informasjon om anmeldelsesdato, ankomstdato, navn, stilling, beskjeftigelse, fødselsdato, fødested, hjemland, oppholdssted, statsborgerforhold og familieforhold. Det skulle også opplyses hvilke økonomiske midler den fremmede hadde til rådighet. Eventuelle andre kommentarer om oppførsel og inntrykk skulle også noteres. Deretter kunne den fremmede få utstedt og godkjent en oppholdsbok som måtte medbringes til enhver tid og framvises ved behov. Debatten fra slutten av 1800-tallet hadde altså båret frukter, og oppholdsboken ble en realitet med innføringen av fremmedloven. Oppholdsboken var ikke helt det samme som et pass, og opphevelsen av passloven fra 1860 sto fremdeles ved like. Boken fungerte likevel som et kontrolldokument som gjorde det mulig for staten å hente inn informasjon om fremmede.

⁸⁰ Myhre, «Det liberale innvandringsregiment, 1860-1901», s. 213-214

⁸¹ *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede*, 4. mai 1901., §1

⁸² Skrivelse fra Justisdepartementet til Søndre Trondhjems amt av 07.09.1901 gjengitt av Rødsten, «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 104

⁸³ Et eksempel er rundskriv fra 21. juni 1901 hvor politiet ble pålagt å føre protokoll over fremmede statsborgere. Hentet fra RA/S-2220/E/Eb/L0014/0001

⁸⁴ *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede*, 4. mai 1901, §6

⁸⁵ *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede* avløste §9 og §10 i *Lov om løsgjænger, betleri og drukkenskab*

Mye av ansvaret for informasjon og kontroll lå hos de fremmede selv, ettersom det var deres eget ansvar å melde seg. Det var det lokale politiet ute i distriktene som hadde ansvaret for å hjelpe herbergene og de losjidrivende med føringen av protokollen. Dette førte til at praksisen med behandlinger og sikring av informasjonen var nokså varierende fra distrikt til distrikt. Det ble utstedt oppholdsbok dersom politiet mente opplysningene som ble gitt av den fremmede selv var tilfredsstillende. Generelt ble oppholdsbogen et tiltak som ble gjennomført i varierende grad, og det var lite oppfølging av at informasjonen stemte.⁸⁶

Samtidig med innføringen av fremmedloven i 1901 fortsatte den norske nasjonalfølelsen å styrkes i takt med en nasjonalistisk bølge som sveipet over Europa.⁸⁷ Det ble uttrykt ønsker fra flere hold om at fremmedloven burde utvides og at fremmedkontrollen måtte skjerpes. Eksempelvis sendte politimesteren i Kristiania i 1914 inn ønske om forandringer av fremmedloven fordi «[i]ndvandring her til landet av utlændinger synes at ha tiltat betydelig i den senere tid». Videre påpekte politimesteren at «[s]kal man dømme efter de indvandrere, som man her i byen kommer i berøring med, er den tilvekst, landet paa denne maate faar, [...] meget lav».⁸⁸ Oppfordringen fra politimesteren i Kristiania forteller at fremmedloven ikke hadde minsket innvandringen, men også at debattene og samfunnsproblemene rundt fremmede og innvandring fortsatte. Fremmedloven kan ha vært begynnelsen på en lengre og mer omfattende oppbygging av fremmedlovgivningen. Fremmedloven la til rette for at flere innskjerpinger kunne finne sted senere. Det var nok ytterst få som hadde sett for seg at en verdenskrig skulle bryte ut et drøyt tiår etter, men ved utbruddet av første verdenskrig ble ytterligere anordninger rundt fremmedkontrollen nødvendig.

⁸⁶ Eksempler og kommentarer på dette er hentet fra Hamar politikammer, SAH/POLHA-006/l/lr/lrb

⁸⁷ Eksempelvis kommer diskusjonen fram i følgende dokumenter: Lov om anvendelse av norsk eller fremmed rett ved ekteskap i Innst. O. nr. 13 i Stortingsforhandlinger. 1904/1905 Vol. 54 Nr. 6b; Lov om forbud mod udlændingers fiskeri paa norsk sjøterritorium i Innst. O. Nr. 108 i Stortingsforhandlinger. 1904/1905 Vol. 54 Nr. 6b; Lov om fiskeri på norsk sjøterritorium i Innst. O. Nr. 23 i Stortingsforhandlinger. 1905/1906 Vol. 55 Nr. 6b. I disse eksemplene blir det lagt stor vekt på et behov om å definere tydeligere hvem nordmenn er og hva «det norske» er. Samtidig viser eksemplene til en diskusjon som omhandlet beskyttelse mot fremmede og en krevende situasjon for spesielt sjømenn når det gjaldt hvordan de skulle forholde seg til fremmed- og utenrikspolitikk. Fremmed- og utenrikspolitikken og sjøfarten er noe jeg skal komme tilbake til senere.

⁸⁸ Innst. O. XI i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol 64 Nr. 6b

Fremmedkontroll og utbruddet av første verdenskrig

Endringer av fremmedkontrollen i 1914

Første verdenskrig brøt ut 28. juli 1914, og de fleste europeiske stater vedtok umiddelbart bestemmelser for å innføre skjerpet fremmedkontroll.⁸⁹ I Norge kom krigsutbruddet overraskende på de politiske myndighetene.⁹⁰ De innså raskt at det var vesentlige mangler ved fremmedloven av 1901 som måtte rettes opp i så fort som mulig.⁹¹ «Grenseregulering kunne bli en form for konsolidering av nyvunnen suverenitet under urolige internasjonale forhold»,⁹² og krigen endret de fremmedpolitiske forutsetningene.

Den 1. august 1914 var forsiden av *Aftenposten* preget av at hele Europa var på krigsstien. Samtidig kunngjorde avisen at «Norge træffer forføyninger til at beskytte sin neutralitet»,⁹³ og Norges befolkning ble informert om nøytralitetserklæringen gjennom avisene. I møte på Stortinget 8. august 1914 gjorde statsminister Gunnar Knudsen rede for hvilken rolle staten hadde tatt de første dagene av krigen, og hvilken rolle staten ville ta i tiden framover:

De forviklinger, som i løpet av få dager har bragt største delen av Europa i krigstilstand, har også for vårt lands vedkommende nødvendiggjort, at regjeringen, uten Stortingets uttrykkelige samtykke, har funnet å måtte foreta forføyninger siktet til å bevare og i tilfelle forsvare landets nøytralitet. [...] ved kunngjørelse av den 4. [august] er det besluttet for Norges vedkommende å iaktta fullkommen nøytralitet.⁹⁴

Høyrepolitiker Hagerup Bull antydte senere at regjeringen ikke hadde gjort nok for å sikre befolkningens trygghet de første dagene av krigen. Knudsen svarte kvast tilbake at regjeringen hadde gjort alt som lot seg gjøre basert på den kunnskap og erfaring de hadde.⁹⁵

⁸⁹ Frank Caestecker, «The changing modalities of regulation in international migration within continental Europa, 1870-1940», i *Regulation of Migration: International Experiences*. Redigert av Anna Böcker m. fl. (Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998): 73-97

⁹⁰ Statsminister Gunnar Knudsen har ofte blitt sitert på uttalelsen sin under trontaledebatten i februar 1914 i litteraturen som omfatter hvorvidt krigen kom overraskende på Norge. Etter en henstilling om å styrke forsvaret, sa Knudsen «Hva som er på ferde? Det skulle være interessant å vite. For tiden er da forholdet det at den politiske himmel, verdenspolitisk sett, er skyfri i en grad som ikke har vært tilfelle på mange år.» hentet fra Stortingsforhandlinger 1914 Vol. 63 Nr. 7a, s. 55. Det kunne vært fristende å gå inn i diskusjonen om den norske stats ignoranse var av den karakter som det tidvis framstilles, men istedenfor henvises det til følgende to verker som behandler temaet gjennomgående godt: Roy Andersen, «kapittel 1: skyfri himmel?», i *1914 – inn i katastrofen* (Oslo, Aschehoug, 2017); Roy Andersen, «Tyske krigsskibe forlængst avgaat fra Norge» i *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 6-9; Videre behandles temaet i St. prp. Nr. 1 Hovedpost XI A som omhandlet Hærens budget hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 1d

⁹¹ Arnt-Erik Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», i *Tidsskrift for Arbeiderbevegelsens historie* nr. 2/1982:53-91, s. 57

⁹² Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 55

⁹³ *Aftenposten* 01.02.1914, s. 1

⁹⁴ Språket er endret til moderne norsk. Stortingsforhandlinger 1914, s. 2891.

⁹⁵ Møte den 19. august 1914, Stortingsforhandlinger 1914, s. 2900.

I en debatt i Stortingets venstreforening i august 1914 antok Knudsen, som de fleste andre statsledere, at krigen ville være over i løpet av to-tre måneder. Han var likevel innforstått med at staten måtte tilpasse seg de krav krigstilstanden brakte med seg.⁹⁶ Han var tydelig på at sikring av forsyninger og levnetsmidler var det viktigste for staten i tiden etter krigsutbruddet. I møte for lukkede dører på Stortinget den 8. august påpekte utenriksminister Nils Claus Ihlen at det måtte legges en strategi mot fremmede generelt, samt fattes bestemmelser mot fremmede fartøyer som befant seg i norsk farvann.⁹⁷ Han påpekte at Knudsen hadde rett i sin evaluering av at levnetsmidler var viktig å sikre, men nevnte at fremmedkontrollen også måtte sikres. Militæret presset også på for nye bestemmelser for kontroll over fremmede etter krigsutbruddet.⁹⁸ Den første bestemmelsen som fikk en innvirkning på fremmedkontrollen var «Lov om forsvarshemmeligheter» som ble vedtatt 18. august.⁹⁹ Den største drivkraften bak denne loven var frykt for spionasje,¹⁰⁰ og loven ble også kjent som «spionloven».¹⁰¹ Det var kjent at staten var dårlig rustet til å bekjempe spionasje. For å sikre nøytraliteten ble det enda viktigere enn tidligere å beskytte Norge mot spionasje.¹⁰²

Videre kom det en provisorisk anordning om forbud mot forsvarsfiendtlig agitasjon som trådte i kraft 25. september 1914. §2 spesifiserte at dersom den som bedrev agitasjon mot rikets forsvar ikke var norsk statsborger, skulle han eller hun utvises fra riket med umiddelbar virkning.¹⁰³ Anordningen ble dermed en utvidelse av spionloven. Det var 1901-lovens fremmedbestemmelser som i all hovedsak var gjeldende for fremmede også etter at krigen hadde brutt ut, og spionloven var kun gjeldende der det var mistanke om spionasje. Det hadde seg likevel sånn at etter krigsutbruddet var det enda flere enn før som klaget på omstreifere, utlendinger og de fremmede. Frustrasjonen vokste over at spionloven og provisorisk anordning om forbud mot forsvarsfiendtlig agitasjon ikke angikk eller førte til strengere sanksjoner mot omstreifere, utlendinger eller fremmede generelt. Staten mottok oppfordringer og ønsker fra

⁹⁶ Møte 20. august 1914, i Protokoll for Venstres stortingsgruppe 1883-1940 (Oslo: i kommisjon hos Forlagsentralen, 1975), s. 118

⁹⁷ Oppfordringen kom etter at 30 engelske krigsskip hadde tatt seg inn på norsk territorium og stanset forskjellige skip for å høre om de hadde sett tyske fartøy. Å befinne seg i norsk farvann var ikke forbudt, men det var et brudd på nøytraliteten å forsøke og finne fiender på nøytralt territorium. Hentet fra Møte for lukkede dører 8. august 1914, s. 5

⁹⁸ Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger 1914 Vol. 63 Nr. 3

⁹⁹ *Lov om forsvarshemmeligheter*, s. 337

¹⁰⁰ Bilag motiver til Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger 1914

¹⁰¹ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 57; Tuft, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 48

¹⁰² Redvald Larssen, *Fra vokterstuen til Møllergaten 19: erindinger fra 44 års tjeneste ved Oslo politi* (Oslo: Aschehoug, 1946), s. 101; Her nevnes det at Fremmedloven fra 1901 ikke tok for seg spionasje og dermed hadde ikke staten et lovverk som omfattet spionasje.

¹⁰³ Provisorisk anordning om forbud mot forsvarsfiendtlig agitasjon, 25.09.1914, i N. L. 2 1914., s. 377

mange ulike hold om at fremmedkontrollen måtte skjerpes. Kolsrud gjengir dette på en god måte. Han beskriver spesifikke hendelser som illustrerer problematikken rundt 1901-lovens begrensninger hva gjaldt kontroll av innvandrere, utlendinger og minoriteter:

Politimesteren i Kristiania klaget over at [...] det var alt for lett for omstreifende [...] å få opphold i landet. [...] Særlig var innvandringen fra Russland blitt påfallende stor. [...] Hva jødene angikk, drev de nesten alltid ulovlig handel, selv om det var vanskelig å bevise, mente politimesteren. [...] Etter at den europeiske storkrigen hadde brutt ut, skrev Generalstaben 10. november 1914 til Justisdepartementet og ga uttrykk for at man på det hold fant det ønskelig med utvidet adgang til utvisning av fremmede «naar det findes paakrevet av hensyn til statens sikkerhet eller naar det for øvrig findes paakrevet i statens interesse». Dessuten hadde departementet fra flere innbyggere i Brumunddal mottatt «(...) en forestilling, gaaende ut paa at distriktet er overordentlig genert av omreisende taterfølger (...)». Politimesteren i Hamar uttalte i en påtegning 5. mai 1914 at han «(...) fuldt ut maa slutte sig til disse klagemaal som aarlig fremkomme fra befolkningen».¹⁰⁴

Dette er bare noen eksempler på klagene som strømmet inn. Etter hvert innså Knudsens regjering at fremmedkontrollen måtte skjerpes ytterligere. En provisorisk anordning ble dermed vedtatt 20. november 1914. Den provisoriske anordningen var et tillegg til loven om anmeldelse av reisende og fremmede fra 4. mai 1901. Anordningen bestod av tre paragrafer, der første paragraf påla alle som drev herberge å melde den fremmedes informasjon til politiet eller nærmeste lensmann. §2 påla bestemmelsene å gjelde over hele landet, og at innmeldelsen måtte skje innen 24 timer etter den fremmedes ankomst. §3 satte anordningen i umiddelbar kraft.¹⁰⁵

En ytterligere oppfordring til innstramming av fremmedkontroll ble utstedt gjennom rundskrivelser fra Justisdepartementet 20. januar og 12. februar 1915. Gjennom disse rundskrivene ble 1914-anordningen ytterligere utvidet. Det skulle nå innføres et fremmedregister. Justisdepartementet hadde innsett at det var behov for et register over fremmede statsborgere som befant seg i Norge, og i påvente av ny folketelling måtte politimestrene og lensmennene ta seg av arbeidet.¹⁰⁶ Fremmedregisteret skulle altså registrere alle fremmede, utlendinger og innvandrere, og ikke bare de som var omstreifere eller

¹⁰⁴ Kolsrud, «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen», s. 10-11 gjengir fra Innst. O. XI, s. 1-2 i Stortingsforhandlinger 1915, bd. 6b og Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger 1915 bd. 3.

¹⁰⁵ Provisorisk anordning fra 20. november 1914, i N. L. 1 1914. 1, s. 679

¹⁰⁶ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 20. januar 1915, i N. L. 1 1915, s. 27-28; Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 12. februar 1915, i N. L. 2 1915, s. 67 - 71

nyankomne. Det ble bemerket at fremmedregisteret ikke skulle være et ekstraordinært tiltak i forbindelse med krigen, men at et varig register skulle etableres. Dermed kunne de legge til rette for en mer hensiktsmessig og skjerpet fremmedkontroll i framtiden.¹⁰⁷ Fremtiden var riktig nok rett rundt hjørnet, og allerede i 1915 kom det en endringslov i fremmedkontrollen.

Endringer i 1915

I mai 1915 la Knudsens regjering fram et forslag om ytterligere endringer og innstramminger av fremmedloven fra 1901. Ved behandlingen av forslaget i Odelstinget kom det fram at ikke alle var like fornøyd med en stat som til stadighet utøvet mer kontroll over fremmede. I denne diskusjonen ble fremmede brukt om samtlige grupper: utlendinger, innvandrere, urbefolkning og nasjonale minoriteter. Guttorm Fløistad fra Arbeiderpartiet mente at det ikke var nødvendig med en endring av fremmedloven, fordi det var viktig å «tænke os litt om, idet vi derved gjør brudd paa den gamle, gode tankegang, at i Norge skal der være frihet for Loke saavel som for Thor». Han mente at lovendringer bar mer preg av panikk som følge av krigen enn rasjonell tenking.¹⁰⁸ Hagerup Bull var derimot krass i sin tale mot Fløistad, og mente endringer var høyst nødvendig. Bull mente at endringene ikke bare var nødvendige som følge av krigen, men at «disse ubehagelige fremmede skriver seg fra før krigen utbrøt».¹⁰⁹ I tillegg påpekte Bull at «visse klasser av personer, tatere og sigøynere, må vi finne råd til at fortsatt holde vekk».¹¹⁰

Hvorfor ble det en endringslov i 1915?

I debatten nevnt over ble det dermed konkludert at en endring av fremmedloven var nødvendig:

En revisjon av fremmedloven er paakrævet, dels til motarbeidelse av indvandring av fremmede hvis opphold her i landet ikke er ønskelig, enten fordi de er fysisk eller moralsk forekomne individer eller fordi de av andre grunde ikke er en heldig tilvekst til befolkningen, og dels til beskyttelse mot utlændinger som misbruker sit opphold i ruket til at skade dets forsvar eller andre offentlige interesser. Hertil kommer at det ogsaa av statistiske hensyn er av betydning at føre nøiagtigere kontrol med dem som kommer ind i landet.¹¹¹

¹⁰⁷ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 12. februar 1915, i N. L. 2 1915, s. 71

¹⁰⁸ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 101) i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 8, I, s. 801.

¹⁰⁹ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 101) i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 8, I, s. 803-804

¹¹⁰ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 101) i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 8, I, s. 804

¹¹¹ Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3, s. 4; Videre var forslaget til endring i fremmedloven oppe til diskusjon samtidig som forslaget til folkeregisterlov (dette var deler av samme proposisjon som nevnt her).

Videre i diskusjonen om utvidelse av fremmedkontrollen ble det konkludert at det var ønskelig å utøve strengere kontroll over minoritetene, spesielt tatere og sigøynere. Denne gruppen fremmede ble påstått å være skadelige for samfunnet. Lovgivning fra Danmark og Sverige ble brakt opp som eksempler til etterfølgelse, og justisdepartementet sa seg enig i at det ville være nødvendig å utvise tatere, musikanter og lignende omstreifende fordi Danmark og Sverige hadde stengt landegrensene sine for disse folkegruppene. Under debatten på Odelstinget ble det påpekt at det ville være unaturlig om ikke Norge gjorde det samme som Danmark og Sverige hadde gjort.¹¹²

Samtidig skulle politiet få tillatelse til å kunne avvise eller bortvise sigøynere dersom det var mistanke om ulovlig arbeide, noe som ifølge Justisdepartementet oftest var tilfellet med sigøynere.¹¹³ Igjen ble argumentet om rikets sikkerhet benyttet, og Justisdepartementet mente at omstendighetene som følge av krigen var årsaken til at også tatere og sigøynere i større grad måtte kontrolleres. Det ble påpekt at disse var grupper som var uoversiktlige og som dermed var en trussel mot rikets sikkerhet. Del II av endringsloven nevner ikke tatere og sigøynere eksplisitt, men det kan tolkes dithen at bestemmelsene var ment å ramme sigøynere og tatere da ordlyden eksplisitt nevner deres livsførsel.¹¹⁴

«Lov om forandringer i og tillegg til lov av 4. mai 1901 om anmeldelse av reisende og fremmede» trådte i kraft 24. juni 1915,¹¹⁵ og lovendringen var det første formelle skritt i retning av en mer restriktiv fremmedlovgiving.¹¹⁶ Loven rammet et bredere spekter av fremmede enn tidligere. Den delen av loven som omhandlet tatere og sigøynere ble kritisert for å være nærliggende jødeparagrafen i grunnloven,¹¹⁷ men ingen tok til orde mot lovbestemmelsen da stemmene skulle avgis. Statens fornorskingspolitikk og krenkelse av minoritetene fikk dermed fortsette i større grad enn tidligere.¹¹⁸ Den samme delen av loven rammet også jøder som kom til Norge. Dette gjaldt særlig russiske jøder. Loven ble derfor et effektivt tilskudd i minoritetskontrollen som hadde vært gjeldende siden 1800-tallet, og ble omtalt av justisminister

¹¹² Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3, s.15

¹¹³ Ordlyden i beskrivelsen av tatere og sigøynere oppfattes som negativ og forhåndsdommende. Det vises ikke til konkrete statistikker som forteller at tatere og sigøynere bedrev mer ulovligheter enn andre, men dette ble antatt at i stor grad at er tilfellet. Ifølge justisdepartementet var det åpenbart at tatere og sigøynere som oftest drev med tiggning, var omstreifere eller satte opp sirkus og viste fram heksekunster. Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3, s.15

¹¹⁴ Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3, s.27

¹¹⁵ N. L. 1 1915, s. 392.

¹¹⁶ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 55

¹¹⁷ Stortingsforhandlinger, 1915. Vol. 64. Nr. 8, I, s. 812

¹¹⁸ Se Bastrup og Sivertsen, *En landevei mot undergangen: utryddelsen av taterkulturen i Norge*; I «Lov om forandringer i og tillegg til lov av 4. mai 1901 om anmeldelse av reisende og fremmede» fra 24. juni står det at «[oppholds]tilladelsen maa ikke gives til sigøynere eller tatere». N. L. 1 1915, s. 394

Abrahamsen som formålstjenlig til å holde «utskuddet» fra å komme til Norge og «gjøre os til Europas kloak».¹¹⁹

Videre var det to endringer ved loven som gjorde lovgivningen generelt mer kontrollerende mot de andre kategoriene av fremmede, altså utlendinger og innvandrere. For det første ble meldeplikten utvidet til å gjelde norske statsborgere som hadde bodd i utlandet, og som nå ønsket fast opphold i Norge. Mange av disse var hjemvendte norsk-amerikanere. I 1910 var det rundt 1700 norsk-amerikanere som var født i De forente stater, men som bodde i Norge. Etter folketellingen i 1920 var dette tallet 8000. Likeledes var det rundt 50 000, nesten 2% av Norges befolkning, som i 1920 oppga seg for å være hjemvendte amerikanere. Dette tallet var rundt 20 000 i 1910.¹²⁰ Antallet mennesker som ble rammet av endringsloven rammet var derfor betraktelig høyere enn om loven hadde kommet fem år tidligere.

For det andre ble det stilt strengere krav til dokumentering av identitet. Dersom en person ikke hadde tilstrekkelige legitimasjonspapirer, måtte det skaffes gyldige papirer innen en gitt frist.¹²¹ Dokumentasjonskravet var den største forskjellen fra tidligere fremmedlovgivning, og Justisdepartementet påpekte at pass var det foretrukne identitetspapiret.¹²² Likevel ble ikke pass gjeninnført. Gjennom rundskrivelse fra juli 1915 ble det påpekt at opphevelsen av passloven fra 1860 gjorde politiets jobb krevende, fordi man ikke kunne forlange at enhver som kom til landet hadde pass. Rundskrivet nevnte tydelig hvilken fordel det hadde vært med gjeninnføring av pass, og det ble påpekt at pass kunne sikre en strengere fremmedkontroll.¹²³ Dokumenteringskravet la derfor tydelige føringer både hva gjaldt utarbeidelse av det framtidig fremmedkontroll og opprettelse av sentralpasskontrolet.

Påvirket lov om kontroll med post- og telegrafforbindelser fremmedkontrollen?

Det var ikke bare endringsloven som fikk en innvirkning på fremmedkontrollen i 1915. Samme dag som fremmedloven ble vedtatt, 24. juni 1915, ble også «Lov om kontroll med post- og telegrafforsendelser» vedtatt.¹²⁴ Post- og telegrafloven var en direkte forlengelse av spionloven og ble vedtatt etter press fra Forsvarsdepartementet og Generalstabten. I september og november

¹¹⁹ Per Ole Johansen, *Oss selv nærmest: Norge og jødene 1914-1943* (Oslo: Gyldendal, 1984); Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger 1915. Bd. 3.

¹²⁰ Hentet fra Statistisk Sentralbyrå. Folketellingen i Norge 1920. Fjerde hefte. Folkemengden fordelt etter fødested – finner og kvener- andre lands statsborgere – norsk-amerikanere; Temaet om hjemvendte amerikanere ble også behandlet av utvandringskomiteen, eksempelvis i Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1915. nr. 3

¹²¹ N. L 2 1915, s. 249.

¹²² N. L 2 1915, s. 321

¹²³ N. L 2 1915, s. 321

¹²⁴ N. L. 1 1915, s. 403

1914 kom det skriv til Justisdepartementet om at det måtte bli enklere for militære myndigheter å undersøke telegram og postforsendelser til og fra folk som ble mistenkt for å overtrede loven om forsvarshemmeligheter.¹²⁵ Det hadde riktignok blitt sirkulert to rundskriv i desember 1914 som ga visse administrative tilføyinger til generalstaben hva gjaldt undersøkelser av telegraf og postkorespondanse, men skrivelsene var ikke tydelige nok og det var forvirring om hva som egentlig var lov å gjøre.¹²⁶ Generalstaben ønsket konkrete lovbestemmelser som ville fjerne enhver tvil om det var lov eller ikke å undersøke post- og telegrafkorrespondanser. Post- og telegrafloven la ettertrykkelig vekt på at undersøkelsene kun ville være nødvendige i en krigssituasjon, og at lovhjemlene kunne opphøre etter krigen. Men det ble også gjort klart at lovhjemlene ikke kunne opphøre dersom det fremdeles var saker som ble ansett for å være forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet også etter krigen. Ordlyden motsa seg selv, og loven tilsa at staten mente det til enhver tid ville være et behov for å beskytte seg mot fremmede farer - i krigstid, så vel som i fred.¹²⁷

Videre nevnte Post- og telegrafloven eksplisitt at kontroll av post- og telegrafforsendelser ikke ville føre til utvidet eller strengere kontroll over fremmede. Historiker Roald Berg har påpekt at loven var en del av en nødvendig tilpasningspolitikk som var med på å skape en regulert nøytralitetspolitikk mer enn å utvide statens tiltak og makt mot fremmede.¹²⁸ Loven gjorde at det ikke lenger var nødvendig med rettsbeslutninger for å få adgang til post- og telegrafkontroll. Staten hadde utvidet sitt organ ved å gi politiet denne fullmakten, men utover dette kunne ikke strengere fremmedkontroll føres med hjemmel i post- og telegrafloven.

Spioner og fremmedfrykt 1916

Akselereringen tok i all hovedsak til i 1917, og 1916 har blitt regnet som et rolig år hva gjelder fremmedpolitiske tiltak.¹²⁹ Etter at endringsloven og lov om kontroll med post- og telegrafforbindelser hadde blitt vedtatt i 1915, ble det hevdet fra staten sin side at den fremmedpolitiske lovgivning var god nok og at andre oppgaver var viktigere å håndtere som følge av krigen.¹³⁰ Høsten 1916 økte de krigførende presset og krigen gikk inn i en fase av ny

¹²⁵ Ot. Prp. Nr. 37 i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64. Nr. 3

¹²⁶ Ot. Prp. Nr. 37 i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64. Nr. 3

¹²⁷ Ot. Prp. Nr. 37 i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64. Nr. 3

¹²⁸ Berg, *Norge på egenhånd 1905-1920*, s. 191

¹²⁹ Kjeldstadli, «Kapittel 12: I hodet på en nordmann», s. 382; Kolsrud, «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen», s. 12; Rødsten, «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 113; Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 66.

¹³⁰ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 2

karakter for Norges del.¹³¹ Innstrammingene førte til at Norge gikk vekk fra en fullkommen nøytralitet og over til en politikk som favoriserte Storbritannia.¹³²

Hva fant sted i 1916 som førte til nye kontrolltiltak?

Krigens nye karakter førte til økt fremmedfrykt, økt frykt for spionasje og økt sinne mot tysk sabotasje. Det var derfor noen spionaffærer i 1916 som er verdt å nevne her, ettersom de var med på å provosere fram nye kontrolltiltak hva gjaldt fremmedkontroll.¹³³

I januar 1916 sendte Justisdepartementet ut en innstilling som omhandlet straffebestemmelser for utenlandske militærpersoner som befant seg i Norge under krigen.¹³⁴ Innstillingen gikk ut på at fremmedlovgivningen måtte tilrettelegges for å kunne gi enda strengere sanksjoner mot spioner. Innstillingen oppfordret også til å være mer observante, spesielt overfor utenlandske personer. Frykten for spionasje var ikke ubegrunnet, og selv om 1917 er det året som har blitt betegnet som spionåret i Norge, var det en rekke spionsaker fra 1916 og tidligere som var årsaken til spionfrykten.¹³⁵ Tyske marineoffiserer hadde drevet systematisk etterretningsvirksomhet i Norge siden 1875, blant annet for å kartlegge festningsanleggene i Norge. Det ble antatt at svenske spioner bedrev etterretning i Norge etter unionsoppløsningen. Det gikk også rykter om at russiske agenter kartla beredskapstiltak på Østlandet.¹³⁶ Spionasje var altså ikke et nytt fenomen i Norge, men med krigen vokste antallet spionsaker. Eksempelvis nevner politimesteren i Kristiania i sin årsberetning til Justisdepartementet i 1916 at politiet i Kristiania hadde intervenert mot 30 spioner i løpet av krigens to første år, et tall som ble regnet for å være uvanlig høyt.¹³⁷

Avisene rapporterte hyppig om de ulike spionsakene, og befolkningen kunne til stadighet lese om spioner som befant seg i Norge. I 1914 kom det ut rundt 260 aviser i Norge og innen 1918 hadde det kommet til 20 nye. Landets avisdekning kan regnes for å ha vært god og vidstrakt.¹³⁸ I *Aftenposten* alene var det i løpet av 1916 over 130 saker som omhandlet

¹³¹Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 2-3; Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 488; Berg, *Norge på egenhånd: 1905-1920*, s. 223; Kjeldstadli, «Verdenskrig og revolusjon?», s. 80

¹³² Se Riste, *The Neutral Ally*; Møte for lukkede dører 29. januar 1916

¹³³ En diskusjon som oppstod som følge av fremmedlovgivningen var dette med arverett. I stortingsforhandlingene fra 1916 blir det ofte repetert at fremmedlovgivningen hadde begrenset slektingers arverett, og at nye lovbestemmelser hva gjaldt arveretten måtte på plass som følge av fremmedlovgivningen. Hentet fra Ot. Prp. Nr. 3 i Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 3a.

¹³⁴ Ot. Prp. Nr. 4 i Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 63. Nr. 3a

¹³⁵ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 59

¹³⁶ Tim Greve, *Spionjakt i Norge: Norsk overvåkingstjeneste i tiden før 1940* (Oslo: Aschehoug, 1982), s. 18-19

¹³⁷ Gjengitt i Selliaas, *Politisk politi i Norge 1914-1937*, s. 59

¹³⁸ Rune Ottosen, «Pressens og ytringsfrihetens vilkår ved og etter utbruddet av første verdenskrig», i *Pressehistorisk tidsskrift nr. 22/2014:9- 28*, s. 9

spionasje i Norge. En av sakene som oppstod i 1916, og som senere ble omtalt til det kjedsommelige, var saken om finsk-svenske baron Otto von Rosen. Baron Otto von Rosen hadde i løpet av våren og sommeren 1916 skrevet brev om mystiske transporter som skulle foregå fra Danmark til Sverige, og etterretningstjenesten kom på sporet av baronen. Mistanken var ikke ubegrunnet, og da baronen ble arrestert i Karasjok i 1917, ble det funnet sabotasjeutstyr og sukkerbiter med miltbrannbasiller. Saken var med på å bevisstgjøre politiet om hvilken mulig trussel spioner som befant seg i Nord-Norge utgjorde. I september 1916 fikk Generalstaben beskjed om å følge nærmere med på grenseovergangene og å melde ifra om alt som kunne være av interesse for rikets sikkerhet fra Nord-Norge.¹³⁹

På samme tidspunkt ble baron Friedrich Walter von Rautenfels observert i Kristiania. Fra sensommeren 1916 fram til juni 1917 pågikk det en intens etterforskning og overvåkning av Rautenfels. Politiet var kjent med at det ble lagret store mengder sprengstoff av tysk opprinnelse, men det tok tid å finne ut hvem som sto bak. Rautenfels hadde planer om å benytte bombene til sabotasje mot skip som skulle seile til britiske havner.¹⁴⁰ Etter at Rautenfels ble arrestert bød saken på diplomatiske utfordringer. Den tyske ministeren Hintze mente pressens behandling av saken hadde vært meget uheldig. Hintze mente nemlig at pressens formidling «bidrog til å gjøre redelig arbeid vanskelig for alle tyskere i Norge». Hintze var riktignok tydelig i sin tale om at Rautenfels sine handlinger ikke var moralske eller aksepterte fra tysk side, men pressens reportasjebehov var altså med på å gjøre forholdet mellom Norge og Tyskland mer anspent.¹⁴¹ Den voksende spenningen mellom Norge og Tyskland var en av årsakene til at Norge gikk over til å bli en nøytral alliert i løpet av krigens to siste år.¹⁴²

Også i Bergen ble det behandlet flere store spionsaker i løpet av 1916. En av de mest betydningsfulle var en sak om spioner som meldte fra om skipsavgang til tysk etterretning i 1916. Tyskerne Erik Ferdinand Lavendel og Carl Schwartz ble våren 1917 observert i Bergen, der de spurte sjømenn om avgang, last og bemanning på skip som skulle til britiske havner. Mennene hadde antageligvis vært aktive et halvt år før de ble oppdaget.¹⁴³ I likhet med Rautenfels-saken fikk også denne saken diplomatiske konsekvenser, og saken skapte debatt på

¹³⁹ Eriksen og Niemi, *Den finske fare*, s. 143

¹⁴⁰ Greve, *Spionjakt i Norge*, s. 61

¹⁴¹For Rautenfels-sakens innvirkning se Greve, *Spionjakt i Norge*, s. 60; Johan Søhr, *Spioner og bomber. Fra opdagelsespolitiets arbeid under verdenskrigen (Oslo: Tanum, 1938)*, s. 73-98; Larssen, *Fra vokterstuen til Møllergaten 19*, s. 105-195

¹⁴² Se Riste, *the Neutral Ally*.

¹⁴³ Greve, *Spionjakt i Norge*, s. 136-142

Stortinget. Saken ble kjent som Bergensaken og ble brukt som eksempel i debattene på Stortinget om strengere fremmedkontroll.

Fremmedkontroll i 1917

Året 1917 ble som nevnt det store spionåret under krigen, og statsråd Johan Castberg påpekte under stortingsforhandlinger i 1917 at «man har været utilgivelig slapp baade overfor spioner [og andre] slags fremmede elementer».¹⁴⁴ Statsrådets tale var klar, og 1917 skulle bli det året i løpet av krigen med flest kontrolltiltak mot fremmede.

Det egentlige fremmedregisteret av 12. februar 1917

Akkurat to år etter at det første rundskrivet om opprettelse av et fremmedregister hadde blitt sendt ut til amtmennene, sendte Justisdepartementet ut et nytt. Rundskrivet av 12. februar 1917 påpekte at man fremdeles savnet et register over fremmede statsborgere.¹⁴⁵ Det har blitt antydnet at det var 1917-rundskrivet som opprettet det egentlige fremmedregisteret.¹⁴⁶ Det var ønskelig at registeret skulle bli utarbeidet så fort som mulig. Instruksen var at registeret skulle utarbeides på grunnlag av folketellingene og eksisterende protokoller hos politiet. Den nye innføringen skulle sikre at ethvert distrikt hadde oppdaterte fremmedregister som kun inneholdt fremmede som bodde i distriktet. Hensikten var dermed at listene over fremmede skulle være mer oversiktlige, mer nøyaktige og enklere å benytte. Det skulle bli enklere for staten å ha fullstendig oversikt over enhver fremmed i landet til enhver tid.¹⁴⁷

Nye bestemmelser av 4. mai 1917

Ytterligere to kontrolltiltak ble innført 4. mai 1917. «Lov om anmeldelse av reisende med skip» og «Lov som inneholder forandringer i lov om anmeldelse av reisende og fremmede av 4 mai 1901 med tilleggslov av 24 juni 1915». November 1916 hadde Justisdepartementet kommet med en provisorisk anordning som ble stadfestet i «Lov om anmeldelse av reisende med skip». Loven påbød reisende med skip å melde seg, og det var særskilt utenlandske reisende denne bestemmelsen gjaldt for.¹⁴⁸ Spionsaker som hadde omhandlet skipsfarten, hadde gjort politiet oppmerksomme på problematikken. De hevdet at uønskede utlendinger som hadde vært

¹⁴⁴ Stortingsforhandlinger, 1917 nr. 7a, s. 842

¹⁴⁵ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene 12. februar 1917, i N. L. 2 1917, s. 67

¹⁴⁶ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 67

¹⁴⁷ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene 12. februar 1917, i N. L. 2 1917, s. 70-71

¹⁴⁸ §1 i «Lov om anmeldelse av reisende med skip» av 4. mai 1917, hentet fra N. L. 1 1917, s. 327.

delaktige i spionsakene, antageligvis hadde kommet med skip ettersom det manglet en meldeplikt for disse.¹⁴⁹ Under behandlingen av forslaget i Odelstinget kom det klart fram at «under de nuværende forhold vil være ønskelig ogsaa at føre kontrol med reisende paa skip». Det var krigssituasjonen som ble framstilt som hovedårsaken til lovforslaget.¹⁵⁰ Justisdepartementet påpekte at også førerne av skipene måtte melde seg dersom de var utenlandske, og fra mai 1917 var det ikke lenger mulig for fremmede å bevege seg ukontrollert over den norske landegrensen via skip.¹⁵¹

Den andre loven som ble vedtatt 4. mai 1917 var nye endringer til fremmedloven fra 1901 og endringsloven av 1915. Hensikten med denne endringen var å få en tydeligere oversikt og bedre kontroll over de utlendinger som allerede var i landet.¹⁵² Tidligere var det fremmede som kom til nye steder som ble ansett som den største trusselen, men den nye loven påla enhver utlending som hadde til hensikt å oppholde seg i Norge i over tre døgn om å umiddelbart melde seg for den lokale politimesteren. Loven innførte også meldebevis. Meldebeviset var ikke like permanent som en oppholdsbok, men et midlertidig papir med fire måneders gyldighet.¹⁵³ Meldebeviset skulle fungere som en kontrollsikring i de saker der myndighetene var usikre på om en permanent tillatelse til opphold kunne eller burde gis. Den kongelige resolusjonen av 14. mai 1917 ga tydeligere instruksjoner om hva den nye fremmedloven fra 4. mai innebar, og loven og resolusjonen ga staten mulighet til å utvise en fremmed ved ankomst dersom oppholdet ikke var høyst nødvendig.¹⁵⁴

Passloven – hensikt og virkning

Lovens egentlige tittel var «Midlertidig lov om forandring i lov om avskaffelsen av det tvungne passvæsen m. v. av 21 mars 1860». Loven opphevet passfritaket fra 1860. Under behandlingen av lovforslaget i Odelstinget ble det påpekt at utgangspunktet til opphevelsen av passtvangen i 1860 var at lovverket hadde flere ulemper enn fordeler ved seg. Ved opphevelsen ble §3 lagt til, der «aapnet imidlertid Kongen adgang til i krigstid eller, naar krig er at befrygte, at træffe bestemmelse om pligt for reisende til at være forsynet med pas».¹⁵⁵ En av årsakene til innføringen av passloven i 1917 var at krig på norsk jord ble fryktet, og det ble ansett som

¹⁴⁹ Ot. Prp. Nr. 7, s. 2 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a

¹⁵⁰ Ot. Prp. Nr. 7, s. 2 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a

¹⁵¹ Rundskrivelse fra Justisdepartementet av 15. juni 1917. Hentet fra N. L. 1, 1917, s. 493

¹⁵² Ot. Prp. Nr. 7, i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a

¹⁵³ Lov som inneholder forandring i lov om anmeldelse av reisende og fremmede av 4. mai 1901 med tilleggslov av 24. juni 1915, 4. mai 1917.

¹⁵⁴ Kgl. Res. av 14. mai 1917. Hentet fra N. L. 1, 1917, s. 371

¹⁵⁵ Ot. Prp. Nr. 59 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

hensiktsmessig å gjeninnføre sikrere krav til dokumentasjon. Det var også ønskelig å etablere et bedre system for dokumentasjonspapirer.¹⁵⁶

«[S]aaavel i dagspressen som under de forhandlinger i Stortinget» hadde det ettertrykkelig kommet frem at tidligere lovbestemmelser og tiltak måtte suppleres med passtvang.¹⁵⁷ Under behandlingen av lovforslaget var samtlige representanter enige i at loven var høyst nødvendig. Det ble anslått at en passlov ville ha flere fordeler enn ulemper i krigstid. Johan Castberg, saksordføreren for loven, understrekte at loven var såpass streng at den burde bli en midlertidig løsning. Både Generalstaben og Justisdepartementet uttrykte ønsker om at loven skulle bli en langvarig ordning for å unngå at man havnet i en lik fremmedpolitisk situasjon i framtiden.¹⁵⁸ Likevel mente Castberg at selv om passloven ville være for streng til å bli innført som en permanent ordning, ville loven være tilstrekkelig i kontrollen av fremmede i krisetid. Han mente at regjeringens forslag måtte tilføyes bestemmelser foreslått av en nedsatt fremmedpolitikomiteé. Dette var bestemmelser med en ordlyd som bar tydelig preg av skepsis mot fremmede.¹⁵⁹ Arbeiderparti-representant Magnus Nilssen mente at Castberg og fremmedpolitikomiteen var altfor preget av krigssituasjonen og at det norske samfunnet ville lide dersom forslagene ble en del av utøvelsen av fremmedkontrollen. Nilssen mente at Castbergs forslag var så ille at man «risikerer at faa en inkquisition og en slags jakt fra politiets side».¹⁶⁰ Fremmedpolitikomiteen hadde foreslått godtgjørelse for hver anmeldelse eller utvisning som ble foretatt. Forslaget ble møtt med motstand. Blant andre nevnte Venstre-representant Paal Olav Berg at forslaget var en «styg maate at lønne paa, idet man derved skaper en slags klapjagt paa folk».¹⁶¹ Loven ble enstemmig vedtatt, og det ble bestemt at fremmedpolitikomiteens forslag om lønn ved anmeldelse eller utvisning ikke skulle bli gjeldende. Likeledes ble ikke Castbergs forslag om å la loven bli en midlertidig anordning tatt til etterretning. Justisdepartementet utarbeidet forskrifter til loven, og passloven trådte i kraft 20. september. Rundskrivelse av 7. september 1917 nevnte at andre dokumentasjonspapirer ville være gyldige identifikasjonspapirer for nordmenn som ennå ikke hadde fått seg pass. Rundskrivene påpekte også at de som ikke hadde skaffet seg pass burde oppfordres til å gå til

¹⁵⁶ Ot. Prp. Nr. 59 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

¹⁵⁷ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 658

¹⁵⁸ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 658

¹⁵⁹ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 658-663

¹⁶⁰ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 663

¹⁶¹ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 662

anskaffelse av dette. Samtidig ble det opplyst at svenske og danske statsborgere ikke trengte å ha visiterte pass, men at alle andre utlendinger måtte ha gyldige pass fra sine hjemland.¹⁶²

Dette med visitert pass skulle være med på å begrense kostnadene hos fremmedkontrollen i Norge. Grensekontrollen og fremmedlovgivningen hadde vært nokså ineffektiv og kostnadskrevende de første årene av krigen.¹⁶³ Fremmedpolitikomiteen ønsket derfor at som en del av den nye passloven måtte alle utlendinger som ønsket innpass til Norge ha visert passet sitt før innreise til landet. Dette skulle minske arbeidet og omfanget, samtidig som kontrollen skulle intensiveres og økes. Hensikten med loven var altså å sørge for maksimalt utbytte både med tanke på kostander og kontroll.¹⁶⁴ Samtidig skulle det opprettes et kontor som skulle ta seg av tilfeller der det var tvil om hvorvidt innpass burde innvilges. Kontoret skulle også fungere som et rådgiverorgan for passkontrollen. Kontoret ble kalt Centralpasskontoret.

Utlendingsloven – hensikt og virkning

Samtidig med passloven la regjeringen fram forslag om «Midlertidig lov om innskærnkning av utlændingers adgang til at opholde sig i visse kommuner». Loven skulle begrense utlændingers adgang til å velge bosted i Norge selv, og loven fikk uoffisielt tilnavnet «utlendingsloven».

Under behandlingen av forslaget snakket sjef for Justisdepartementet, venstremannen Otto Albert Blehr, forholdvis varmt om utlendinger som kom til Norge. Han la fram at utlendingene vanligvis ville bli ønsket velkomne til Norge og «at deres forhold ikke er av den art, at deres ophold her under almindelige forhold vilde være forbundet med nogen ulempe eller fare for landet».¹⁶⁵ Blehr la ettertrykkelig vekt på at krigen var årsaken til at utlendingsloven måtte innføres. Krigen hadde ført til at tilgangen på levnetsmidler var nokså begrenset i enkelte kommuner og bolignød herjet i de største byene. Dette gjorde det høyst nødvendig å begrense utlændingers adgang til disse stedene. Forsyningssituasjonen vil bli gjort rede for i neste kapittel, men det bør påpekes at utlendingsloven var første tiltak der forsyning og proviantering ble lagt til grunn for en strengere fremmedkontroll.

En hensikt med innføringen av utlendingsloven var altså å beskytte områdene der forsyningssituasjonen var som verst. Det er også et par andre ting som bør påpekes ved loven. I §1 nevnes «iøvrig av samfundsmæssige hensyn ansees paakrævet», som kan tolkes som en nokså åpen formulering som rommer mye. Selve lovforslaget ble behandlet samtidig som

¹⁶² Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmændene 07.09.1917. Hentet fra N. L. 2, s. 601

¹⁶³ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 657-664

¹⁶⁴ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 657-664

¹⁶⁵ Ot. Prp. Nr. 60 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3b

passloven. Castberg mente lovene var lagt fram ut fra de samme forholdene og at de hadde det samme formålet, nemlig å kontrollere fremmede og utlendinger og å sikre rikets sikkerhet. Arbeiderpartiets parlamentariske leder Anders Buen sa seg enig i dette. Han mente at §1 av utlendingsloven var siktet mot spionasje, da spesielt handelsspionasje, og ikke var særlig relevant for forsynings- og husleie-situasjonen.¹⁶⁶ Han mente videre at loven ga politiet for mye makt. Buen mente at lovens ordlyd og åpne formulering betydde at politiet kunne blande seg inn i boligspørsmål. Dette kunne misbrukes av politiet. Utlendingsloven gjorde det mulig å utvise personer dersom deres oppførsel var i strid med det politiet oppfattet som passende, og Buen mente dette kunne føre til utvisninger som ikke hadde noe med hverken forsynings- eller boligspørsmål å gjøre. Ettersom loven kunne inkludere personer som ble mistenkt for spionasje, mente Buen at politiet kunne inkludere og ramme flere enn hva det hadde hatt lovhjemmel til tidligere. Loven gjorde det ikke nødvendig å måtte bekrefte eller dokumentere mistanke ved spionasje, og på mange måter var det fritt fram for politiet å utvise de mennesker politiet selv hadde lyst til å utvise. Likeledes mente formannen for Arbeidernes faglige Landsorganisasjon, Ole Lian, at loven ikke ville gi staten noen hensiktsmessig makt i kontrollen mot fremmede. Han mente loven ville åpne for trakassering av arbeidere, føre til urettferdige og uberettigede utvisninger, samt gjøre det mulig for politiet å forfølge alminnelige mennesker med et ønske om å komme seg unna krig.¹⁶⁷ Påstandene møtte motbør fra Castberg. Castberg la ikke skjul på at loven ville kunne bli et nyttig verktøy i bekjempelse av spionasje, og mente at all form for spionasje måtte bekjempes. Hva han mente med all form for spionasje var nokså uklart, men han mente at spionasje kunne være så mangt, og at det kunne komme innenfra så vel som utenfra.¹⁶⁸ I likhet med kritikken i Odelstinget ble det under behandlingen av lovforslaget i Lagtinget gitt uttrykk for at ytterst få likte lovforslaget og dets formulering. Til tross for debattene på Odelstinget og Lagtinget var det enstemmighet om at nødvendigheten for utlendingsloven var der. Dette var på grunn av forsynings-situasjonen, husnøden og spionasjetrusselen i Norge.¹⁶⁹

Både årsakene til opprettelsen og hensiktene med loven ble gjort tydeligere gjennom forskriftene til loven som ble distribuert september 1917. I forskriftene ble det nevnt fire motiver for innføringen. Først og fremst var mangel på husrom nevnt. Deretter ble mangel på brensel og andre levnetsmidler nevnt som en årsak til innføringen. Før handelsspionasje ble

¹⁶⁶ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 672

¹⁶⁷ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 668

¹⁶⁸ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 668

¹⁶⁹ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 234

kommentert, ble også et nytt motiv lagt fram, nemlig bekjempelse av arbeidsløshet.¹⁷⁰ Dette var ikke et motiv som hadde blitt grundig diskutert under stortingsforhandlingene. Det var heller ikke et motiv som hadde blitt vektlagt i framleggelsen av lovforslaget av utlendingsloven. Som nevnt tidligere ble fremmede ofte koblet til arbeidsløshet. I forskriftenes formulering ble det stilt tydelige krav til hvordan loven skulle benyttes og tolkes dersom den omfattet fremmede eller utlendinger som var arbeidsløse. Rundskrivelse fra 10. september 1917 vitner om at stortingsforhandlingene hadde påvirket innføringen av loven. Rundskrivet nevner at:

«[e]llers blir der at træffe særskilt avgjørelse overfor de enkelte personer. Det er ikke forutsætningen, at bestemmelse om loven anvendelse i kommunen nødvendig skal medføre pligt for politimesteren til at forby ophold for enhver utlænding, naar ikke særlige forhold tar derimot.»¹⁷¹

Det ble derfor ettertrykkelig uttalt at hensikten med loven ikke var å skape en generelt strengere fremmedkontroll, og at politiet ikke kunne tolke eller benytte loven helt fritt.

Hensiktene med utlendingsloven var altså nokså sammensatt, og innføringen av loven innførte dermed et nytt prinsipp i norsk fremmedpolitikk. Dette nye prinsippet gikk ut på at selv om det ble lagt vekt på at det ikke skulle bli generelt vanskeligere for fremmede å oppholde seg i Norge, la utlendingsloven ned prinsippet om at samfunnsmessige forhold kunne legges til grunn for å nekte utlendinger opphold.

Virkingen av utlendingsloven var sammensatt og av en ny karakter enn tidligere lovgivning. En følge av lovens innføring var at alle utlendinger måtte søke husleienemnda om å få leie bolig. Bo-tillatelsen skulle ikke vare lengre enn seks måneder av gangen, og ny søknad måtte sendes inn når den gamle var utgått.¹⁷² Etter hvert fikk Justisdepartementet såpass mange forespørsler om hvilken rolle husleienemnda skulle ha og hvilke bestemmelser den kunne ta seg av, at et rundskriv ble sendt ut til amtmennene i november 1917 for å klargjøre oppgavefordelingen. Det ble fastslått at nye søknader om opphold måtte sendes til politiet først. Dersom utlendingen hadde opphold og ønsket å leie, kunne husleienemnda ta seg av dette med en gang.¹⁷³ Politiet tok seg av oppholdstillatelsen, en tillatelse som ikke var tidsbestemt. Så fort politiet hadde godkjent oppholdstillatelsen, kunne husleienemnda avgjøre spørsmålet om utlendingen skulle få leie bolig. Politiet kunne riktignok trekke tilbake oppholdstillatelsen på et

¹⁷⁰ Forskrifter for anvendelse av midlertidig lov om innskærking i utlændingers adgang til at opholde sig i visse kommuner, 08.09.1917. N. L. 2 1917, s.610-611.

¹⁷¹ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene 10.09.1917. N. L. 2 1917, s. 619-620

¹⁷² Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 11.10.1917. N. L. 2 1917, s. 667-668

¹⁷³ Rundskrivelse fra Justisdepartementet, 22.11.1917. Justisdepartementet, Politikontoret P – RA/S-2220/E/Eb/L0008/0001

hvilket som helst tidspunkt, men i april 1918 ble det klargjort at de som hadde fått opphold før krigen hadde brutt ut kunne betrakte sitt opphold og sin leietillatelse som permanent.¹⁷⁴ I praksis betydde dette at politiet og husleienemnda fikk et tettere samarbeid og en mer gjennomgående dialog hva gjaldt fremmede.

Gjennom hele første verdenskrig ble allmenheten nådd gjennom offentlige politibekjentgjørelser. De to siste årene av krigen ser man en stor vekst av politioppslag og avisnotiser. Hensikten var at informasjon om kontrollen av fremmede skulle nå flere mennesker.¹⁷⁵ Samtidig bør det nevnes at det ble mer informasjon om trusselen innenfra, nemlig arbeiderbevegelsen.¹⁷⁶ For mange ble verdenskrigen «et avgjørende brudd i livsopplevelse og samfunnssyn».¹⁷⁷ Arbeiderbevegelsen fikk en stor oppslutning under krigen. «I kjølvannet av den russiske revolusjonen i 1917 nådde masseaktiviteten, de politiske oppbruddstendensene, sitt høydepunkt i den norske arbeiderklassen».¹⁷⁸ Frykten for revolusjon ble knyttet til nødvendigheten av å stramme inn fremmedkontrollen.¹⁷⁹ Myndighetene så på deler av arbeiderbevegelsen som en «indre fiende farligere enn krigen».¹⁸⁰ Det er derfor nødvendig å påpeke at selv om verdenskrigen ble benyttet som argument og årsaksforklaring for innføringen av både passloven og utlendingsloven, var arbeiderbevegelsen en vesentlig årsak som presset fram en skjerpet fremmedlovgivning innenfra.¹⁸¹ Dette understreker det faktum at fremmedlovgivningen de to siste årene av verdenskrigen var ytterst sammensatt.

Oppsummering av krigslovgivningen

Den norske statsmakt var mer opptatt av å kontrollere fremmede under første verdenskrig enn hva de hadde vært tidligere. Det kom nye lovbestemmelser til, nye anordninger for meldeplikt og utvisninger ble etablert og staten utvidet sin kontroll over fremmede betraktelig. Tidligere litteratur har vist at de fleste politiske tiltak under krigen ikke gir inntrykk av å ha vært spesielt

¹⁷⁴ Rundskrivelse fra Justisdepartementet, 26.04.1918. I Justisdepartementet, Politikontor P. RA/S-2220/E/Eb/L0007/0001

¹⁷⁵ Dette bygger på en rekke notater, rundskriv og kopier vedrørende innskjerpingen av fremmedkontrollen som finnes hos RA/S-2220/E/Eb/L0007 og RA/S-2220/E/Eb/L0008

¹⁷⁶ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 74

¹⁷⁷ Kjeldstadli, «verdenskrig- og revolusjon?», s. 86

¹⁷⁸ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 14

¹⁷⁹ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 657-672; Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 507

¹⁸⁰ Ottar Strømme, *Den hemmelige hæren: den hemmelige militære organisasjonen mot «indre uro» i Norge fra 1918 til 1940* (Oslo: Oktober, 1978)

¹⁸¹ Eriksen og Niemi, *Den finske fare*, s. 75-76.

gjennomtenkte eller en del av en større, langsiktig og besindig plan.¹⁸² Første verdenskrig presset i stor grad fram en skjerpet fremmedkontroll, men det så ut som «de fleste tiltakene ble gjennomført i en pressituasjon der dagsaktuelle problemer knyttet til spionasje, masseinnvandring eller ressursknapphet meldte seg».¹⁸³

Fremmedkontroll etter første verdenskrig

Under et møte i Skien 25. august 1918 holdt Gunnar Knudsen foredrag om Venstres program, og naturlig nok ble krigen nevnt. Knudsen sa at «hele menneskeheten sukker etter fred, ikke alene de krigførende, men ogsaa de nøytrale».¹⁸⁴ Den 11. november 1918 kom den etterlengtede fredserklæringen. Avisene annonserte nyheten med en tankevekkende kommentar om at «vaabenstilstandsbetingelserne betyder sultedøden for millioner mænd, kvinder og barn».¹⁸⁵ Selv om dette i all hovedsak var en henvisning til det tyske folk, utelukket ikke avisene at våpenstilstandsbetingelsene kunne ramme Norge i framtiden. Likeledes ble det snakket mye om de røde faner, sosialismens inntog og bolsjevismen som herjet i Europa i kjølevannet av krigen.¹⁸⁶ Tromsø Stiftstidende mente de hadde funnet løsningen på problemet og skrev at:

«[d]et er imidlertid bare en vei at gaa for at bekjæmpe en slik farsot; det er ved at Norge som helhet erkjender sin pligt overfor de nordlige landsdeler og ved at man skaffer befolkningen deroppe andet at interessere sig for end det klassehat som fortærer [samfunnet].»¹⁸⁷

Til tross for våpenstillstand og fredserklæring var det ingen voldsom optimisme som preget avisenes forsider i den umiddelbare tiden etter krigen. Krigen hadde etterlatt seg spor som ikke kunne viskes ut med en gang.

Hvorfor ble ikke den fremmedpolitiske krigslovgivningen avskaffet etter første verdenskrig?

Sosialøkonom og historiker Einar Lie har påpekt at «[d]e politiske etterkrigsårene var dramatiske, og egentlig mer dramatiske enn vi får inntrykk av ved å se tilbake på de faktiske vedtatte endringer i vår politiske praksis».¹⁸⁸ Praktiseringen av fremmedlovgivningen i 1917 og 1918 bar preg av krigssituasjonen, og det var generelt forvirring rundt hvordan og hvem

¹⁸²Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig»; Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie*; Fuglum, «Norge under første verdenskrig»; Rødsten, «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956»; Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1902-1927*

¹⁸³ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1902-1927*, s. 78

¹⁸⁴ Gunnar Knudsen, Foredrag i Skien 25. august 1918 (Kristiania, 1918), s. 1

¹⁸⁵ *Aftenposten* 12.11.1918, s. 1

¹⁸⁶ *Dagbladet* 11.11.1918; *Bergens Annonce Tidende* 11.11.1918; *Arbeidet* 12.11.1918

¹⁸⁷ *Tromsø Stiftstidende* 12.11.1918, s. 1

¹⁸⁸ Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie; norsk økonomi og økonomisk politikk før, under og etter krigen», s.303

fremmedlovgivningen egentlig skulle ramme.¹⁸⁹ Det kan derfor påstås opphevelsen av de ekstraordinære bestemmelsene vinteren 1919 var med på å gjøre fremmedlovgivningen enklere å forstå og praktisere. 17. mars 1919 sendte Justisdepartementet rundskrivelse til fylkesmennene om forandringer i fremmedkontrollen. Dette var i hovedsak opphevelser av paragrafer som hadde ført til forvirringene i 1917. Videre ble det nevnt at Justisdepartementet hadde mottatt meldinger om at en rekke utlendinger ikke hadde hatt passet sitt i orden. Departementet anså det derfor som nødvendig at «[p]olitiet må søke å hindre sådan innsniken» og påpekte at passforskriftene ville stå vedlike.¹⁹⁰ Tufte hevder at utlendingslovens funksjon på 1920-tallet var årsaken til at statens kontroll over fremmede fortsatte, og at loven var med på å opprettholde en viss orden i samfunnet.¹⁹¹ I løpet av 1921 steg arbeidsledigheten i Norge, og det spredte seg en etterkrigs generasjon som slet med å komme seg tilbake til arbeidslivet eller finne tilbake til gamle rutiner. Dette var argumenter for å la de fremmedpolitiske tiltakene vedvare. I tillegg ekspanderte utlendingsloven ved at flere kommuner innførte tiltakene, igjen med argumentet om at utlendinger bidro til arbeidsløshet og at kommunene slet med boligmangel.¹⁹² Videre har det blitt påpekt at det internasjonale innvandringsmønsteret gjorde det nødvendig å la fremmedkontrollen bestå. USA innførte strengere innvandringslover på begynnelsen av 1920-tallet, og Norge ble, blant andre land, et alternativ for mange av de som ikke kom inn i USA.¹⁹³

I kapittel fire vil jeg analysere hvorvidt de ulike tiltakene og hendelsene som har blitt redegjort for i dette kapittelet førte til en utvidelse av statlig makt. Før dette vil det være nødvendig å redegjøre for framveksten av provianteringspolitikken under første verdenskrig. Selv om fremmedpolitikken til tider ble et krevende myndighetsområde å kontrollere, skulle provianteringspolitikken bli et av de mest dominerende og opphetede temaene i Norge under første verdenskrig.

¹⁸⁹ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1902-1927*, s. 106

¹⁹⁰ Rundskrivelse fra Justisdepartementet til fylkesmennene, 17.03.1918, N. L. 2 1919, s. 163-164

¹⁹¹ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1902-1927*, s. 106

¹⁹² Diverse saker fra Utlendingsloven av 1917. Justisdepartementet, Politikontor P. RA/S-2220/E/Eb/L0008/L0001

¹⁹³ Rødsten, «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 140

KAPITTEL 3: PROVIANTERINGSPOLITIKK

Norges første prioritet ved krigsutbruddet var å holde seg utenfor konflikten og å verne om nøytraliteten. Men Norge var avhengig av import. I 1913 kom 32% av norsk import fra Tyskland, samtidig som Norge var avhengig av korn og mel fra Russland og kull og koks fra Storbritannia.¹⁹⁴ Det var i første rekke landets næringsliv som fikk føle på den nye situasjonen sensommeren 1914, og importsituasjonen førte raskt til at utenrikspolitikk ble en del av næringslivs-, handels- og provianteringspolitikk.¹⁹⁵ I dette kapitlet skal jeg kartlegge framveksten av provianteringspolitikk under første verdenskrig. Deler av tiden før og etter verdenskrigen vil også bli presentert. Provisiantering kan forstås som anskaffelse og forvaltning av næringsmidler, matvarer, brensel og andre nødvendige varer befolkningen trenger. Provisianteringspolitikk vil derfor også innebefatte næringslivs-, handels- og utenrikspolitikk, ettersom disse områdene ble nærmest uatskillelige fra provianteringspolitikken under krigen.

Før første verdenskrig

Før første verdenskrig fantes det ikke hjemmel i norsk lov som ga staten mulighet til å regulere priser eller konkurransevilkår.¹⁹⁶ Provisianteringspolitikken under verdenskrigen har derfor blitt beskrevet som «offentlige tiltak av en helt ny og ukjent karakter».¹⁹⁷ Før bestemmelsene og tiltakene som ble iverksatt etter krigsutbruddet framstilles, bør det sees på om det virkelig ikke var noen form for statlig kontroll over priser, konkurransevilkår eller tilløp til tiltak som kan ha vært vesentlig for framveksten av provianteringspolitikken.

Det enkle svaret på dette er at det fantes ikke provianteringspolitikk før første verdenskrig. Det var ikke behov for innsamling og forvaltning av matvarer og levnetsmidler før krig- og krisesituasjonen oppstod. Det betyr ikke at staten hadde holdt seg utenfor næringslivs- og handelslivspolitikken før krigen brøt ut. Konesjonslovene er et eksempel på at staten ønsket å bli en del av og å kontrollere næringslivet i tiden før første verdenskrig.¹⁹⁸ Konesjonslovene regulerte i hvor stor grad utenlandske kapitalinteressenter skulle få kjøpe og utnytte norske

¹⁹⁴ Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret i 1914 RA/S-1292/A/Aa/L0051

¹⁹⁵ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 323

¹⁹⁶ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 324

¹⁹⁷ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 4

¹⁹⁸ Det følgende baserer seg i stor grad på Knut A. Bachke, *Koncessionslovenene: Lov nr. 4 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom og nr. 5 om erhvervelse av skog – av 18 september 1901* (Trondhjem, Bruns boghandel, 1910); Wilhelm Keilhau, *Koncessionslovenes retsgrundlag* (Kristiania: Aschehoug, 1914); P.L. Stabel, *Koncessionslovene vedkommende skog, fjeld og myr* (Trondhjem: Brun, 1917)

naturressurser, i første omgang fossekraft, men etter hvert også skog og gruvedrift. På begynnelsen av 1900-tallet ble staten mer og mer involvert i næringslivet gjennom konsesjonslovene. Det hadde blitt diskutert «[h]vorvidt vasdragsreguleringer bør henlægges under statens herredømme».¹⁹⁹ Johan Castberg og Wollert Konow fremmet riktignok nasjonalproteksjonistiske hensyn,²⁰⁰ altså en kontroll mot det utenlandske. Likevel påpekte de under stortingsdebattene at statlig kontroll over vassdrag ville være fornuftig for å skape en presedens dersom staten måtte blande seg inn i næringslivet ved senere anledninger.²⁰¹ Konsesjonslovene som ble vedtatt i 1909 satte strenge føringer for hvem som måtte søke staten om adgang til å kjøpe naturressurser som skog, vannfall, bergverk og annen fast eiendom. Tiltakene dreide seg om avgifter og tvungen statlig overtakelse. Det ble fastslått tydelige sanksjoner mot feil bruk av naturressursene. Produksjonen som kom ut av bruken av naturressursene skulle ikke eller kunne ikke være skadelig for samfunnet rundt.²⁰² Stortingsforhandlingene viser en enighet blant politikerne om at en tydelig konsesjonslovgivning ville skape et bedre samarbeid mellom stat og næringsliv. Dersom det ble nødvendig med innblanding senere, ville konsesjonslovene vise vei for hva staten kunne kreve av næringslivet, og hva næringslivet kunne kreve av staten.²⁰³ Det ble også lagt vekt på at lovene ville være til det beste for samfunnene hvor naturressursene fant seg, og at det norske samfunn generelt ville dra nytte av et tettere samarbeid mellom stat og næringsliv.²⁰⁴

Det kan derfor hevdes at provianteringspolitikken, som følge av det begynnende samarbeidet mellom stat og næringsliv, ble mer gjennomførbar enn hva den kunne ha vært. Det er derfor vanskelig å si seg helt enig i at provianteringspolitikken var av helt ny og ukjent karakter. At provianteringspolitikken var annerledes og av et mer omfattende omfang fra og med august 1914 kan derimot ikke motsies.

¹⁹⁹ Ot. Prp. Nr. 2., s. 13. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1909 Vol. 58 Nr. 3a

²⁰⁰ Trond Nordby, *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet: Norge 1870-1920* (Oslo: Universitetsforlaget, 1991), s. 128

²⁰¹ Ot. Prp. Nr. 2., s. 13. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1909 Vol. 58 Nr. 3a

²⁰² Trond Nordby, *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet*, s. 130

²⁰³ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 126), s. 1001-1008. Stortingsforhandlinger. 1906/1907 Vol. 56 Nr. 8

²⁰⁴ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 126), s. 1001-1008. Stortingsforhandlinger. 1906/1907 Vol. 56 Nr. 8

Krigsutbrudd

Krigen kom – og det norske folk fikk panikk. Ikke av redsel, ikke som utslag av nervesammenbrudd, ikke med bakenforliggende «begeistring». Det var en enkel og usammensatt panikk – den frykt som griper folk når de tror at de skal sulte.²⁰⁵

Provisiantering og panikk

Krigen hadde kommet brått på folk og politikere, og det spredte seg en viss usammensatt panikk rundt om i Norge august 1914.²⁰⁶ Mye av denne panikken kan forklares som uvisshet og usikkerhet. Det var ingen som var helt sikre på hva en krig ville bety for Norges del, selv om nøytralitet var erklært. Det var klart at Norge var avhengige av Europas stormakter for å motta forsyninger og nødvendige levnetsmidler, og man fryktet at krigen kunne få konsekvenser for matforsyningen.

Den 2. august 1914, få dager etter krigsutbruddet, fikk leger beskjed om å «utvise den største økonomi» ved bruk av bandasje og medisin i tiden framover.²⁰⁷ Krigen ville føre til knapphet av medisin og lege-utstyr i Europa. I tillegg rapporterte avisene om «kullnød»²⁰⁸ og et «oppfisset kornmarked».²⁰⁹ Avisene stilte også spørsmål om det var nok mat til alle, eller om man burde «storme paa butikkerne?».²¹⁰ Det ble skrevet om en «økonomisk krigstilstand»,²¹¹ og at Norge var et av «land paa krigsfot» fordi det «[i] bankerne hersker krigstilstand».²¹² Disse overskriftene, samt stadig påminnelser om importbehov, kan ha vært med på å skape uro. Det ble større pågang hos bankene og i butikkene. Norge hadde hatt en effektiv og velfungerende gullstandard i vel førti år da krigen brøt ut. Tidligere lovformuleringer tilsa at gullmynter og Norges Banks sedler var tvungne betalingsmidler. Det var få som hadde forutsett at en sån formulering ville forårsake krisestemning eller panikkinnløsning ved utbruddet av en verdenskrig.²¹³ Prisene steg i butikkene og folk løste inn sedler til gullmynter. Den paniske

²⁰⁵ Vogt, *Jerntid og jobbetid*, s. 12

²⁰⁶ 30. og 31. juli meldte en rekke aviser om at krigen ikke hadde hatt noen innvirkning på børs- og pengeforhold i Norge enda, men at stemningen generelt om i landet var ganske rolig, men noe pessimistisk. *Aftenposten* 30.07.1914; *Fædrelandsvennen* 30.07.1914; *Nordisk Tidende* 30.07.1914; *Hedemarkens Amtstidende* 31.07.1914; *Agderposten* 31.07.1914

²⁰⁷ Telegram fra medicinaldirektøren til samtlige amtmænd, 02.08.1914, i N. L. 2 1914, s. 327

²⁰⁸ *Aftenposten* 01.08.1914

²⁰⁹ *Middagsavisen* 01.08.1914

²¹⁰ *Dagbladet* 04.08.1914

²¹¹ *Trondhjems Adresseavis* 04.08.1914

²¹² *Social-Demokraten* 01.08.1914

²¹³ Wilhelm Keilhau, *Den norske pengehistorie* (Oslo: Aschehoug, 1952), s. 122

stemningen eskalerte. Alles blikk gikk til staten for rask handling,²¹⁴ og staten valgte å fatte tiltak mot videre prisvekst og seddelinnløsning.

4. august kom provisorisk anordning om salg og utførsel av fødevarer. Den provisoriske anordningen gjorde det klart at «[d]et forbydes indtil videre, at utføre korn- og melvarer, poteter, kul, koks og mineralske oljer».²¹⁵ §1 fastsatte maksimumspriser på salg av fødevarer, kull, koks, ved, torv, oljer, forstoff og andre fornødenhetsartikler.²¹⁶ Anordningen som kom noen dager etterpå tilføyde at fremstilling av øl og brennevin, så vel som salg og skjenking, nå skulle bli forbudt.²¹⁷ 4. august ble det også utstedt en provisorisk anordning om opphør av Norges Banks forpliktelse til å løse inn sedler til gull. Innløsningen av sedler skulle opphøre fra og med 5. august. Det forelå ingen oppfordring fra sentralbanken om å suspendere plikten til å innløse gull. Statens bekymring for nærings- og forretningslivet var årsaken til utstedelsen av anordningen.²¹⁸ Norges Bank var pålagt en nokså høy strafferente for å utstede flere sedler enn hva bankens gullbeholdning ga rom for, men ved krigsutbruddet ble strafferenten satt ned. Seddelutstedelse ble derfor foretrukket framfor seddelinnløsning for å sikre gull-lagrene.²¹⁹ Panikkfølelsen hadde tvunget staten til å handle. På Stortinget 8. august, i forbindelse med det ekstraordinære stortingsmøte i anledning krigsutbruddet, informerte Gunnar Knudsen om situasjonen:

Krigstilstanden og frykten for krig har lammet verdenshandelen og derhos skræmt en stor del av almenheten til at foreta skridt, som har vanskeliggjort pengeforholdene. Dette har ogsaa bragt forvirring i landets forsyning av den slags levnetsmidler og fornødenhetsartikler, hvorav Norge maa i stor utstrækning faa sin forsyning fra utlandet. Usund spekulation har foranlediget urimelige prisforhøielser paa de nødvendige livsfornødenheter, saasom mel og korn samt kul og koks.²²⁰

Staten anerkjente at de hadde tatt raske beslutninger som følge av panikken, men staten «var ikke selv herre over utviklingen».²²¹ Et eksempel på hva som menes med at staten selv ikke kontrollerte utviklingen, var en hendelse som utenriksminister Ihlen snakket om under et møte for lukkede dører 15. august 1914. Ved krigsutbruddet hadde noen engelske sjømenn blitt

²¹⁴ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 323

²¹⁵ Kgl. Res. av 02.08.1914, i N. L. 1, 1914, s. 469

²¹⁶ Provisorisk anordning om salg og utførsel av fødevarer m.v. 4. august 1914, i N. L. 2, 1914, s. 327.

²¹⁷ Provisorisk anordning om forandring av den provisoriske anordning av 4 august 1914 om salg og utførsel av fødevarer m.v. 7. august 1914, i N. L. 1, 1914, s. 475.

²¹⁸ Provisorisk anordning om utstedelse av moratorium for visse pengefordringer og om midlertidig opphør av Norges Banks forpliktelse til innløsning av sine sedler med guld. 4. august 1914, i N. L. 2, 1914, s. 328.

²¹⁹ Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 295-296

²²⁰ Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63. Nr. 7b, s.2891

²²¹ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 324

informert om at det skulle være et tysk kull-lager tilgjengelig i Norge. Denne hendelsen ble også nevnt i det foregående kapittelet. Den engelske flåten visiterte området de trodde kull-lageret befant seg. De stoppet og spurte norske skip om de hadde sett tyske skip. Hendelsen var ikke bare en krenkelse av norsk nøytralitet, men også en påminnelse om hvor viktig kull og brensel ville være og kom til å bli i krigen.²²² Knudsen fastslo dermed at det ikke bare var de «panikklignende forhold» som gjorde bestemmelser nødvendig, men at tiltakene var nødvendig fordi Norge var avhengig av import.²²³

Tiltakene var altså et forsøk på å få panikkstemningen under kontroll. De første dagene etter krigens utbrudd var det også en annen type stemning som spredte seg i noen kretser. Dette var en stemning som tilsa at verdenskrigen kunne bringe med seg gode muligheter for økonomisk vekst. Staten ga uttrykk for at de ønsket å være med på bølgen som kunne «erobre en stilling paa verdensmarkedet som vel aldrig vil tilbyde seg igjen». Det ble tidlig uttrykt at økonomisk støtte måtte gis der det var nødvendig for at samfunnet skulle klare seg, og der det kunne skapes en gevinst og økonomisk vekst.²²⁴ Riktignok endte verdenskrigen opp med å bli en katastrofe for norsk økonomi,²²⁵ men ønsket om og velvilligheten til å ekspandere statlig kontroll og innflytelse gjennom å bevilge penger gir inntrykk av en stat som ønsket å bli herre over egen utvikling. Et av tiltakene som skulle forsøkte å gi staten kontrollen over matvaresituasjonen var opprettelsen av *Statens provianteringskommission*.

Opprettelsen av Statens provianteringskommission

Statens provianteringskommission startet sin møtevirksomhet 5. august 1914 på sjøfartsdirektørens kontor. Proviauteringskommissjonen fikk fullmakt til å fastsette maksimalpriser og rekvirere nødvendighetsartikler.²²⁶ Kommisjonen kommuniserte til alle landets amtmenn at kommisjonen forventet at amtmennene sørget for at formannskapet i hver kommune satte ned et provianteringsråd på tre menn.²²⁷ Det har blitt hevdet at minnene fra den britiske blokaden under Napoleons-krigene 90 år tidligere preget det nasjonale tankegodset høsten 1914, og kommisjonen påpekte at alle ønsket å unngå en lignende knapphetstid igjen.²²⁸ Proviauteringskommissjonen skulle sørge for at korn- og melvarer, poteter, kull, koks og

²²² Møte for lukkede dører 1914, 15.08.1914

²²³ St. prp. Nr. 150. Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 62 Nr. 2b.

²²⁴ *Morgenbladet* 09.08.1914; Også sitert i Geir Imset, *Christoffer Hannevig: gull, krig og krakk* (Oslo: Pax, 2009), s. 46 og Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 295

²²⁵ Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, s. 95; Leiv Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 1; Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 295

²²⁶ St. prp. Nr. 150. Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 62 Nr. 2b.

²²⁷ St. prp. Nr. 150. Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 62 Nr. 2b.

²²⁸ Berg, *Norge på egen hånd: 1905-1920*, s. 14

mineralske oljer ikke ble ført ut av landet dersom det gikk ut over varelagrene i Norge. Staten og provianteringskommisjonen skulle sørge for mat til folket.

Historiker Leiv Mjeldheim har beskrevet statsmakten og provianteringskommisjonen på følgende måte:

Regjeringa greip i første omgang til organisatoriske løysningar som ein hadde røynsle med og som hadde vist seg brukande til tidsavgrensa oppgåver: kommisjonar og råd. Det let seg etablere raskt og var «relativt lett å bli kvitt». I slike organ – Proviaenteringskommisjonen var det viktigaste – kunne ein dessutan kombinera fagkunnskap med representasjon for interessegrupper og for den parlamentariske opposisjonen. Ein tverrpolitisk kriseadministrasjon vart slik sett eit alternativ til ei utviding av regjeringsgrunnlaget.²²⁹

Opprettelsen av Proviaenteringskommisjonen var altså en måte å unngå en utvidelse av regjeringen, men å sikre en utvidelse av makt ved å inkludere og kombinere ulike interessegrupper. Videre bør det påpekes at det Mjeldheim beskriver som den nye «forsynings- og fordelingsstaten» ikke hadde et finanspolitisk styringsinstrument. Det vil si at provianteringskommisjonen ikke hadde fått finansielle rammer å forholde seg til, noe som betydde at kommisjonen i praksis hadde en åpen pengesekk.²³⁰ Proviaenteringskommisjonen kunne forvalte så mye penger den mente var nødvendig. De finansielle implikasjonene ved de ulike bestemmelsene og tiltakene ble sjelden vurdert.²³¹ Proviaenteringskommisjonen skulle altså fokusere på matvaresituasjonen og ikke bekymre seg for de økonomiske rammene.

Høsten 1914 – grunnlaget for en forsynings- og fordelingsstat?

Det var i hovedsak to spørsmål som kom til å bli krevende for provianteringskommisjonen høsten 1914 kornforsyninger og bruk av poteter til brennevin.²³² Det lå an til å bli et dårlig år for norsk landbruk høsten 1914, og kornforsyninger ble et av de første krigsrelaterte spørsmålene som preget landets største aviser.²³³ Mel-temaet ble hyppig bragt opp i norske aviser, og det ble uttrykt spesiell misnøye for påbudet om at hvete og rug skulle males opp sammen. Bakere måtte lage brød av dette for å drøye beholdningene, og melprisene fra Romsdals amt og nordover ble fastsatt med et pristillegg på 25 øre per 100 gram.

²²⁹ Leiv Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 3

²³⁰ Leiv Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 4

²³¹ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 323

²³² Hesteutførsel til Sverige ble også diskutert, men i såpass mye mindre grad enn mel, korn og poteter at det ikke anses som hensiktsmessig å redegjøre for eller drøfte her.

²³³ Anne Hege Simonsen. ««En jättecamp saa frygtelig» Den første verdenskrig i to norske aviser 1914-1918», s. 30-81. I *Pressehistorisk Tidsskrift: Norsk presse under første verdenskrig*(nr. 22/2014): 30-81, s. 58

Storingsrepresentant for Venstre fra Nordland, Olaf Amundsen, mente pristillegget ville være «trykkende for den almindelige befolkning», og gikk hardt ut mot provianteringskommisjonens prispolitikk.²³⁴

En ensidig sammensatt kommisjon som utgangspunkt

Proviaeringskommisjonen mottok en rekke telegrammer og henvendelser fra ulike interesseorganisasjoner, instanser og privatpersoner som uttrykte misnøye og irritasjon rundt sammalingen og tillegget for de nordlige amtene.²³⁵ Mel situasjonen måtte tas på alvor, og Johan Castberg noterte i sin dagbok at:

verst stiller det sig med melforsyningen. Her har det offentlige maattet gaa til konfiskation i flere tilfælde og mølleieerne kræver nu at staten skal garantere dem mot konjunkturtaap, ellers truer de med at negte at male.²³⁶

Proviaeringskommisjonen mottok også krass kritikk for ikke å ta hensyn til de store samfunnsmessige sammenhengene i Norge, og tillegget på 25 øre per 100 gram på melprisene i nord ble oppfattet som urettferdig og som ujevn fordeling av varer. Politikken ble følgelig kritisert for å prioritere og favorisere storbyenes behov og befolkning.²³⁷ Interessekonflikter mellom bygd og by og mellom industri og landbruk hadde i det første tiåret av 1900-tallet preget mange av stortingsdebatter, norske aviser og samfunnsdebattanters appeller. Det ble påpekt at bygd hadde like lite forståelse for by, som by hadde for bygd.²³⁸ Til tross for at provianteringskommisjonen skulle representere ulike interesser, ble det hevdet at provianteringskommisjonen ikke representerte bygdens interesser i like stor grad som by- og handelsinteresser.²³⁹ Venstres Olaf Amundsen mente kommisjonen var ensidig sammensatt, fordi «den kun bestaar av medlemmer utvalgt fra Kristiania eller den nærmeste omegn».²⁴⁰ Amundsens påstand var ikke ubegrunnet: sjøfartsdirektør Harald Pedersen fra Kristiania ble innstilt som formann. Han var sønn av en skipsbygger og utdannet offiser, og hadde tidligere vært kommunepolitiker for Venstre. Pedersen skulle få en sentral rolle i norsk

²³⁴ Møte den 18de august. I Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63. Nr. 7b, s. 2901

²³⁵ St. prp. Nr. 150, 7. august 1914. Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 62 Nr. 2b.

²³⁶ Johan Castberg, *Dagbøker 1900-1914. 2: 1906-1917* (Oslo: Cappelen, 1953), s. 95

²³⁷ Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63, Nr. 7b, s. 2904

²³⁸ Eksempelvis kommer debatten fram i St. prp. Nr. 82 om bevigning av erstatning til enke Kari Johnsdatter Aaland m. fl. I anledning av indtrufte ulykker; St. Prp. Nr. 117 Om bevilgning til revision av planer og overslag for norefossens utbygning m.v.; St. med. Nr. 8 Om samtaletaksterne mellem byer og nærmeste omegn M.v.. Samtlige hentet fra Stortingsforhandlinger 1914. Vol. 63, Nr. 2b.

²³⁹ Stortingforhandlinger, 1914, Vol. 63 Nr. 7b, s. 2899-2936

²⁴⁰ Stortingforhandlinger, 1914, Vol. 63 Nr. 7b, s. 2901

provianteringspolitikk, og han tok oppgaven som formann seriøst.²⁴¹ Oberst og generalintendant Aanon Jacobsen Molland ble innstilt som medlem, og hadde under verdenskrigen ansvaret for Hærens Intendantur. Han var også fra Kristiania og sønn av en skipsfører. Videre var en velstående grossist fra Kristiania, Olav Belsheim, del av kommisjonen, samt politiker og gårdbruker Christopher Andersen Hornsrud fra Øvre Eiker, senere norsk statsminister og æresmedlem i Arbeiderpartiet. Hornsrud uttalte senere at han i de fleste politiske situasjoner gjennom sin karriere fungerte som en statist, og han kan muligens tilegnes denne rollen i provianteringskommisjonen også.²⁴² De tre siste medlemmene var godseier Kai Møller fra Thorsø herregård i Østfold, en av de mest sentrale personlighetene innen norsk landbruk i mer enn 50 år;²⁴³ jurist og professor Jon Skeie fra Vinje i Telemark; tidligere formann i Morgenbladet, advokat og høyrepolitiker, Edmund Theobald Harbitz, også fra Kristiania. Harbitz sa fra seg vervet den 29. august 1914 på grunn av helsen, og som erstatting ble det uttrykt ønske om en representant for handelsstanden. Nok en velstående grosserer, Per Møystad, ble innsatt i kommisjonen. Møystad var født i Elverum og bodde i Kristiania.²⁴⁴ Amundsen hadde derfor helt rett hva gjaldt kommisjonen. Den var ensidig sammensatt av menn fra det indre Østlandet.

Grunnlaget for provianteringspolitikken ble derfor muligens formet ut fra kommisjonsmedlemmenes samfunnsmessige forståelser og oppfatninger. Et eksempel på politikk som gjenspeiler kommisjonsmedlemmene og deres forståelse av hva som var viktig for norsk proviantering, var spørsmål rundt agnskjell. Amtmannen i Nord-Norge kontaktet kommisjonen jevnt gjennom senhøsten 1914 og våren 1915. Agnskjell var vesentlig for lofotfiske, og uten skjellene ville ikke amtene i Nord-Norge klare å sikre tilstrekkelig med fisk. Proviaeringskommisjonen valgte å forby utførsel av agnskjell,²⁴⁵ men allerede dagen etter mottok kommisjonen en rekke henvendelser fra de største rederiene fra storbyene. Rederiene mente de var avhengige av eksporten av agnskjellene, og en del av rederiene hadde allerede inngått avtaler med Storbritannia, Tyskland og Russland om agnuttførsel. Kommisjonen uttrykte at de ikke hadde tenkt godt nok igjennom forbudet, og mente rederienes sak var viktigere enn amtene i Nord-Norge. Kommisjonen gikk dermed tilbake på forbudet. Kommisjonen påpekte at utførselen av agnskjell ga større økonomisk gevinst og ville føre til mer gunstige forhold i fiskerinæringen enn hva et forbud av utførsel på agnskjell ville. Kommisjonen sendte telegram

²⁴¹ Pedersen, Harald, Dagbøker juli 1914 – september 1918. RA/PA-0368/E/L0001/0003

²⁴² Hans Olav Lahlum, *Oscar Torp: En politisk biografi* (Oslo: Cappelens Forlag, 2007), s. 90

²⁴³ Odd Grande, *Kai Møller: Herren til Thorsø* (Oslo: Gyldendal, 1961), s. 105

²⁴⁴ Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret i 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

²⁴⁵ *Lov om forandring av lov om tønner for saltet sild, brisling og agnsjell av 23 mai 1913*, 12. mars 1915

til amtene i Nord-Norge om at tilførsel og sikring av fisk, penger og varer var mer prekært i storbyene enn i de nordlige fylkene. Reaksjonene lot ikke vente på seg, og kommisjonen ble kraftig kritisert for å favorisere storby- og rederipolitikk.²⁴⁶

Kontroll av poteter, mel og korn

Man kan likevel spørre seg om kommisjonens sammensetning var det som la grunnlaget for en forsynings- og fordelingsstat, eller om andre impulser hadde vel så stor innflytelse på kommisjonen. Både referatsprotokollen fra kommisjonen og forhandlingene på Stortinget utover høsten 1914 vitner om at anordningene fra augustdagene hadde etablert et solid kontrollgrunnlag for kommisjonen. Debattene dreide seg i liten grad om behovet for ytterligere kontroll for å sørge for god provianteringspolitikk. Diskusjonene dreide seg derfor om de to temaene nevnt ovenfor, kornforsyninger og bruk av poteter til brennevin. Det ble diskutert hvilken type malt som kunne benyttes til ølbrygging og hvilke bryggerier som kunne få lisens til å produsere øl. Det ble debattert om potetutnyttelse og dispensasjoner til brennerier. Kommisjonen mottok til stadighet telegrammer om poteter «uskikket til menneskeføde», og som «umulig [kunne] nyttiggjøres, med mindre brænderiene tillates aapnet for drift».²⁴⁷ Protokollene viser at provianteringskommisjonen nesten ga samtlige som sendte telegram og ba om utvidet brennetillatelse godkjennelse til å lage brennevin av poteter som ble ansett som uskikket til mat eller potetmel.²⁴⁸ Til tross for spådommene om et dårlig år for landbruket 1914, ble det et godt potetår, spesielt for Hedmark og Oppland.²⁴⁹ Brenneriene i disse to fylkene etterspurte enda større kvanta poteter til brennevin, og dette ble innvilget høsten 1914. Telegrammene angående potetbruk, som provianteringskommisjonen mottok høsten 1914, viser tydelige økonomiske interessekonflikter mellom gårdbrukerne, brenneriene og potetmelfabrikkene.²⁵⁰ Proviaeringskommisjonen løste interessekonflikter ved at potetmelfabrikkenes behov for poteter ble sikret før poteter ble bevilget brenneriene. Proviaeringskommisjonen skulle dekke eventuelle økonomiske gap. Brenneriene kunne betale mer for potetene til gårdseiere enn hva potetmelfabrikkene kunne. Kommisjonen mente

²⁴⁶ Samtlige telegrammer, korrespondanser og referater er fra 1915 og er hentet fra Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret 1916. RA/S-1292/A/Aa/L0053.

²⁴⁷ Telegram fra Skiftamtman Irgens. Hentet fra RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

²⁴⁸ Telegrammer og dokumenter hentet fra RA/S-1292/D/Da/L0236/0001- RA/S-1292/D/Da/L0236/0003. Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret hentet fra RA/S-1292/A/Aa/L0051

²⁴⁹ Brenneri og bryggerisaker RA/S-1292/D/Da/L0236/0002

²⁵⁰ Brev fra Statsråd Konow til Det Kongelige Landsbruksdepartement datert 2. desember 1914. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

dette tapet måtte være et samfunnsansvar og ikke gå på bekostning av bøndene.²⁵¹ Ettersom potetmelfabrikkene fikk malt det kvanta potetmel som provianteringskommisjonen hadde beregnet var nødvendig for å sikre den norske befolkningen nok, ble det gjennom høsten 1914 mer enn nok poteter. En god del bønder fra Hedmark og Oppland forsøkte å selge potetene de hadde til overs, poteter som ikke gikk til hverken potetmelfabrikkene eller til brenneriene, privat til grossister i Kristiania. Ifølge grossistene i Kristiania var ikke Hedmark- eller Opplandspoteten noe å trakte etter. Den var nemlig altfor liten og altfor gul i kjøttet til at storbybefolkningen ville kjøpe disse potetene som matpoteter.²⁵² Provianteringskommisjonen så det derfor ikke som skadelig å la de ekstra potetene gå til brenneriene.

Likeledes ble utførselsforbud på fjærfe, egg, kaffe, krydder, te, ved og råstoffer til margarinproduksjon ikke lenger ansett som nødvendig, og provianteringskommisjonen avskaffet utførselsforbudet.²⁵³ Som et alternativ ble det nærmest tillatt fri bruk av mais, og mais ble brukt som råstofferstatning i brennevinsbrenning og i brødbaking.²⁵⁴ Samtidig ble det bestemt at de mindre møllene rundt om i landet, de som ikke kunne stå for egen regning, skulle slippe å sammale melet.

Den 11. desember 1914 skrev sekretær og landbrukskonsulent Ander Fjeldstad at kommisjonen fryktet vanskeligere tider. Fjeldstad skrev at årsaken var:

[d]en nuværende europæiske konflikt har i en følelig grad grepet ind i vort lands forsyning med mel og korn. Paa grund av de krigførende magters unførselsforbud o deres kontrol med den neutrale andel samt de stigende fragter og manglen paa tonnage er baade kornet blit dyrere og tilførselen uregelmæssigere.²⁵⁵

Kommisjonen var dermed klar over at deres arbeidsoppgaver muligens hadde vært forholdsvis enkle de første månedene av krigen, men at konflikten nå førte med seg nye utfordringer.

²⁵¹ Brenneri og bryggerisaker. RA/S-1292/D/Da/L0236

²⁵² RA/S-1292/D/Da/L0236/0002,

²⁵³ Protokollinnføring fra 3. oktober 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

²⁵⁴ RA/S-1292/D/Da/L0236/0002

²⁵⁵ Referatprotokoll fra Provianteringskontoret. RA/S-1292/A/Aa/L0051

1915 og nye utfordringer for provianteringskommisjonen

Gjennom høsten 1914 hadde krigskonjunkturen for alvor satt inn, og det ble en større etterspørsel etter varer enn før.²⁵⁶ Provanteringskommisjonen måtte håndtere nye og uventede oppgaver som følge av krigen. En av disse oppgavene var det nylig opphetede konflikten mellom stat og næringsliv.

Konflikt mellom stat og næringsliv i 1915

Ved utgangen av desember 1914 annonserte grosserer Møystad at han ønsket å si fra seg sitt verv i Provanteringskommisjonen. I januar 1915 fortalte Møystad om årsaken, og sa at en voksende konflikt mellom stat og handelsstand ville gjøre jobben hans i provianteringskommisjonen vanskelig.²⁵⁷ Som nevnt tidligere, ønsket staten å dra nytte av økonomisk vekst der det kunne la seg gjøre. Møystad mente staten hadde utnyttet handelsstanden ved å la den tyske regjering kjøpe opp overflødig sukker. Sukkeret hadde ikke vært av spesiell interesse for britene, og staten så handelen som en mulighet til å forbedre forholdet til Tyskland.²⁵⁸ I stedet for å la handelsstanden selv forvalte det ekstra sukkeret, mente Møystad at staten hadde innført et sukkermonopol. Videre påpekte han at staten hadde utøvet unødvendig og uheldig statsmakt, og han ville ikke være en del statens politikk gjennom provianteringskommisjonen. Møystad mente han «under disse omstendigheter finder min stilling som medlem av Staten Provanteringskommission uholdbar».²⁵⁹ Man bør derfor kartlegge hvordan konflikten mellom stat og næringsliv førte til provianteringspolitiske tiltak og handlinger i 1915.

Noe av det første som her bør nevnes er et eksempel som omhandlet skipsfarten. Den Norske Amerika Linje inngikk i januar 1915 en avtale med Storbritannia om behandlingen av norske skip som seilte nord for de britiske øyer. Selve avtaleteksten er ikke lenger tilgjengelig, men avtalen gikk ut på at den britiske legasjonen skulle gjennomgå skipenes papirer før avreise, og at skipene ikke lenger trengte å bli stoppet utenfor Kirkwall.²⁶⁰ Staten var ikke direkte innblandet i utformingen av selve avtalen, men staten var kjent med forhandlingene og valgte å ikke si noe eller legge tydelige føringer. Staten var klar over at avtalen kunne skape ubalanse i nøytralitetspolitikken.²⁶¹ Historiker Roald Berg har påpekt at utenriksledelsen i løpet av

²⁵⁶ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 486

²⁵⁷ Referatsprotokoll fra Provanteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁵⁸ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

²⁵⁹ Referatsprotokoll fra Provanteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁶⁰ Riste, *The Neutral Ally*, s. 82-85

²⁶¹ Møte for lukkede dører 18. januar 1915.

vinteren 1914/1915 innså at de måtte velge side i krigen, og at en britisk-vennlig politikk ville være å foretrekke.²⁶² Det spesielle med avtalen til Den Norske Amerika Linje var at den ble den første avtalen som førte til utenlandsk innblanding i norsk skipsfart.²⁶³ Avtalen ble den første hvor staten var informert og på sett og vis innblandet i en britisk-vennlig politikk. Provianteringskommisjonen måtte ta statens føringer i betraktning og måtte sørge for at import og eksport av fødevarer ikke forstyrret utenrikspolitikken. Avtalen ble dermed et eksempel til etterfølgelse for provianteringskommisjonen.²⁶⁴

I tillegg til en tettere sammenblanding av utenrikspolitikk og næringsliv, var det en rekke andre hendelser som førte til konflikt mellom stat og næringsliv utover 1915. Gjennom høsten 1915 fikk staten monopol på å innføre en rekke varer, blant annet dyrefor, kull og koks. Statsviter Christian Wyller har kalt denne utviklingen for importmonopol. Dette var et monopol som ble igangsatt som følge av en nedsatt kornmonopolkommisjon. Kommisjonen hadde til hensikt gjennom høsten 1915 å utrede hvorvidt et importmonopol på ulike varer burde bli innført som et permanent statsmonopol i Norge.²⁶⁵ Dette førte til sterke reaksjoner fra ulike hold i næringslivet.²⁶⁶ Mye av kritikken og konflikten dreide seg om økonomiske spørsmål. De som så forsyningssituasjonen som en gunstig økonomisk mulighet følte seg frarøvet muligheten som følge av statlig overtakelse.²⁶⁷ Monopolkommisjonen foreslo en rolig statlig overtakelse, men før dette ble gjeldende hadde staten meldt seg som deltaker på konkurransemarkedet.²⁶⁸ Staten hadde kjøpt bruksretten til Vaksdal mølle,²⁶⁹ samt skipet «Bruse» til bruk av kullforsyningen.²⁷⁰ Staten ble ikke bare kontrollerende, men også fungerende næringsdrivende. Dette førte til et «nett av fullmaktslover og forskrifter som etter hvert gjennomsyret norsk næringsliv».²⁷¹ Konflikten mellom staten og næringslivet førte altså til en utvidelse av kontrollmyndigheten så vel som å produsere en aktiv næringsdrivende stat.

²⁶² Berg, *Norge på egen hånd: 1905-1920*, s. 191

²⁶³ Riste, *The Neutral Ally*, s. 84; Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, s. 66

²⁶⁴ Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052, protokollføringer januar – juni 1915 nevner dette opptil flere ganger.

²⁶⁵ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 328

²⁶⁶ En rekke telegrammer, notiser og lengre dokumenter fra de fleste steder i landet funnet i mappe Beslagleggelser, erstatning, innkjøp m.m fra RA/S-1292/D/Da/L0339/0001. Her er det klager fra de største rederiene, de minste grossistene på landsbygdene, ulike interesseorganisasjoner m.m.

²⁶⁷ Diverse telegrammer og dokumenter. Om Levnettsmidler. Korn, mel og grynvarer. Beslagleggelser, erstatning, innkjøp, innførsel, priser og kreditt. RA/S-1292/D/Da/L0339/0001. Her er det klager fra de største rederiene, de minste grossistene på landsbygdene, ulike interesseorganisasjoner m.m.

²⁶⁸ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 329

²⁶⁹ Bilag, s. 45 i St. med. Nr. 12. Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 2b

²⁷⁰ St. prp. Nr. 143, s. 18. Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 2c

²⁷¹ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 325

Videre bør det påpekes at etter de største uenighetene mellom stat og handelsstand hadde blåst over, førte konflikten til et tettere samarbeid mellom stat og næringsliv.²⁷² Eksempelvis går Wyller inn på arbeidstvistloven fra 6. august 1915, som han karakteriserer som «et av de mest fundamentale lovverk i nyere historie».²⁷³ Et annet eksempel som førte til tettere samarbeid mellom næringslivet og staten var reguleringen av husleien. Gjennom provisorisk anordning 17. desember 1915 tok staten i bruk regulering som et direkte virkemiddel for å påvirke boligmarkedet.²⁷⁴ Anordningen ga kommunene rett til å opprette husleienemnd og innføre husleiestopp, samt makspris på husleie. Reguleringen gjaldt for leiligheter som var inntil tre rom og kjøkken, men var riktignok et reguleringsiltak av sosialpolitisk karakter som førte til et mer stabilt husleiemarked. 56 av 67 byer i landet innførte husleieregulering, og i Kristiania omfattet reguleringen nesten samtlige av arbeiderklassens boliger.²⁷⁵

Fiskeripolitikk og britisk blokadeoppkjøp – provianteringskommisjonens største utfordring?

Det var også andre sider av næringslivet som bød på utfordringer for provianteringskommisjonen. Gjennom vinteren og våren 1915 ble oppgavene og utfordringene gradvis flere og av mer variert og krevende karakter enn tidligere. Fiskeripolitikken og britisk blokadeoppkjøp seg som provianteringskommisjonens muligens største utfordringer i 1915.

Riktignok dreide de fleste beslutninger og tiltak rundt provianteringssituasjonen i Norge seg om bruk av korn og potet. Det var en forholdvis optimistisk kommisjon som mente provianteringssituasjonen og matvarelagrene i Norge så tilstrekkelige ut.²⁷⁶ Det var ikke alle som mente kommisjonen gjorde nok når det kom til sikring av fiskeforsyninger. Høyre-politiker Henrik Ameln fra Bergen påpekte under møte på Stortinget 30. juli 1915 at provianteringskommisjonen ikke gjorde en tilfredsstillende jobb, og at de måtte bli mer aktive og mer kontrollerende i sin måte å sikre fiskeforsyningene på.²⁷⁷ Ameln ønsket en mer aktiv statsregulering gjennom provianteringskommisjonen, men statsminister Knudsen påpekte at regjeringen i utgangspunktet var fornøyd med jobben provianteringskommisjonen gjorde.²⁷⁸ Knudsen kommenterte likevel at regjeringen ikke var fremmede for tanken å utvide

²⁷² Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 329-330

²⁷³ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 330

²⁷⁴ Provisorisk anordning 17. desember 1915, i N. L. 2 1915, s. 915

²⁷⁵ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 330; Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 464-468; Anne-Lise Seip, *Sosialhjelpstaten blir til: norsk sosialpolitikk 1740-1920* (Oslo: Gyldendal, 1984), s. 253-256; Kjeldstadli, «Verdenskrig – og revolusjon?», s. 84-85;

²⁷⁶ RA/S-1292/A/Aa/L0052 Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret i 1915

²⁷⁷ Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 7b, s. 2212

²⁷⁸ Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 7b, s. 2213

kommisjonen og kommisjonens myndighetsområder. Han påpekte at en mer aktiv provianteringspolitikk ville være positivt for Norge og norsk økonomi. Arkivar Kari Benedictow hevder at provianteringskommisjonen hadde fokusert på fiskeforsyningene helt fra starten av august 1914.²⁷⁹ Stortingsdokumenter og provianteringsprotokoller forteller på den andre side om en kommisjon som i stor grad ignorerte fiskeforsyningene. Kommisjonen hadde en taktikk som gikk ut på at utførselsforbud, prisregulering og stabil import skulle sørge for forsyningene og sikre matvarelagrene i Norge. Dette kan sees i lys av konflikten som oppstod med de mektige rederiene. Rederiene var mer interessert i å eksportere produktene som følge av gode penger, mens kommisjonen ønsket at varene forble i Norge. Proviaeringskommisjonen forsøkte å intervenere vedrørende fiskeforsyninger, men oppgaven med å sikre fisk virket for krevende. Det ble derfor enklere for kommisjonen å ignorere problematikken rundt fisken. Det å ignorere saken virket mer overkommelig enn det motsatte alternativet.²⁸⁰ Utover høsten 1915 ble fiskepolitikk et mer framtrødende tema i Stortinget, så vel som hos provianteringskommisjonen. Kommisjonen så seg derfor nødt til å håndtere fiskepolitikken annerledes enn hva som hadde blitt gjort tidligere. Å håpe at utførselsforbud og prisregulering ville løse situasjonen var ikke lenger nok.

Det var skipsfarten som i hovedsak forårsaket problemene. Den britiske forsvarsministeren Lord Kitchener var en av de få som trodde at verdenskrigen ville bli langvarig, og han mente at nye metoder måtte til for å knuse Tyskland. Den nye metoden Kitchener foreslo var blokade.²⁸¹ Allerede senhøsten 1914 innførte Storbritannia en blokade med den hensikt å blokkere tilførselen av viktige varer, nødvendig mat og industrielle materialer som holdt tyskerne i gang. Dette var varer som i hovedsak kom via sjøveiene. Disse sjøveiene var ruter norsk sjøfart var avhengige av å benytte for å kunne handle og for å vedlikeholde en stabil forsyning av matvarer. Blokaden skapte ingen store problemer på verdensmarkedet det første halve året, men utover vinteren og våren 1915 førte blokaden til stor mat- og fettmangel i Tyskland. Dette førte også til utfordringer for Norge. Vinteren 1915 fremla Stortinget hvor skadelig blokaden kunne bli for kystnæringer og landets generelle varetilførsel.²⁸² Siden

²⁷⁹ Kari Benedictow, «Kampen om fisken». I *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 18-23, s. 20

²⁸⁰ Det er en rekke rederier som til stadighet sørget for å sende telegrammer til kommisjonen med en nokså truende ordlyd. Dette dreide seg om mektige rederier med store økonomiske gevinster som følge av fiskehandel. Referanseprotokollen gir inntrykk av at når disse telegrammene ble behandlet eller enkelte rederier diskutert, gikk diskusjonen i stå eller det ble konkludert med at situasjonen var såpass komplisert at det var en sak for stortinget eller utenriksminister Ihlen dersom det skulle bli nødvendig. Hentet fra Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁸¹ Andersen, 1914 – *Inn i katastrofen*, s. 266 -277

²⁸² Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64, Nr. 7a, s. 203

krigsutbruddet hadde kjøpmenn fint kunnet selge varer til Storbritannia eller Tyskland på egenhånd og dermed velge side selv, til tross for at Norge hadde erklært seg nøytrale. Det var altså staten som var nøytral, men staten hadde ingen plikt til å hindre sine borgere i å handle med de krigførende eller hindre transitt av kontrabande. Dersom norske skip seilte under nøytrale flagg, men brøt med reglene som gjaldt når man seilte under nøytralt flagg, var dette redernes eller den enkelte kjøpmanns problem, ikke statens.²⁸³ Men Storbritannia var den mest innflytelsesrike stormakten hva gjaldt norsk økonomi og varehandel, og som følge av den britiske blokaden ble det etter hvert for komplisert med direkte avtaler inngått mellom individuelle kjøpmenn og tyskere.²⁸⁴ Fiskerieringen ble senhøsten 1914, vinteren og våren 1915 rammet av en rekke hendelser,²⁸⁵ og etter hvert ble det klart at staten måtte gå aktivt inn for å sørge for en britisk-blokade-vennlig fiskepolitikk for å unngå at Norge ble dratt direkte inn i krigen.²⁸⁶ Det er noe betenkelig at før provianteringskommisjonen valgte å ta grep, ble mengden fisk på det tyske markedet mangedoblet sammenlignet med før krigsutbruddet. Staten lot situasjonen gå nokså langt før det ble tatt grep, og fordi det ikke ble tatt grep tidligere, ble fiskesituasjonen ekstra prekær utover 1915.²⁸⁷ Staten og provianteringskommisjonen lot fiskesituasjonen gå så langt at det var en reell fare for at Norge ble trukket inn i krigen.²⁸⁸ Stortingsrepresentant Jørgen Løvland fra Venstre mente hele situasjonen var «so urimeleg, at me kann ikkje tru paa det».²⁸⁹ Det ble fremmet at den eneste løsning for å unngå at Norge fortsatte som en kasteball mellom Tyskland og Storbritannia var en tydeligere fiskepolitikk.²⁹⁰ Løvland mente at staten og provianteringskommisjonen selv var skyld i at fiskerisituasjonen hadde kommet dit den hadde, og at det nå måtte rettes opp skulle man unngå katastrofale konsekvenser.²⁹¹

Proviaeringskommisjonen måtte derfor ta tak, og gjennom høsten 1915 ble det utarbeidet en tydeligere fiskeripolitikk. 7. september 1915 ble det holdt en konferanse om sild-

²⁸³ Charles de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, 3. utg. (Paris: A. Pedone, 1960).

Referert i Berg, *Norge på egen hånd*, s. 182

²⁸⁴ Se Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 282-486; Eksempelvis Tyske ubåtangrep, Nordsjøsperringen, tysk erklæring 4. februar 1915 og misbruk av nøytrale flagg.

²⁸⁵ Se Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 282-486; Eksempelvis Tyske ubåtangrep, Nordsjøsperringen, tysk erklæring 4. februar 1915 og misbruk av nøytrale flagg.

²⁸⁶ Møte for lukkede dører 22. april 1915; Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, s. 66; Benedictow, «Kampen om fisken», s. 21; Simonsen. ««En jättecamp saa frygtelig» Den første verdenskrig i to norske aviser 1914-1918», s. 58; Andersen, *1914- Inn i katastrofen*, s. 267

²⁸⁷ Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁸⁸ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

²⁸⁹ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

²⁹⁰ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

²⁹¹ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

situasjonen i Norge. Gjestene på konferansen var ulike representanter med interesser i norsk fiskeripolitikk. Provisjonskommisjonen hadde sagt seg enig med regjeringen i at en innstramning og skjerping av fiskeripolitikken var nødvendig. Som følge av britisk blokade og den utfordrende nøytralitetspolitikken innså kommisjonen gjennom høsten 1915 at fiskeripolitikken måtte bli det viktigste forvaltningsområde for å sikre norsk proviantering. Kommisjonen ytret at «[s]ild er en vare som særlig befolkningens brede lag er vandt til at faa for en rimelig pris. De høie priser paa denne vare virker særlig trykkende nu».²⁹² Kommisjonen var kjent med at deres største utfordring for å skape en gjennomførbar og god fiskeripolitikk var å få bukt med den enkelte kjøpmann som fortsatte å selge fisk til tyskere på egenhånd. Tyskerne var villige til å betale eksepsjonelt godt. Situasjonen var ytterligere utfordrende fordi fiskerne ikke kom inn til bryggene med fangsten, men solgte fisken mens de fremdeles lå på sjøen.²⁹³ Kommisjonen diskuterte jevnlig hvordan disse utfordringene skulle løses.²⁹⁴ Salget fortsatte til tross for at provianteringskommisjonen hadde oppfordret kjøpmennene til å unngå å selge til tyskere på sjøen. Utenriksminister Ihlen hadde henvendt seg til kjøpmennene og påpekt hvor viktig det var å unngå handel med tyskerne for å avverge diplomatiske kriser.²⁹⁵ Provisjonskommisjonen måtte handle mer konkret for å få bukt med problemet. 14. september 1915 kom en kongelig resolusjon som forbød salg og utførsel av sild.²⁹⁶ Ti dager etterpå kom forbudet mot å utføre hermetisk sild.²⁹⁷ Den provisoriske anordningen fra 24. september 1915 forbød også utførsel av hermetisk brisling og nevnte at det ville bli gitt kraftige bøter dersom det ble forsøkt utført eller utført i emballasje som ikke var merket riktig.²⁹⁸ Kommisjonen hadde handlet konkret. Samtlige av protokollene og arkivsakene fra provianteringskommisjonen mot slutten av 1915 vitner om en mer alvorlig kommisjon som hadde gjort fiskepolitikk til førsteprioritet i oppdraget om å sikre norsk matvareforsyning.²⁹⁹ Stortinget innvilget også økonomisk støtte til å opprette et eget kontor under provianteringskommisjonen for å sikre sild og fisk.³⁰⁰ Provisjonskommisjonen hadde samarbeidet med Statens handels-, industri- og sjøfartskomite, som hadde blitt opprettet 3.

²⁹² Referatsprotokoll fra Provisjonskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁹³ Referatsprotokoll fra Provisjonskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁹⁴ Referatsprotokoll fra Provisjonskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁹⁵ Møte for lukkede dører 22. april 1915; Referatsprotokoll fra Provisjonskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

²⁹⁶ Kgl. Res. av 14.09.1915. I N. L. 2, 1915, s. 783

²⁹⁷ Provisorisk anordning om utførsel av hermetisk nedlagt brisling, 24. september 1915, i N. L. 2 1915, s. 818.

²⁹⁸ §1 og §5 i Provisorisk anordning om utførsel av hermetisk nedlagt brisling, 24 september 1915

²⁹⁹ Dette er tydelig i det som kommer fram i Møter ang. forskjellige spørsmål vedk. eksportforbud n.v. for sild 1915. RA/S-1292/D/Da/L0374/0001

³⁰⁰ Referatsprotokoll fra Provisjonskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

oktober 1914,³⁰¹ men komiteen lå under Utenriksdepartementet. De 19 medlemmene i Statens handels-, industri- og sjøfartskomite, var mer opptatt av å sikre god handel under nøytrale forhold, enn å sikre norske forsyninger til den norske befolkning.³⁰² I november 1915 ble det dermed opprettet det provianteringskommisjonen kalte for et «sentralkontor for omsetning av sild, fisk og relaterte fiskeprodukter».³⁰³ Kontoret ble også bemyndiget til å bruke det beløp de mente var påkrevet for å «skaffe de indenlandske forbrukere sild til rimelig pris» med den hensikt å kontrollere «fordeling av sild paa det indenlandske marked».³⁰⁴

Videre kan det sees utfra de to første meldingene til Stortinget, lagt fram henholdsvis i 1915 og 1916, at fiskepolitikken som følge av blokadeoppkjøp virkelig endret provianteringskommisjonens myndighetsområde og fikk konsekvenser for samfunnet generelt.³⁰⁵ Provianteringskommisjonen hadde bevilgning til å handle og behandle diverse varer på statens regning, men etter britisk blokade, og følgelig også etter at dyrtiden hadde satt inn i Norge for alvor, fikk provianteringskontoret flere oppgaver. Disse oppgavene førte blant annet til et større maktområde og fri disposisjon fra staten for å sikre hjemmemarkedet. Det er eksempelvis en hendelse og en kunngjøring som viser hvor sammenflettet fiskeri-, handels- og provianteringspolitikk ble utover 1915. Gjennom senhøsten 1915 ble det kjent at britene vurderte å starte oppkjøp av norsk fisk til eget forbruk. Dette skulle motvirke at norsk sjøfart omgikk blokaden og fortsatte å tilføre fisk til Tyskland.³⁰⁶ De britiske oppkjøpene ble organisert av Albert Martens, en privat aktør i Bergen. Martens skjønnte at oppkjøpet kunne bli problematisk og ønsket en uttalelse fra utenriksminister Ihlen. Han ønsket at Ihlen kunne forstå og bekrefte at oppdraget han tok på seg tjente det norske samfunnet på best mulig måte. Ihlen avsto, men Martens inngikk en avtale likevel. Dette ble en avtale britene, Martens og den norske stat valgte å holde hemmelig. Ihlen var klar over at avtalen kunne føre til en diplomatisk krise med Tyskland og valgte derfor å holde den hemmelig i håp om at tyskerne aldri fikk høre om den.³⁰⁷

Statsminister Knudsen redegjorde for de nye oppgavene provianteringskommisjonen hadde fått i løpet av 1915. Hans beskrivelse gjenspeiler hvor sammenflettet samtlige områder

³⁰¹ Kgl. Res. av 03.10.1914, i N. L. 2 1914, s. 382

³⁰² Statens handels- industri- og sjøfartskomite. Komiteens nedsettelse. Referater fra møtene. Komiteens forhandlingsprotokoll. RA/S-1634/A/L0001

³⁰³ Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

³⁰⁴ Kgl. Res. av 09.11.1915, i N. L. 2 1915, s. 867

³⁰⁵ St. med. Nr. 12. Stortingsforhandlinger. 1915 Vol.64 Nr. 2b; St. med. Nr. 7. Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 2c.

³⁰⁶ Følgende hendelse er gjengitt i Benedictow, «Kampen om fisken», s. 22-23; Saken er også nevnt i Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052

³⁰⁷ Benedictow, «Kampen om fisken», s.23

av norsk økonomi og politikk ble under verdenskrigen. Sitatet viser også hvordan den nye situasjonen påvirket provianteringskommisjonens oppgaver, utfordringer og myndighetsområder:

[H]vorledes de krigførendes censur har beredt vanskeligheter for vor post- og telegramutveksling med utlandet, hvorledes eksportforbudene utenlands stadig er blit mere og mere omfattende, samtidig som det er blit vanskeligere og vanskeligere at opnaa dispensationer derfra, og hvorledes kommissionen har ydet sit bistand i den anledning, dels ved opprettelsen av et eget telegrafkontor, dels ved at medvirke til opnaaelse av utførselstilladelse i eksportlandet og ved der at anstille undersøkelser og drive underhandlinger om kjøp, og endelig paa den maate, at kommissionen ofte selv har staat som formel mottager av vedkommende vare. De vanskeligheter eksportforbudene utenlands har lagt iveien for vor tilførsel, rammer vor forsyning av kunstgjødsel og kraftfor. [...] Videre omtales kjøtttilførselen. [Det er også gjort undersøkelser] angaaende tilførsel av hvete, saltforsyningen [...], import og salg av kul, koks og cinders, spørsmålet om anskaffelse eller leie av skib til statens varetransport. Kommisionen gaar derpaa over til at omtale de overveielser og foranstaltninger som har fundet sted med hensyn til regulering av eksporten av flere viktige utførselsartikler av betydning for folkeernæringen (smør, sild, fiskehermetik, ferskfisk). Der gives en utførlig redegjørelse for den organisation som er istandbragt for at sikre det indenlandske forbruk av sild til billig pris.³⁰⁸

Det siste Knudsen kommenterer her svarer i stor grad på det spørsmålet som ble stilt: hvorvidt fiskeripolitikk og britisk blokadeoppkjøp var provianteringskommisjonens største utfordring gjennom 1915. Fiskeripolitikken og britisk blokadeoppkjøp hadde vært en enormt stor utfordring for staten og kommisjonen. 1915 ble langt fra det mest krevende året med tanke på provianteringssituasjonen i Norge under krigen, men det hadde vært mer krevende enn hva både kommisjonsmedlemmene og staten hadde forventet. Utfordringene ble etter hvert såpass mange og av en såpass krevende karakter at kommisjonen ble gjort om til et eget departement i 1916.

1916 og opprettelsen av Provianteringsdepartementet

Den 3. juli 1916 søkte samtlige provianteringskommisjonsmedlemmer om avskjed. Avskjeden ble begrunnet med at forsyningskrisen og spekulasjonsøkonomien som hadde eskalert utover våren og sommeren 1916 var uhåndterlig. Det var en rekke utenriks-, sjøfarts- og nøytralitetspolitiske hendelser som var med på å gjøre provianteringssituasjonen slik at kommisjonen ble erstattet med et eget departement.

³⁰⁸ St. med. Nr. 7. Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 2C, s. 1-3. Landbruksdepartementets innstilling av 26de mai 1916. Foredraget av statsminister Gunnar Knudsen.

Hvorfor ble det opprettet et Provieringsdepartement?

Det lå an til å bli et dårlig år for norsk landbruk høsten 1914, men som nevnt tidligere ble det en god innhøsting og provianterings situasjonen likevel gikk greit.³⁰⁹ Kommisjonen var dermed ikke helt forberedt da potethøsten 1915 i meget stor grad ble skadet av tørråte. Brenneriene kunne nyttiggjøre seg av poteter som var angrepet av sykdommen. I løpet av september 1915 ble det likevel kjent at skadeomfanget var såpass omfattende at det ville få konsekvenser for både brenneriene og matforsynings situasjonen i Norge.³¹⁰ Brenneriene fikk først beskjed om at de nærmest kunne få ubegrenset tilgang på de skadede potetene. Etter et møte på Hamar for representanter ved potetmelfabriker, brennerier og representanter fra regjeringen, ble det nærmest gitt potetmonopol til potetmelfabrikkene som følge av tørråten.³¹¹ Potetene som ikke kunne brukes til potetmel var av såpass elendig kvalitet at til og med brenneriene ville få problemer med å bruke de. Dette likte brenneriene dårlig. Provieringskommisjonen hadde vist velvillighet tidligere ved å ettergi ekstra kvanta til brenning høsten 1914 og våren 1915. Endringene surnet derfor samarbeidet mellom brenneriene og provianteringskommisjonen høsten 1915.³¹² Det så ut til at kommisjonen hadde gjort seg upopulær hos nok en næringslivsaktør.

Likeledes var fiskeavtalen med reder Martens, nevnt over, kjent for provianteringskommisjonen. Bransjeavtalene var ikke helt uproblematisk for kommisjonen. Kommisjonens ønsker og behov ble tilsidesatt og i stor grad overkjørt i bransjeavtalene, og dette fikk konsekvenser for matforsyningen.³¹³ Det ble etter hvert flere næringsgrupper som fulgte etter med bransjeavtaler. Etter hvert ble det flere bransjeavtaler som provianteringskommisjonen måtte forholde seg til, og flere bransjeavtaler som ikke var gunstige for varesituasjonen i Norge. Treforedlingsindustrien, såpefabrikkene,

³⁰⁹ For å utdype hva som menes med at provianterings situasjonen var greit stilt refereres til Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 299-302. Lie påpeker at Norge hentet det meste av sine inntekter fra handel med krigførende parter de to første årene av krigen, og at det var innenlandske kilder som ble vel så viktige i krigens to siste år for økonomien. Lie nevner også at innenlandske varer var nærmest tilstrekkelig for å dekke forsyningsbehovet de to første krigsårene, mens fra midten av 1916 ble importmangelen såpass stor at varer produsert i Norge ikke var nok til å være i nærheten av å tette forbrukergapet.

³¹⁰ Dispensasjoner 1915 for brennerier til å anvende poteterm bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. RA/S-1292/D/Da/L0236/0002; Dispensasjoner 1916 for brennerier til å anvende poteterm bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. RA/S-1292/D/Da/L0236/0003

³¹¹ Dispensasjoner 1915 for brennerier til å anvende poteterm bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

³¹² Dispensasjoner 1915 for brennerier til å anvende poteterm bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

³¹³ Det finnes en del notater i mappe1 og 2 Brancheavtaler. RA/S-1292/D/Da/L0235/L0001 og RA/S-1292/D/Da/L0235/L0002. Her diskuteres nye brancheavtaler og det til stadighet refereres til gamle bransjeavtaler som provianteringskommisjonen ble holdt utenfor fra.

hermetikkindustrien, fargehandlerne, sjokoladefabrikkene, møllene og kornhandelen sørget for at produksjonsapparatet fungerte greit i Norge de to siste krigsårene.³¹⁴ Likevel var bransjeavtalene problematiske. Fuglum har forklart hvorfor avtalene kompliserte provianteringskommisjonens arbeid:

[Vilkårene [på avtalene] var til dels harde, og de førte store deler av norsk næringsliv inn i et avhengighetsforhold vis-a-vis en krigførende makt [...]. En bivirkning av bransjeavtalene var utilsiktet: de bidrog til å styrke interesseorganisasjonenes maktstilling i norsk næringsliv og til en vidt dreven sentralisering innen disse sammenslutningene.³¹⁵

Det at interesseorganisasjonenes maktstilling ble styrket i næringslivet satte følgelig press på provianteringskommisjonens utarbeidelse av avtaler. Staten hadde hatt liten innflytelse på utformingen av disse bransjeavtalene. Proviaeringskommisjonens formann, Harald Pedersen, erindrer i sine dagbøker at vinteren 1915/1916 var en tid preget av motarbeidelse og interessekonflikter som følge av bransjeavtalene. Kommisjonen måtte arbeide med og forholde seg til vilkår som nærmest var umulig å konkurrere mot.³¹⁶

Videre ble også kommisjonens arbeidsoppgaver flere og av en mer krevende karakter. Kommisjonen utvidet seg derfor i galopperende fart for å dekke det stadig økende driftomfanget. Det ble stadig ansatt nye mennesker, og organet ble større og mer komplekst sammensatt. I tillegg hadde kommisjonen påpekt at de kommunale provianteringsrådene ikke gjorde nok for å sikre befolkningen forsyninger. Kommisjonens arbeid måtte derfor også innbefatte en form for kontroll av de lokale provianteringsrådene. Kommisjonen mente selv dette var helt unødvendig, utfordringen hovedsakelig var på det nasjonale plan og ikke det lokale.³¹⁷ Lovhjemlene gjorde det likevel vanskelig for kommisjonen å frasi seg ansvaret for de lokale provianteringsrådene.³¹⁸ I tillegg til disse oppgavene påpekte Gunnar Knudsen at provianteringskommisjonen hadde blitt industriherre og fiskehandler i løpet av 1915. En utvidelse Gunnar Knudsen mente hadde ført til at provianteringskommisjonen hadde blitt «landets største forretning».³¹⁹

Årsaken til utvidelsene hos provianteringskommisjonen bør sees i lys av det som har blitt karakterisert som en handelskrig mellom Tyskland og Storbritannia. En handelskrig som

³¹⁴ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 491

³¹⁵ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 491

³¹⁶ Pedersen, Harald. Dagbøker juli 1914 – september 1918. RA/PA-0368/E/L0001/0003

³¹⁷ St. med. Nr. 7. Statens Proviaeringskommissjons beretning III. Omfattende virksomhet i første halvår 1916. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2C

³¹⁸ St. med. Nr. 7. Statens Proviaeringskommissjons beretning III. Omfattende virksomhet i første halvår 1916. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2C

³¹⁹ Gjengitt av Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 329

påvirket norsk utenrikspolitikk.³²⁰ Den 5. februar 1915 kunne man lese i *Aftenposten* at «Handelskrigen begynner for alvor».³²¹ Både Tyskland og Storbritannia hadde en nådeløs framgangsmåte overfor Norge.³²² Historiker Roald Berg har oppsummert situasjonen meget godt, og har påpekt at «norsk utenrikspolitikk var i ferd med å bli tvunget til full samordning med garantimakten Storbritannias blokadepolitikk. De norske ressursene var langt på vei brakt under alliert kontroll, i økende grad med regjeringens medvirkning».³²³ Det kunne vært fristende å redegjøre ytterligere for hvilke spesifikke utenrikspolitiske hendelser som hadde ført til ubalanse i utenrikspolitikken og følgelig provianteringspolitikken, men dette er ikke nødvendig for å kunne svare på hvorfor det ble et Provisjonsdepartement.

Det ble et Provisjonsdepartement som følge av endringer i den internasjonale konflikten og ekspansjon i statens oppgaver. I tillegg bør det nevnes at komiteens valg om å si fra seg sine verv ikke var basert på komiteens meninger eller ønsker alene. Gunnar Knudsen mente at virksomheten til provianteringskommisjonen burde komme under bedre kontroll. Han mente dette ville skje ved å gjøre provianteringsarbeidet til en egen del av regjeringen. Også stortingsrepresentant for Venstre, Carl Victor Geelmuyden, oppsummerte godt hva Stortinget mente om saken og hva de kom fram til våren 1916:

Vi har for det første anmerket [...] hvorvidt denne provianteringskommission nærmest som en raadgivende og forslagsstillende institusjon har været den heldigste. Og utviklingen maa jo siges at ha vist, at der igrunnen trænges noget mere end dette at ha en raadgivende og forslagsstillende kommission; der trænges, at der blir en mere samlet og avgjørende magt og myndighet i den nøieste forbindelse med provianteringskommissionen. [...] Vi vet jo, som sagt, at utviklingen har ført dithen, at der ikke er nogen uenighet om, at man maa komme mere ind paa den vei at faa det hele lagt i en eneste ansvarlig mands haand, som da faar bruke de hjælpere, som han finder fornøden.³²⁴

Det var altså veldig tydelig fra samtlige kanter at krigen hadde gjort det nødvendig å føre en provianteringspolitikk som utøvde mer kontroll og mer makt. Det var altså krigssituasjonen som hadde gjort det nødvendig å gå fra en kommisjon til et eget Provisjonsdepartement. I det vakuum som oppstod som et resultat av komiteens avskjed 3. juli 1916 og departementets

³²⁰ Berg, *Norge på egen hånd: 1905-1920*, s. 193

³²¹ *Aftenposten* 05.02.1915, sitert i Simonsen, ««En jættekamp saa frygtelig» Den første verdenskrig i to norske aviser 1914-1918», s. 63

³²² Knut Utstein Kloster, *Krigsår og gullflom: skipsfarten under verdenskrigen* (Oslo: Gyldendal, 1935), s. 17-56; Schreiner, *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*, s. 134;

³²³ Berg, *Norsk utenrikspolitikk historie 1905-1920*, s. 224

³²⁴ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2227

midlertidige opprettelse 26. august 1916 var det en rekke provianteringspolitiske hendelser som kan karakteriseres som årsaker til et bruddpunkt i provianteringspolitikken.

Sommeren 1916 – et bruddpunkt i provianteringspolitikken?

Sommeren 1916 markerer et skille i provianteringspolitikken. Man kan stille seg spørsmål om hvor dramatisk bruddpunktet i provianteringspolitikken var, eller om det var et bruddpunkt i det hele tatt.

Britene fortsatte forhandlingene rundt blokadeoppkjøpene på fisk fra våren 1916, og mot sommeren 1916 ble det klart at det britiske fiskeridepartementet lovet 14 millioner pund til fiskekjøp i Norge.³²⁵ Problemet var at forhandlingspartene, det britiske fiskedepartementet og private norske redere, ønsket å offentliggjøre avtalen. Dette var noe den norske stat i utgangspunktet ikke ønsket. Fiskeridirektør Johan Hjort hadde med seg forhandlere som skulle sikre at de utenrikspolitiske interessene ble ivaretatt under forhandlingene. Den 5. august 1916 ble Fiskeavtalen mellom Norge og Storbritannia undertegnet. Hjort gikk senere av, etter å ha signert en avtale han selv var dypt misfornøyd med, og etter å ha havnet i en situasjon han senere uttalte virket vanskelig å komme seg ut av på noen annen måte enn med Storbritannia som seierherre.³²⁶ Avtalen påla den norske stat å innføre utførselsforbud på all slags fisk, fiskeolje og andre fiskeprodukter. Britene forpliktet seg til å kjøpe 85% av den fisk som ble igjen etter at innenlandsmarkedet hadde blitt sikret.³²⁷ Pålydende bestemmelser ble deretter utstedt gjennom en kongelig resolusjon den 18 august 1916.³²⁸ Til tross for at den norske stat ønsket å holde avtalen hemmelig, ble det klart at avtalens ordlyd var av en slik natur at avtalen måtte offentliggjøres. Hemmelighold ville høyst sannsynlig føre til en dramatisk diplomatisk krise med Tyskland dersom de skulle få nyss i avtalen. Ihlen mente at spionasje i Norge ville sørge for at tyskerne fikk vite om avtalen, og derfor måtte avtalen offentliggjøres før de fikk høre det gjennom andre kanaler.³²⁹ Utenriksminister Ihlen fikk senere skylden for ikke å ha informert tyskerne i tide. Avtalen hadde blitt hemmeligholdt den første tiden. Tyskland viste stor misnøye og situasjonen ble meget anspent og komplisert som følge av avtalen.³³⁰ Konsekvensene skulle bli at både Tyskland og Storbritannia presset Norge ytterligere gjennom

³²⁵ Benedictow, «Kampen om fisken», s. 23

³²⁶ Berg, *Norge på egen hånd: 1905-1920*, s. 200

³²⁷ Johan Hjort, *Utenrikspolitiske opplevelser under verdenskrigen* (Oslo: Gyldendal, 1927), s. 93-111

³²⁸ Kgl. Res. Av 18.08.1916, I N. L. 2 1916, s. 391

³²⁹ Riste, *The Neutral Ally*, s. 134

³³⁰ Frey, «The Neutrals and World War One», s. 21

høsten 1916 og vinteren 1917.³³¹ Likevel var ikke hemmeligholdet det eneste problemet med fiskeavtalen. Utenriksminister Ihlen mente at en krenkelse av norsk fisketerritorium var forventet. Han mente fiskeavtalen bare var et våpen som ble benyttet for å rettferdiggjøre krenkelsen.³³² Ihlen var innforstått med og snakket tydelig om at Norge som nasjon ikke var mektig nok eller hadde nok å bidra med på verdensmarkedet til å forvente å forbli ukrenket.

Det var likevel statsminister Knudsens økonomiske føringer for fiskeavtalen som fikk størst konsekvenser. Gunnar Knudsen fremmet vedtaket om å pålegge den Norske Bank å la den engelske stat føre kreditt på fiskeoppkjøpet. Konsekvensen ble at fiskeavtalen fikk alvorlige økonomiske konsekvenser for Norge.³³³ I tillegg ble ikke provianteringskommisjonen, til dens store forargelse, holdt tilstrekkelig informert om fiskeavtalens innhold.³³⁴ Det hele resulterte i fiskemangel i landet.³³⁵ Den konservative politiske journalisten Olaf Gjerløw har beskrevet fiskeavtalen av 5. august 1916 som en «livsfarlige konflikt» som «styrtet vårt land på hodet» og «veltet oss ut i pengeinflasjon».³³⁶ Konsekvensene av fiskeavtalen alene kan derfor påstås å være nok til å forstå hvorfor det ble et provianteringspolitisk bruddpunkt sommeren 1916. Avtalen fikk store konsekvenser for utenrikshandel og forsyningssituasjonen den resterende tiden av krigen. Fiskeavtalen var likevel ikke den eneste handlingen gjennom sommeren 1916, som var med på å sørge for et skille i provianteringspolitikken. Utenriksminister Ihlen hadde rett i sin observasjon av provianteringspolitikken juli 1916 da han uttalte at «det er store vanskeligheter vi gaar imot, jeg kan ikke andet sige».³³⁷

Dagen etter at kommisjonen hadde meldt sin avskjed, kom det en kongelig resolusjon om salg og utførsel av fødevarer.³³⁸ Varer i emballasje av alle slags jernblikk ble absolutt forbudt. Utførselsforbudet skulle gjøre det vanskeligere å føre fødevarer ut av landet. Hensikten var at private grossister skulle satse på hjemmemarkedet istedenfor å sende varer til utlandet hvor profitten var større.³³⁹ Samme dag sendte Utenriksdepartementet et skriv om at limlær og

³³¹ Riste, *The Neutral Ally*, s. 134 - 136

³³² Møte for lukkede dører, Stortinget 24. juli 1916

³³³ Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 10; Fritz Hodne, *Norges økonomiske historie 1815-1970*(Oslo: Cappelen, 1981), s. 446-447

³³⁴ Brancheavtaler. Forhandlinger med de britiske myndigheter om importen av fødevarer. RA/S-1292/D/Da/L0235/0001

³³⁵ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie: 1914-1940*, s. 14

³³⁶ Olaf Gjerløw, *Norges politiske historie: Høires innsats fra 1814 til i dag* (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1934), s. 168

³³⁷ Møte for lukkede dører, Stortinget 24. juli 1916.

³³⁸ Kgl. Res. av 04.07.1916, i N. L. 2, 1916, s. 281

³³⁹ Dyrtidsforanstaltninger. Motarbeidelse av dyrtiden. RA/S-1292/D/Da/L0249. Mappe 0001-0003; Det kommer også fram at dette kunne sees i sammenheng med utenrikspolitiske bestemmelser angående innholdet i selve emballasjen. Dette kommer ikke helt tydelig fram og det er vanskelig å si noe konkret om

lim også skulle bli forbudt å selge eller føre ut av landet.³⁴⁰ Videre kom det tydelige bestemmelser om aksjeselskaper som hadde til hensikt å spekulere i skipsfarten, og staten la tydelige føringer som ville kunne gjøre det vanskeligere for enkeltpersoner å tjene penger på farlig sjøfart som følge av krigen.³⁴¹ Generelt sett førte sommeren 1916 til et meget anspent forhold mellom provianteringspolitikken og rederiene.³⁴² Statsråden Konow fra Bergen mente interessekonflikten var såpass intens «at man maatte være forberedt paa at misnøien blev saa stor at det kunde resultere i optøier».³⁴³ Konow rapporterte også om kjøttmangelen som stadig vokste, og om at bergenserne var generelt misfornøyde med provianteringskommisjonens mangel på tiltak.

Kommisjonen var travelt opptatt med å innføre mer kontroll i tiden etter sin avskjedsmelding. Kommisjonen hadde rettet en henstilling til alle sagbruk om at de ikke kunne selge ved til industrielt bruk, spesielt ikke til cellulosefabrikkene, før kommunene hadde fått mulighet til å dekke sitt behov for den kommende vinteren.³⁴⁴ Staten ønsket en tydeligere kontroll over skogbruket. Under en uttalelse fra Arbeiderparti-representant Hornsrud utrykte flere fra regjeringen støtte til Hornsruds forslag. I forbindelse med innstillingen fra landbrukskomiteen om bruk av 10 millioner kroner til anskaffelse av brensel uttalte Hornsrud at:

[D]er burde anvendes, hvis det viser sig nødvendig, tvangsmidler likeoverfor skogeierne for at skaffe tilveie brændsel i fornøden utstrekning. Erfaringerne under kriser har vist, at det er yderlig vanskelig at skaffe tilstrækkelige mængder av brændsel, specielt at holde importen til landet oppe. Vanskelighetene har vært, og vil antagelig vedbli at være saa store, at brændselsforsyningsspørsmålet blir et større spørsmål end matforsyningsspørsmålet. Jeg har allerede i lande tider været opmerksom paa, at saa vil ske. Og jeg tror derfor, det er nødvendig, at gaa til at anvende andre og videregaaende midler end bare bevilge disse 10 millioner kroner.³⁴⁵

Videre roste Hornsrud provianteringskommisjonens forslag om å innføre en plikt for bønder og skogeiere. Jordbruket skulle dermed få merke den nye harde provianteringspolitiske linje

hvilke bestemmelser og avtaler dette egentlig viser til. Det hintes til at kobberavtalen er relevant i denne sammenheng, men dette vil jeg ikke gå dypere inn på i denne oppgaven.

³⁴⁰ Rundskrivelse, 04.07.1916, i N. L. 2, 1916, s. 282

³⁴¹ Lov om skibs-aktieselskaper, 26. juli 1916, i N. L. 2 1916, s. 337-366; Lov om forandring i lov om aktieselskaper og kommanditaktieselskaper av 19 juli 1910, 26. juli 1916, i N. L. 2 1916 s. 367-377.

³⁴² Dette hadde eskalert gjennom krigen, og også tonnasjeavgiften som ble vedtatt ved Stortinget i februar 1916 var med på å forverre et allerede anspent forhold. Vogt, *Jerntid og jobbetid*, s. 79

³⁴³ Referatsprotokoll for Provianteringskontoret 01.01.1916 til 29.08.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0053

³⁴⁴ Referatsprotokoll for Provianteringskontoret 01.01.1916 til 29.08.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0053

³⁴⁵ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2138

gjennom sommeren 1916.³⁴⁶ Provieringskommisjonen mente det ville bli behov for å innføre tvangsdyrking i jordbruket og plikthugging for skogseiere. Kommisjonen mente at dersom den vanskelige verdenssituasjonen vedvarte var det kun tvang og plikt som var en god løsning på varesituasjonen i Norge.³⁴⁷ Hornsrud mente kommisjonen fremmet forslagene for å utøve god provianteringspolitikk, men at forslagene falt igjennom fordi kommisjonen manglet makt. Han mente kommisjonen ikke fikk nødvendig støtte fra Stortinget. Stortinget var noe skeptisk til for mye statlig maktutvidelse og var redd for at strenge provianteringspolitiske innføringer kunne føre til opptøyer og misnøye.³⁴⁸ Hornsrud gikk så langt som å kalle Stortinget prinsipløst fordi de var skeptiske til å bruke tvang eller innføre pliktbestemmelser mot jordbruket og skogbruket.³⁴⁹ Etter ytterligere forhandlinger kom det likevel fram at Stortinget ønsket å sikre forsynings situasjonen gjennom ytterligere kontroll ved å innføre nye prisfastsettelse, suppleringsoppkjøp og plikt dyrking.³⁵⁰

Videre hadde forsynings- og provianteringsdiskusjonen fått en mer offentlig karakter enn tidligere. Dette var til en viss grad et resultat av Castberg, som våren 1915 hadde vært på audiens hos Lloyd George. Castberg kom tilbake og hevdet at Norge var dyrere å leve i enn de krigførende land. Castberg var meget synlig i det offentlige rom, og snakket høyt om hva og hvordan samfunnet burde og kunne bedres.³⁵¹

Staten bestemte seg gjennom sommeren 1916 for å gå aktivt inn i flere områder som ville berøre provianteringspolitikken. Som nevnt tidligere hadde provianteringskommisjonen pekt på utfordringene med de lokale provianteringsrådene, og nevnt at mer kontroll var nødvendig for å sikre forsyninger.³⁵² Dette ble tatt til etterretning og bedret gjennom «Lov om kommunale provianteringsråd». Denne loven ble vedtatt den 26. juli 1916. Loven ga staten myndighet til å pålegge enhver kommune i landet å snarest opprette et provianteringsråd.³⁵³ Ordlyden formidlet tydelig at dette ikke var frivillig. Samtlige kommuner måtte skaffe seg et provianteringsråd bestående av minst tre medlemmer. Alle medlemmene måtte bli regnet som godt egnet til jobben og måtte vise en særskilt interesse for å sikre landets varelagre.³⁵⁴

³⁴⁶ Nordby, *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet*, s. 143

³⁴⁷ Referatsprotokoll for Provianteringskontoret 01.01.1916 til 29.08.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0053

³⁴⁸ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2137-2138

³⁴⁹ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2138

³⁵⁰ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 1450

³⁵¹ Vogt, *Jerntid og Jobbetid*, s. 81

³⁵² St. med. Nr. 7. Statens Provianteringskommissions beretning III. Omfattende virksomhet i første halvår 1916. I Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2C

³⁵³ Lov om kommunale provianteringsraad, 26. juli 1916. N. L. 2 1916, s. 328

³⁵⁴ Lov om kommunale provianteringsraad, 26. juli 1916. N. L. 2 1916, s. 328

Provisianteringspolitiske tiltak skulle dermed sikres og utvides gjennom lokale provianteringsråd i større grad enn tidligere.

Det nye provianteringsdepartementet

Den 26. august 1916 ble det opprettet et midlertidig provianteringsdepartement. Departementets myndighetsområder ble definert under tre punkter: behandling av saker angående landets forsyning med levnetsmidler og andre fornødenhetsartikler, rett til å dispensere forbud, og behandling av saker vedrørende tidligere provianteringslovgivning.³⁵⁵ Provisianteringskommisjonen som organ skulle også fortsette, men som en egen kommisjon under departementet.³⁵⁶ Den 14. september ble kommisjonen opphevet og erstattet av Provisianteringsdepartement. Kommisjonen skulle likevel videreføres og fikk en rådgivende funksjon i Provisianteringsdepartementet.³⁵⁷ Statsminister Knudsen avviste mye av kritikken kommisjonen hadde mottatt, og mente at stat og kommisjon hadde hatt et meget godt samarbeid. Videre påpekte Knudsen at han tok kritikken av kommisjonen til etterretning, og at han ønsket et bedre samarbeid mellom regjeringen og det nye Provisianteringsdepartementet.³⁵⁸ Knudsen betegnet det nye Provisianteringsdepartementet som «ingen stor affære». Han mente departementet i seg selv ville bli enkelt å organisere. Han hevdet at «det skal ikke stort til» for å håndtere forholdene fordi pengesekken var åpen, og staten skulle støtte enhver handling.³⁵⁹ Det motsigende var at Knudsen vedkjente at den provianteringspolitiske situasjonen kom til å bli mer og mer krevende.³⁶⁰

Det nye departementet skulle ta for seg nye oppgaver. Disse oppgavene skulle gis til amtmann i Romsdals amt og ny-innvalgte stortingsrepresentant fra Venstre, Oddmund Vik. Viks nye verv har blitt beskrevet som en «utakknemlig oppgave» i en vanskelig tid,³⁶¹ men Vik gjorde ikke arbeidet helt enkelt for seg selv. Det var en rekke tiltak og bestemmelser man kan spørre seg om var med på å gi staten mer makt, og hvorvidt noen av disse ble lagt under det nye Provisianteringsdepartementet.

³⁵⁵ Kgl. Res. av 26.08.1916, i N. L. 2 1916, s. 409

³⁵⁶ Punkt 3 i Kgl. Res. av 26.08.1916, i N. L. 2 1916, s. 409

³⁵⁷ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 14; Kgl. Res. av 14.09.1916, i N. L. s 1916, s 434

³⁵⁸ Forhandlinger i Stortinget (nr.281) 25. juli – Om provianteringskommissionens virksomhet. Stortingsforhandlinger 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2241

³⁵⁹ Forhandlinger i Stortinget (nr.281) 25. juli – Om provianteringskommissionens virksomhet. Stortingsforhandlinger 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2246-2247

³⁶⁰ Forhandlinger i Stortinget (nr.281) 25. juli – Om provianteringskommissionens virksomhet. Stortingsforhandlinger 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2246-2247

³⁶¹ Kolsrud og Nomeland, «Kriseorganer under første verdenskrig», s. 25

Provisianteringsdepartementet og nye bestemmelser

Vik satte raskt i gang med nye tiltak og nye bestemmelser. Det ble fastsatt nye maksimumspriser på salg av varer og de fleste bestemmelser ble utstedt for å «sikre og ordne landets forsyning med livsfornødenheter».³⁶² Staten tok mer kontroll for å sikre forsyninger. Det var spesielt ett område som provianteringskommisjonen hadde en særskilt innvirkning på, og som staten betydelig utvidet sitt myndighetsområde over gjennom høsten 1916. Dette området var husleieregulering. Provisianteringskommisjonen mente at forsyningspolitikken ville dra fordel av et mer kontrollert boligmarked. En bedre kontroll ville gi familier mer penger å bruke på mat, som hadde blitt dyrere som følge av krigen.³⁶³ I mai 1916 hadde det kommet en omfattende lov som ga leietakere flere og mer solide rettigheter. Gjennom sensommeren og høsten 1916 kom det ytterligere anordninger og rundskriv som blant annet gjorde det vanskeligere for utleiende å si opp leietakere.³⁶⁴ Staten hadde ikke kontrollert og regulert boligmarkedet på samme måte tidligere. Tiltakene fra 1916 kan karakteriseres som en form for sosiallovgivning utenfor det etablerte statelige operasjonsfelt, som utvidet statens myndighet til å omfatte flere sider av samfunnet enn tidligere.³⁶⁵

Videre var det en del andre hendelser gjennom 1916, som Provisianteringsdepartementet var direkte innblandet i, som kan hevdes å ha vært med å gi staten et større myndighetsområde. Utover høsten 1916 kom det kraftige motforholdsregler fra Tyskland som et resultat av fiskeavtalen av 5. august samme år. I løpet av september satte tyskerne inn en stor aksjon mot norsk skipsfart, spesielt i Nordishavet. I tidsrommet 26. september til 4. oktober 1916 ble ti norske skip på vei til eller fra Murmansk eller Arkangelsk senket av tyske ubåter.³⁶⁶ I tillegg planla tyskere sjøslag i Nordsjøen.³⁶⁷ Dette var sjøslag den norske stat var innforstått med ville få fatale konsekvenser for norsk forsyning, norsk økonomi og norske sjømenn dersom slagene skulle bli en realitet.³⁶⁸ Tyskerne trappet opp ubåtkrigen ved å ta i bruk flere og bedre ubåter. På den måten var ingen handelsskip trygge. Ubåtkrigen var en trussel for norsk sjøfart. Ytterligere 11 skip gikk tapt da tyskerne begynte å angripe i Nordsjøen så vel som i

³⁶² Eksempler er resolusjoner og rundskriv hentet fra N. L. 2 1916, s. 409 ff.

³⁶³ Referatsprotokoll for Provisianteringskontoret i 1916. 26.08.1916 til 29.12.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0054; Protester, henstillinger og resolusjoner ang. dyrtiden. Avisartikler 1914-1917 RA/S-1292/D/Da/L0249/0001

³⁶⁴ Rundskrivelse fra Socialdepartementet, 26.08.1916, I N. L. 2 1916, s. 397

³⁶⁵ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 331

³⁶⁶ Kaare Petersen, *Norsk dampskipsfart blir en stormakt på havet* (Trondheim: Brun, 1949), s. 191

³⁶⁷ Peter Hart, *The Great War. A Combat History of the First World War* (Oxford: Oxford University Press, 2013), s. 252-253

³⁶⁸ Louis Clerc, «The Hottest Places in Hell? Finnish and Nordic neutrality from the perspective of French foreign policy, 1900-1940», i *Caught in the Middle: Neutrals and Neutrality, and the First World War*, s. 139- 153

Nordishavet.³⁶⁹ Staten og Provianteringsdepartementet var derfor tydelige på at nye tiltak og handlinger i forsyningspolitikken måtte skje. Staten måtte føre en tydeligere kontroll for å sikre matvarer og følgelig for å unngå direkte krig.³⁷⁰ Gjennom en kongelig resolusjon 29. september 1916 ble Provianteringsdepartementet bemyndiget til å kjøpe opp fisk til den innenlandske forsyning av sild, fisk og tran. Departementet fikk også hjemmel til å fastsette maksimalpriser på disse produktene. Intensivering av krigen førte til at Provianteringsdepartementet fikk nærmest fullstendig kontroll og myndighet over fiskeriforvaltningen.³⁷¹

Et annet eksempel på hendelser som direkte påvirket Provianteringsdepartementets utvidelse var et nytt midlertidig forbud mot brennevin og lokale forbud mot salg av øl og vin. Pressemann og høyrepolitiker Carl Joachim Hambro mente årsaken til det nye forbudet var «den strøm av store konjunkturinntekter som skipsfarten gav», og at følgelig «begynte forbruket av alkohol å stige sterkt høsten 1916, og likeså antallet av drukkenskapsforseelser».³⁷² En alkoholkommisjon hadde blitt nedsatt i 1910. Dette var en kommisjon bestående av ni medlemmer. Disse delte seg raskt inn i et flertall på 6 for fortsatt alkohol som følge av en rekke næringsinteresser, og et mindretall på 3 av avholdstillhengere.³⁷³ En av disse avholdstillhengerne var sosiopolitisk-debattant Johan Scharffenberg. Scharffenbergs særinnstilling om alkoholforbud ble trykt i 1916. I særinnstillingen foreslo han at samfunnet hadde godt av et totalforbud eller et delvis forbud.³⁷⁴ Scharffenbergs innstilling ble tatt godt imot på Stortinget, og det var det siste av de to forslagene som gikk igjennom. Scharffenberg påpekte at statens holdning til alkoholspørsmålet var tvetydig og ulogisk. Han mente at en tydeligere og mer kontrollerende stat ville gagne hele samfunnet positivt, spesielt med tanke på samfunnets økonomi, arbeidskraft og forsyningspolitikk.³⁷⁵ Provianteringskommisjonen meldte at innhøstingen 1916 hadde vært bra, men at de måtte si seg enig i noe av det avholdsbevegelsen og Scharffenberg uttrykte. Kommisjonen kommenterte at et forbud mot brennevin og delvis forbud mot salg av øl og vin ville være det alternativet som tok «størst mulig hensyn til befolkningens krav paa virkelige livfornödenheter». De var særskilt enige i at varesituasjonen ville bedres dersom «potetbrændingen begrænses».³⁷⁶

³⁶⁹ Jørgen Melien, «1914-1918 Handelsflåten under første verdenskrig», s. 371

³⁷⁰ Møte for lukkede dører, Stortinget 17. januar 1917.

³⁷¹ Kgl. Res. av 29.09.1916, i N. L. 1, 1916, s. 767

³⁷² Hambro, *Under den første verdenskrigen*, s. 123

³⁷³ Per Fuglum, *Brennevinsforbudet i Norge* (Trondheim: Tapir, 1995), s. 77

³⁷⁴ Per Fuglum, *Et onde avskaffer man»: arbeiderbevegelsen og alkoholen fra Marcus Thrane til forbudstiden* (Trondheim: historisk Institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 1999), s. 210

³⁷⁵ Ot. Prp. Nr. 43. Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 3c

³⁷⁶ Dispensasjoner 1916 for brennerier til å anvende poteter, bygg m.v til brenning av sprit og brennevin. RA/S-1292/D/Da/L0236/0003

I september innførte Provianteringsdepartementet forbud mot utførsel av kaffe,³⁷⁷ og i oktober forbud mot utførsel av sement.³⁷⁸ Samtidig kom det bestemmelser som tilsa at staten kunne ta over eierskap av skip der det var nødvendig for rikets forsyninger.³⁷⁹ I november ble det forbudt å føre fjær, hestetagl, hesteman og grisebust ut av landet.³⁸⁰ Tiltakene utvidet statens myndighetsområder, og Provianteringsdepartementet fikk gradvis flere områder de måtte forholde seg til og kontrollere. Det var likevel den kongelige resolusjonen av 8. desember 1916, med forskrifter for prisreguleringer, som virkelig ga staten makt til å tre inn i næringslivet. Formålet med forskriftene var å sikre befolkningen alle nødvendige varer i størst mulig utstrekning til en rimelig pris.³⁸¹ Samtidig skulle forskriftene tette gapet mellom forsynings- og næringsinteressene.³⁸² Det var nettopp dette gapet, konflikten med næringslivet, som hadde vært en av hovedårsakene til omordningen fra provianteringskommisjon til provianteringsdepartement.³⁸³ 1916 hadde bydd på store og krevende utfordringer og dramatiske endringer i provianteringspolitiske myndighets- og administrasjonsområder. Det var likevel de to siste årene av verdenskrigen som skulle bli mest dramatisk for provianteringspolitikken i Norge.

«Ved nyttårstid sto det politiske barometer på storm»³⁸⁴

Statens Provianteringskommission og derpaa det nu oprettede Provianteringsdepartement har fortsat virksomheten med at skaffe landet mat og andre nornødenhetsartikler. Der er av staten idkjøpt betydelige mengder av korn, mel, sukker, kjøt, fleck, poteter m.v. Den almindelige dyrtid, som fremdeles hersker paa grunn av krigen, og spørmaal om tilveiebringe nødvendige forsyninger og forraad er gjenstand for Regjeringens oppmerksomhet, - derunder ogsaa spørmaalet om at fastsætte bestemte rationer for enkelte varesorter.³⁸⁵

Stortingspresident Johan Ludwig Mowinckel fortsatte sin åpningstale på Stortinget den 12. januar 1917 med å gå inn på samtlige områder som hadde blitt berørt av krigen og provianteringssituasjonen. Han beskrev hvordan provianteringspolitikk hadde blitt en

³⁷⁷ Rundskrivelse fra Provianteringsdepartementet 30.09.1916, i N. L. 1 1916, s. 769

³⁷⁸ Rundskrivelse fra Provianteringsdepartementet 11.10.1916, i N. L. 1 1916, s. 779

³⁷⁹ Kgl. Res. av 27.10. 191, i N. L. 2 1916, s. 464

³⁸⁰ Skrivelse fra Provianteringsdepartementet 11. oktober 1916. Norsk Lovtidende 1916 1. avdeling, s. 879

³⁸¹ Kgl. Res. av 08.12.1916, i N. L. 1 1916, s. 913

³⁸² Diverse brev og notater hentet fra mappen Om utkast til lov omkom. Dyrtidsforanstaltninger. Prov. Kommissjonen av 25/6 1916 m.fl. Oversikt over foranstaltninger i anledning verdenskrigen 1915-1917. RA/S-1292/D/Da/L0249/0002

³⁸³ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 13

³⁸⁴ Kåre Fasting, *Nils Claus Ihlen* (Oslo: Gyldendal, 1955), s. 234

³⁸⁵ 12 januar 1917 – Stortingets aapning. Stortingsforhandlinger 1917. Vol. 66 Nr. 7a, s. 4

sosialpolitisk sammenflettet affære. Provisianteringsapparatet fikk en så stor dimensjon, både med tanke på administrasjon og økonomi, at en gjennomgang av hvert eneste tiltak de siste to årene av krigen vil være altfor omfattende selv som en masteroppgave alene. Det var likevel en rekke tiltak og hendelser som skiller seg ut og som hadde en markant betydning i utvidelsen av det provianteringspolitiske apparatet.

Kullblokkade og uinnskrenket ubåtkrig setter provianteringshjulene i gang

Ved nyttår 1916 sto det politiske barometer på storm. Det oppstod en tvist med Storbritannia som følge av ulike tolkninger av de inngåtte avtaler om fisk og kobber. Den 23. desember 1916 fikk provianteringsdirektøren beskjed om at Storbritannia valgte å inndra samtlige lisenser for kull som følge av avtaleuoverensstemmelsene.³⁸⁶ Under krigens første del var tilgangen på brensel vanskelig, men aldri virkelig kritisk. Provisianteringskommisjonen hadde fjernet utførselsforbudet på ved i 1914, med den antagelse at tilførselen av ved ikke kom til å bli et stort problem.³⁸⁷ Vinteren 1916/1917 var kald, og da britene truet med kullblokkade ble situasjonen akutt. Det kunne virke som om Storbritannia prioriterte å få Norges handelsflåte under alliert kontroll, og britene, som leverte ca. 85% av alle kull i verden,³⁸⁸ brukte kullet til å tvinge Norge i den posisjon britene ønsket uten «overdrevne sentimentale hensyn».³⁸⁹ Anskaffelsen av kull ble «veltet over på stat, fylker og kommuner».³⁹⁰ Det ble utstedt dekret om å være ytterst sparsommelig i bruk av kull og annen type brensel.³⁹¹ Kommunene ble gitt offentlig bistand i form av oppkjøpshjelp og økonomisk støtte til å sikre nok brensel til kommunens beboere. Provisianteringsdirektøren skulle være leddet mellom kull- og kokshandelen og forbrukeren, noe Stortinget mente ville være det mest hensiktsmessige og rettferdige for hele befolkningen.³⁹²

I januar 1917 fikk provianteringsdepartementet myndighet til å sikre seg alt av brensel: kull, koks, sinders, ved og torv.³⁹³ I februar ble det opprettet et midlertidig ved- og torvkontor under Provisianteringsdepartementet, som skulle ta seg av ved- og torvforsyningene.³⁹⁴ Det hadde

³⁸⁶ Fasting, *Nils Claus Ihlen*, s. 234

³⁸⁷ Kommentert og protokollført 3. Oktober 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051 Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret i 1914

³⁸⁸ Fasting, *Nils Claus Ihlen*, s. 259

³⁸⁹ Reidar Omang, *Norsk Utenriktjeneste, bind II: stormfulle tider 1903-1928* (Oslo: Gyldendal, 1958), s. 134

³⁹⁰ Gjerløw, *Norges politiske historie: Høires innsats fra 1814 til i dag*, s. 91

³⁹¹ Kgl. Res. av 09.01.1917, i N. L. 2 1917, s. 30

³⁹² Møte for lukkede dører, Stortinget 31. januar 1917.

³⁹³ Kgl. Res. av 26.01.1917, i N. L. 2 1917, s. 35

³⁹⁴ Kgl. Res. av 23.02.1917, i N. L. 2 1917, s. 82; Ved og torvkontoret var en omordning fra Statens brenselkomite.

blitt forbudt å bruke skogsved til noe særlig annet enn fyring.³⁹⁵ Det ny-etablerte ved- og torvkontoret satte vernepliktige til å hugge ved i skogen.³⁹⁶ Tvisten som hadde oppstått mellom den norske stat og Storbritannia «byder på en stor mengde vanskelige spørsmål», men Utenriksminister Ihlen påpekte at det «vilde være heldig at faa ordnet disse punkter med England» så fort som mulig.³⁹⁷ I februar ble kullblokaden opphevet, hovedsakelig fordi Norge stanset det meste av svovelkiseksport til Tyskland,³⁹⁸ men det politiske barometer sto fortsatt på storm.

«Uhygge og uvisshet for fremtiden preget stemningen i Norge under den vanskelige vinteren 1916-17. Konflikten med England var alvorlig nok, men enda mer urovekkende ble det neste tyske utspill».³⁹⁹ Den 31. januar 1917 kunngjorde Tyskland at all sjøfart uten videre ville bli møtt med våpen. En av hensiktene med den uinnskrenkede ubåtkrigen var å skremme vekk nøytral skipsfart fra alliert side.⁴⁰⁰ Fra 1. februar 1917 iverksatte tyskerne en uinnskrenket ubåtkrig. På mange måter var det først med tyskernes ubåtoffensiv at Norge virkelig ble dratt inn i den første verdenskrig. Norge fikk føle den fulle tyngde av angrepene gjennom mange forlis, tap av bruttotonnasje og omkomne sjømenn.⁴⁰¹ Utenriksminister Ihlen hadde klart å balansere avtaler med Storbritannia og Tyskland nokså godt fram til vinteren 1917. Selv om den uinnskrenkede ubåtkrigen rammet Norge hardt, ble Ihlens arbeid opprettholdt. I januar og februar 1917 ble det inngått avtaler med både Tyskland og Storbritannia. Disse skulle sikre norsk forsyning. Venstrepolitiker og presseman Christian A. R. Christensen har påpekt at kullblokaden og den uinnskrenkede ubåtkrigen hadde ført til «en meget nervepirrende høst og vinter, en av de farligste og vanskeligste perioder vi gjennomlevde under krigen».⁴⁰²

Kullblokaden og den uinnskrenkede ubåtkrigen satte for alvor provianteringshjulene i gang. Fra januar 1917 ble det iverksatt en rekke tiltak, rundskriv og bestemmelser. På den andre side bør det nevnes at mangel på lagerplass var, ifølge provianteringsdepartementets dokumenter, en av hovedårsakene til at kullkrisen oppstod i utgangspunktet.⁴⁰³ Provisjonskommisjonen hadde allerede den 15. april 1916 påpekt at mer lagerplass måtte

³⁹⁵ Rundskrivelse fra Provisjonsdepartementet, 22.02.1917, i N. L. 1 1917, s. 152

³⁹⁶ Kgl. Res. av 23.03.1917, i N. L. 1, 1917, s. 212

³⁹⁷ Møte for lukkede dører, Stortinget 31. januar 1917

³⁹⁸ Hodne, *Norges økonomiske historie 1815-1970*, s. 448

³⁹⁹ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 495

⁴⁰⁰ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 496

⁴⁰¹ Christian A.R. Christensen, *Okkupasjonsår og etterkrigstid* (Oslo: Aschehoug, 1961), s. 122; Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 496

⁴⁰² Christian A.R. Christensen, *Vårt folks historie. Bd. 8: Fra verdenskrig til verdenskrig* (Oslo: Aschehoug, 1961), s. 41

⁴⁰³ Statens beholdnings av cinders 1916-1917. RA/D-1292/D/Da/L0239/0005

til, dersom en kullkrise skulle unngås. Kommisjonen, og senere departementet, hadde fått bevilget myndighet til å gå til anskaffelse av lagerplass. Til tross for leting og forsøk på avtaler ble resultatet negativt, og «man vil derfor ikke kunne indkjøpe de kvanta kul og koks som kunde tiltrænges».⁴⁰⁴

Da kullblokaden hadde blitt et faktum og koksrasjoneringen blitt bestemt, forlangte Statens Brændselskomité en betydelig godtgjørelse for den ekstra jobben. Dette var en godtgjørelse kommisjonen, og senere departementet, mente ville være meget spesiell. Komiteen anbefalte derfor ikke dette som en løsning ettersom det ville gå på bekostning av andre provianteringspolitiske områder.⁴⁰⁵ Det var derfor liten velvillighet til å la Statens Brændselskomité få denne godtgjørelsen. Arbeidet med sikring av kullagrene gikk betraktelig tregere som følge av dette, og kullagrene ble mindre enn hva det kunne ha vært.⁴⁰⁶ Det er derfor interessant å notere at kullblokaden, som i det meste av tidligere litteratur blir tillagt britiske myndigheters bestemmelser alene, muligens kunne blitt unngått dersom lagerplass hadde blitt skaffet. Dette kunne skjedd dersom samarbeidet mellom Brændelskomiteen og Proviauteringsdepartementet hadde vært bedre.

«Ned med Oddmund Vik»

Proviauteringsdepartementet er nevnt over 200 ganger i første avdeling av Norsk Lovtidende 1917, og forteller noe om omfanget til departementets bestemmelser gjennom året. Vik var innblandet i mange av disse avgjørelsene. Ikke alle tiltakene var av vesentlig karakter, men Viks rolle i departementet førte til heftige debatter og var derfor av provianteringspolitisk betydning.

Vareknappheten begynte for alvor å melde seg i 1917. USA sluttet seg til alliert side i april og situasjonen forverret seg for de nøytrale statene, spesielt for Norge.⁴⁰⁷ Den norske stat tok oppgaven med å sikre tilførsel av varer alvorlig.⁴⁰⁸ Gjennom hele 1917 ble proviantering, rasjonering og varetilførsel gjennomgående temaer i stortingsdebattene. Det var Oddmund Vik som hadde fått den utakknemlige jobben med å innføre rasjonering. I utgangspunktet mente

⁴⁰⁴ Statens beholdnings av cinders 1916-1917. RA/D-1292/D/Da/L0239/0005

⁴⁰⁵ Diverse saker fra diverse mapper. RA/D-1292/D/Da/L0239/0001-0012

⁴⁰⁶ Diverse saker fra diverse mapper. RA/D-1292/D/Da/L0239/0001-0012

⁴⁰⁷ Christensen, *Fra verdenskrig til verdenskrig*, s. 88

⁴⁰⁸ Eksempelvis bør Nansen-misjonen og Amerika-forhandlingene nevnes her. Den 22. juni 1917 bestemte regjeringen å sende en egen kommisjon med Fridtjof Nansen som formann til USA for å forhandle om Norges tilførsler. Forhandlingene var krevende, og ettersom forhandlingene dro ut ble forsynings situasjonen i Norge mer og mer krevende. Det var ikke før i april 1918 at det ble utarbeidet et forslag til overenskomst. Den norske regjeringen var ikke helt fornøyd, men 30. april undertegnet Nansen på eget ansvar, antageligvis lei av forhandlingsprosessen. Hentet fra Christensen, *Fra verdenskrig til verdenskrig*, s. 91-96

Vik at det ikke var nødvendig med rasjonering. Vik gikk hardt ut mot noen av stortingsmedlemmene som han mente «sluka alle fænomen [som kom fra Sverige] raatt».⁴⁰⁹ Rasjonering ble likevel innført,⁴¹⁰ og staten tok på seg en rolle de tidligere ikke hadde hatt. Det vokste fram en stor mistillit til Oddmund Vik, både hos folket og i regjeringen.⁴¹¹ Det ble utstedt kort med kuponger som gjaldt mel og brød, korn, kaffe, sukker, te, bensin og petroleum.⁴¹² Samtidig ble det rasjonering på koks, innskrenket drift ved jernbanene og mange av byenes teatre, kafeer og forlystelsessteder måtte godta delvis stengning.⁴¹³ Den 1. mai 1917 gikk arbeiderne i Kristiania med parolen «Ned med Oddmund Vik».⁴¹⁴ For første gang tok husmødre til gatene i demonstrasjoner. Vik ble anklaget for passivitet av pressen og av Stortinget, og det ble generelt uttrykt et ønske fra flere hold om en stat som tok mer kontroll og styring enn hva Oddmund Vik var i stand til å gjøre.⁴¹⁵

Vik mente at en «vinn ikkje anna enn til å jamnsvelta eit folk» ved rasjonering.⁴¹⁶ Det var noe motvillig han gikk med på å nedsette en komité som skulle bearbeide spørsmålet om et fullstendig rasjoneringssystem.⁴¹⁷ Komiteen arbeidet gjennom sommeren 1917, og proposisjonen var behandlet i desember 1917. Gjennom sommeren var det derfor en annen hendelse som skulle få betydning for statlig maktutvidelse, nemlig «Lov om regulering av vareprisene» av 6. juli 1917.⁴¹⁸ Loven ga hjemmel til å regulere og kontrollere priser i statlig regi. Statens prisdirektorat hadde blitt opprettet sommeren 1917 for å bistå Provianteringsdepartementet, Landbruksdepartementet og Industriforsyningsdepartementet med prisregulering på varer og tjenester.⁴¹⁹ Det var et ønske om at det nyopprettete Prisdirektoratet kunne gjøre noe med næringsdrivende som benyttet verdenskrigen som en anledning til å skru opp prisene. Organet var opprinnelig tenkt som et midlertidig organ, men

⁴⁰⁹ Vik siktet til stortingsrepresentantene Castberg og Lian. Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66. Nr. 7a, s.213

⁴¹⁰ Hovedsakelig som følge av at Amerikaforhandlingene ville bli vanskelige og at utenrikspolitiske hensyn tilsa at rasjonering var eneste løsning. Hentet fra Christensen, *Fra verdenskrig til verdenskrig*, s. 97

⁴¹¹ Fasting, *Nils Claus Ihlen*, s. 237

⁴¹² N. L. 1 1917. Her bør det også nevnes at det i RA/S-1292/A/Aa/L0055 Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1917 framkommer at den uinnskrenkede ubåtkrigen førte til at Provianteringsdepartementet skulle bestemme over petroleum og bensinforbruket. Årsaken til dette var at dersom for store mengder petroleum og bensin ble behandlet uforsiktig eller ikke rasjonert godt nok, ville Norge slite veldig med å ha nok drivstoff til samtlige skip som innførte varer til landet.

⁴¹³ Fasting, *Nils Claus Ihlen*, s. 237

⁴¹⁴ Knut Kjeldstadli, «Storindustrien – et eventyr?», i *Aschehougs Norgeshistorie bd. 10: Et splittet samfunn*, 38-51, s. 46

⁴¹⁵ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 17

⁴¹⁶ Gjerløw, *Norges politiske historie: Høires innsats fra 1814 til i dag*, s. 172

⁴¹⁷ Ot. Prp. Nr. 77. Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3b

⁴¹⁸ Lov om regulering av vareprisene, 6. juli 1917. N. L. 1 1917, s. 548

⁴¹⁹ Johannessen, Kolsrud og Mangset, *Håndbok for Riksarkivet*, s. 273

det ble raskt klart at et Prisdirektorat var til fordel for næringslivet, staten og samfunnet generelt. En permanent løsning ville derfor være å foretrekke.⁴²⁰

Den 27. november 1917 gikk 1. mai-parolen til arbeiderne i oppfyllelse, og Vik ble ofret av statsminister Knudsen til fordel for advokat Birger Stuveold-Hansen. Oddmund Vik var med på å sørge for et stort samfunnsengasjement når det gjaldt provianteringspolitikk. Det er likevel viktig å påpeke at Vik ikke kan bebreides for misnøyen alene, men han passet godt som en syndebukk da folket trengte noen å være sinte på.⁴²¹ Utfordringene fortsatte for Provisjonsdepartementet også etter at Stuevold-Hansen hadde overtatt lederstolen. Spesielt ble faren for revolusjon en påvirkende faktor på provianteringspolitiske handlinger de to siste krigsårene.

Fare for revolusjon?

«Den russiske revolusjon mars 1917 ble hilst med begeistring av hele arbeiderbevegelsen. Særlig var begeistringen stor hos de unge. Revolusjonen kom i sannhet som lys i en mørk tid».⁴²² Etter revolusjonen økte frykten for at sosialistiske ideer skulle forplante seg over grensen til Nord-Norge.⁴²³ Revolusjonen skapte store uroligheter i det norske samfunnet. Staten ble noe overrasket over ringvirkningene revolusjonen fikk i Norge, og var usikre i hvordan de skulle håndtere situasjonen.⁴²⁴ Under stortingsforhandlingene om saltvannsfiskerienes budsjett ble revolusjonen nevnt. Det kom fram at revolusjonen kunne ha en positiv virkning på fiskehandelen med Russland og at dette kunne være med på å lette forsynings situasjonen i Norge.⁴²⁵ Utenriksminister Ihlen mente likevel at den russiske revolusjonen først og fremst burde tjene som en advarsel til staten. Han mente revolusjonen var et bevis på at for mye statlig overtagelse ville kunne føre til en revolusjon også her til lands. Ihlen mente at dersom staten ønsket å ta over driften av jordbruk kunne det ikke bli for store arealer det var snakk om:

Utfra vort socialistiske grundsyn understreker jeg betydningen av dette spørsmål, fordi det sociale spørsmåls løsning er avhengig av jordspørsmålets løsning. Jeg skal for øvrig i denne forbindelse henviser til, hvad der foregaar i Rusland netop i disse dage. Herrene har antagelig lagt merke til, at det er netop bønderne, som staar forrest i revolutionsrækken derborte. Hvorfor?

⁴²⁰Kommentert i Forhandlingsprotokoll fra 08.08.1917-06.06.1918. RA/S-1532/A/Aa/L0001

⁴²¹ Kristian Fredrik Brøgger, *Gullfeber: en advokats optegnelser fra siste jobbetid* (Oslo: Aschehoug, 1932), s. 107

⁴²² Einar Gerhardsen, *Unge år: erindringer fra århundreskiftet fram til 1940* (Oslo: Tiden, 1974), s. 71

⁴²³ Eriksen og Niemi, *Den finske fare*, s. 12

⁴²⁴ Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66, Nr. 7a, s. 887

⁴²⁵ Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66, Nr. 7a, s. 886-903

For di de vil ha jord, fordi jorden ikke er deres, fordi de ikke faar det fulde utbytte av sit arbeide paa jorden.⁴²⁶

Det ble altså fastslått at den indre uro var farligere enn verdenskrigen.⁴²⁷ Det kan derfor hevdes at den russiske revolusjon utløste en frykt hos statsmakten om at en overførsel av makt til staten kunne føre til en revolusjon også her i Norge.⁴²⁸ Likevel fortsatte endringene og tiltakene å bli innført. Det ble på nytt endringer i utmaling av brødkorn, og nye brødtyper ble utprøvd. Landbrød, kneippbrød og grovbrød ble utarbeidet som følge av dette.⁴²⁹ Det ble strengere bestemmelser for utførsel og salg av fødevarer, og et annet stort tema hadde for alvor meldt seg, nemlig fettmangelen.

Statens tiltak som følge av fettmangel

Et meget kontroversielt provianteringspolitisk tiltak var å oppheve fredningen av hval for å starte fangst i statlig regi. Fredningsloven kom i 1904 og fram til 1917 måtte det søkes om tillatelser for å jakte hval. Gjennom 1917 oppsto det en nokså kritisk fettmangel i Norge. Provisjoneringsdepartementet mente at det nå var så lite næringsholdige matvarer for det norske folk at fett var essensielt å sikre dersom hele folket skulle unngå å sulte.⁴³⁰ For å sikre fettforsyningene uttalte departementet følgende:

Nuværende departement er fremdeles av den opfatning, at det, som forholdene nu arter sig, vil være særdeles heldig i tide at faa saadanne lovbestemmelser paa dette omraade, at der til landets egen forsyning av kjøt og av oljer og andre raastoffer til fremstilling av margarin, sæper, sprængstoffer m.v. kan igangsættes hvalfangst paa norsk sjøterritorium.⁴³¹

Den 6. desember 1917 kom en midlertidig lov som tillot hvalfangst. Samtidig som spørsmålet om hvalfangst ble reist, ble også Statens hvalfangstkontor opprettet.⁴³² Staten påpekte at alt som kunne benyttes på hvalen måtte bli anvendt til forbruk i landet. Det skulle stilles en pengesikkerhet for å sikre at produktene, kjøttet og oljen forble i landet.⁴³³ Gjennom tidligere

⁴²⁶ Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66, Nr. 7b, s. 2523

⁴²⁷ Strømme, *Den hemmelige hæren: den hemmelige militære organisasjonen mot «indre uro» i Norge fra 1918 til 1940*, s.17-22; Eksempelvis ble dette kommentert av Arbeiderparti-representant Ole Lian under stortingsdebatten rundt foranstaltninger til motarbeidelse av dyrtiden 19. juli 1917. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 7b, s. 2263

⁴²⁸ Følgende er hentet fra St. med. Nr. 20 1917 og Indstilling fra den departementale rationskomite. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66, Nr. 2c

⁴²⁹ Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 300

⁴³⁰ Stortingsforhandlinger. 1917. 7b, s. 2415

⁴³¹ Stortingsforhandlinger. 1917. 7b, s. 2415

⁴³² Dette ble opprettet i november 1916. Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie: 1914-1940*, s. 29

⁴³³ Ot. Prp. Nr. 69. Stortingsforhandlinger 1917, nr. 3b

rundskrivelser hadde Provianteringsdepartementet dermed åpnet for hvalfangst på statens regning.⁴³⁴ Selv om det ikke kan påstås at den statlige innblanding i hvalfangsten brøt med tidligere hvalfangst, har historiker Johan Nicolay Tønnessen nevnt hvordan verdenskrigen førte til nye trekk ved den norske hvalfangsten. Han mente noe av denne nye måten å fange og benytte hvalkjøtt på skyldtes statlig innblanding.⁴³⁵ Tønnessen nevnte også den politiske-militære betydning hvalen hadde gjennom store deler av krigen.⁴³⁶ Han påpekte hvordan hvalfangsten det siste krigsåret var behjelpelig til å forsyne den norske befolkning med nok fett. Under et møte for lukkede dører den 26. april 1918 redegjorde den nye departementssjefen Stuevold-Hansen for at fettsituasjonen ikke hadde vært altfor god siden tiltakene i november og desember 1917. Videre redegjorde han for den statlig overtagelse av De-No-Fa, De Nordiske Fabrikers beholdninger. Han hevdet dette gjorde at Norge ble ansett som med tanke på matvaresituasjonen kom mye bedre ut av verdenskrigen enn de fleste andre land.⁴³⁷ På den andre side mente han at den økonomiske kompensasjonen gitt til De-No-Fa var såpass stor «at staten har grund til at være misfornøiet». Videre påpekte han at det var meget positivt for statens maktutvidelse, samfunnet generelt og de norske varelagene at staten nå drev hvalfangst og hadde fulle fettlager.⁴³⁸

«Danne grundlaget for en varig fred»⁴³⁹

Stuevold-Hansen fikk en enda mer vanskelig og krevende jobb enn avgåtte Vik. Høstmånedene 1917 hadde gjort det klart at en omfattende rasjonering måtte bli innført fra 1. januar 1918.⁴⁴⁰ Det ble også vedtatt forbud mot å brygge øl på mer enn 2,5 prosent alkohol, og i løpet av vinteren og våren 1918 fikk restauranter påbud om å innføre kjøttløse dager og menyer med færre retter.⁴⁴¹ I likhet med 1917 er Provianteringsdepartementet nevnt nesten 300 ganger i Norsk Lovtidende første avdeling for 1918. Det var få av tiltakene eller bestemmelsene som var av ny karakter. Det meste gikk ut på å kontrollere og administrere tiltakene som allerede var iverksatt. Eksempelvis ble det 8. februar 1918 opprettet et eget fettdirektorat under Provianteringsdepartementet. Fettdirektoratet skulle behandle samtlige spørsmål vedrørende

⁴³⁴ Kgl. Res. av 23.11.1917. N.L. 2 1917, s. 734

⁴³⁵ Johan Nicolay Tønnessen, *Den moderne hvalfangsts historie: verdensfangsten 1883-1924* (Oslo: Aschehoug, 1969), s. 133

⁴³⁶ Han refererer spesielt til De-No-Fa-fett som hadde funnet veien til Tyskland og som skapte diplomatiske problemer med Tyskland og Storbritannia de første to årene av krigen. S. 136

⁴³⁷ Møte for lukkede dører 26. april 1918,

⁴³⁸ Møte for lukkede dører 26. april 1918,

⁴³⁹ Trontalen 13. desember 1918, N.L. 2 1918, s. 11

⁴⁴⁰ Vogt, *Jerntid og Jobbetid*, s. 123

⁴⁴¹ N.L. 2 1918

fettforsyningen. Det nye direktoratet skulle blant annet ta seg av fordelingen av De-No-Fa-lagrene.⁴⁴² Staten tjente godt på fettdirektoratets virksomhet, men dette var et unntak fra den utvidede virksomhet som foregikk under krigen.⁴⁴³ Generelt sett var provianteringspolitikken muligens hovedårsaken til den voldsomme økonomiske baksmellen som kom etter krigen. Blant alle de nøytrale landene i verden under første verdenskrig, var det antageligvis Norge som fikk merke inflasjon og økonomisk nedgang mest.⁴⁴⁴ Også Stuevold-Hansen vedgikk at provianteringspolitikken var en voldsom forretning. Han mente at den i og for seg hadde vokst opp i en håndvending. Provisjonsrådene var sikker på at dette ville få konsekvenser etter at krigen var slutt.⁴⁴⁵ Etter at Tyskland så seg tvunget til å skrive under på fredserklæringen den 11. november 1918 fortsatte likevel en komplisert provianteringssituasjon for Norge. Tiltakene og bestemmelsene som ble innført høsten 1918 og i mellomkrigstiden var riktignok av beskjeden karakter. Utenriksminister Ihlen mente at tiltakene var av en sånn karakter at de kunne være med på å danne et solid grunnlag for en varig fred.⁴⁴⁶

Oppsummering av krigslovgivningen

Provisjonspolitikken så en stor vekst fra krigsutbruddet i 1914 til våpenstillstanden i 1918. Veksten gikk fra opprettelsen av en provianteringskommisjon i august 1914 til et Provisjonsdepartement som hadde innført tiltak som hadde forgrenet seg utover de fleste sosialpolitiske områder i samfunnet. Statens første prioritet ved krigsutbruddet var å holde Norge nøytrale. Vel så viktig var sikringen av varelagrene. Panikkdagene i august 1914 førte til midlertidige forbud og tiltak som senere ble avskaffet. Problemer med innhøstingen og næringslivet gjennom 1915 endret de provianteringspolitiske forutsetningene. Likeledes førte intensivering av verdenskrigen til store omveltninger gjennom 1916 og 1917. Provisjonspolitikken ble knyttet tett sammen med utenrikspolitikken, og tiltakene måtte sørge for å sikre varelagrene samtidig som nøytraliteten ikke ble krenket. Noe av provianteringspolitikken ble stående etter krigen. Forsyningssituasjonen ble ikke dramatisk forbedret samme dag Tyskland kapitulerte.

Etterkrigsprovisjonering

⁴⁴² Kgl. Res. av 08.02.1918, i N. L. 2 1918, s. 46-47

⁴⁴³ Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 301; Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 4

⁴⁴⁴ Monica Mjøs Værholm og Lars Fredrik Øksendal, «Leaving the anchor: Monetary policy in neutral Norway during the First World War», i *The International History Review* No. 4/2010:661-686

⁴⁴⁵ Sitert i Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, s. 4

⁴⁴⁶ Trontalen 13. desember 1918, N.L 2 1918, s 11

«Krigsårenes ekspansive stat ble etter fredsslutningen systematisk vingeklipt»,⁴⁴⁷ noe som i høyst grad er en korrekt påstand om provianteringspolitikken i etterkrigstiden. Husleiereguleringen og priskontrollen viste seg å bli permanente utvidelser. Statsdrift ble også et gjennomgående tiltak som ble videreført etter krigen, og som ble en form for indirekte produksjonsregulering.⁴⁴⁸ Videre var provianteringstiltakene som hadde vært knyttet tett opp mot utenrikspolitiske hendelser med på å danne et tettere forhold til Storbritannia også etter at krigen var slutt. Utenriksminister Ihlen påpekte nettopp dette i møte for lukkede dører ved Stortinget den 13. desember 1918. Han mente at den britiske regjering hadde, og ville fortsette å forvente i fremtiden et samarbeid med Norge: et samarbeid Ihlen påpekte ville være bygd på britiske premisser. Ihlen mente at dette muligens kunne sette oss i kinkige situasjoner senere.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 504

⁴⁴⁸ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 325

⁴⁴⁹ Møte for lukkede dører, Stortinget 13. desember 1918.

KAPITTEL 4: KOMPARATIV ANALYSE OG KONKLUDERENDE BEMERKNINGER

I dette kapitlet vil det gjennomføres en komparativ analyse av statsmaktens utvidelse i Norge under første verdenskrig. Det vil bli sett på likhetstrekk og forskjeller ved fremmedpolitikken og provianteringspolitikken for å kunne peke på noen tendenser ved statens maktutvidelse under krigen. På denne måten vil det bli mulig å si noe om hvorvidt, og eventuelt hvordan, første verdenskrig kan forklare framveksten av norsk statsmakt under første verdenskrig.

Ettersom det skal gjennomføres en komparativ analyse, må dette skje utfra noen dimensjoner som kan gjøre det mulig å si noe om forskjeller og likheter ved provianteringspolitikken og fremmedpolitikken. Det er tre dimensjoner som vil stå i fokus. Først vil virkningen av de innførte tiltak og hendelser bli sammenlignet. Virkningen av disse vil bli sammenlignet ved å se på bredde og dybde. Bredden blir analysert ved å se på hvor mange og hvem tiltakene og handlingene berørte. Dybden blir analysert ved å se på hvor inngående de ulike tiltakene og hendelsene var.

Den andre dimensjonen som vil bli analysert er endringer i det administrative ved fremmedpolitikken og provianteringspolitikken. Den tredje dimensjonen angår hva som ble stående av provianteringspolitikken og fremmedpolitikken etter krigen. Avslutningsvis i kapitlet vil det bli gjennomført en oppsummering av tendensene, og det vil bli gjort noen konkluderende bemerkningen. Det vil også bli kommentert på oppgavens relevans for forskningsfeltet og hva som kan være veien videre.

Virkingen av innførte tiltak

Under fremstillingen av framveksten av fremmedpolitikken og provianteringspolitikken i kapittel to og tre ble det kronologisk skissert hvordan de offentlige oppgavene ble utøvet og hvorfor de ble vedtatt. Det vil her bli framstilt hvilken virkning de ulike tiltakene hadde. Virkningen analyseres ved å se på bredden og dybden av de ulike tiltakene. Bredden omfattes nedslagsfeltet til tiltakene, det vil si hvor mange og hvem som ble berørt. Dybden vil kunne si noe om hvor inngående de ulike tiltakene det var. Det vil si hvor inngående de ulike tiltakene var i menneskers privatliv, altså hvor intervensjonerende tiltakene var.

Fremmedloven av 1901

Fornorskingspolitikken som hadde blitt iverksatt i Norge på 1800-tallet var en måte å kategorisere fremmede og å legge de fremmede under en viss statlig kontroll.⁴⁵⁰ Samfunnet var i endring når det gjaldt oppfatning av hvem som var fattige,⁴⁵¹ men det ble ofte påpekt at fattige var fremmede eller omstreifere. Debatten rundt arbeidsledighetsproblematikken førte på mange måter til at «Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap» ble vedtatt 31. mai 1900.⁴⁵² «Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap» ga staten mulighet til å sende omstreifere og arbeidsledige til tvangsarbeidshus. Loven rammet spesielt de som av yrke var omstreifere, spesielt taterne og sigøynere.⁴⁵³ Loven om løsgjænger ble ikke ansett for å være tilfredsstillende nok i kontrollen av fremmede,⁴⁵⁴ og det vokste fram en tydeligere bekreftelse fra samfunnet om at strengere og tydeligere sanksjoner og reguleringer av fremmede var ønsket.⁴⁵⁵ Løsningsforslaget som ble fremmet var en oppholdsbok. Sommeren 1901 ble løsningen fremmet gjennom fremmedloven som trådte i kraft.

Det avgjørende for å se på virkningen av innføringen av fremmedloven er å se på informasjonsinnhenting og utvisningstall som følge av 1901-loven. Informasjonsinnhenting kan si noe om hvor inngående loven var, mens utvisningstallene kan si noe om hvem og hvor mange som ble berørt av loven. Ansvar for å melde seg og oppgi informasjonen lå nemlig hos utlendingen selv. Altså ønsket ikke staten å kontrollere informasjonsinnhenting som sådan. Loven gjorde det ikke nødvendig for de enkelte politidistrikt å rapportere informasjonen inn til et nasjonalt system. Den rollen staten fikk gjennom fremmedloven var dermed at de måtte sørge for å være tilgjengelige dersom hotelleiere ønsket hjelp med protokollføringen, og at det lokale politiet måtte hente og oppbevare protokollene. Virkningen av fremmedloven i form av dybde var dermed liten.

Videre var det politiets ansvar å sørge for at §6 ble etterfulgt. §6 forklarte under hvilke omstendigheter politiet kunne utvise utlendinger fra Norge. Utvisningen kunne skje dersom informasjonen den fremmede selv hadde gitt sådde tvil om hensikten til oppholdet til vedkommende.⁴⁵⁶ Utvisningsparagrafen inneholdt også regler som gjaldt ved ulovlig tilbakevending. §6 forteller oss om hvem loven var myntet på, men utvisningstall vil kunne si

⁴⁵⁰ Kjeldstadli, *Norsk Innvandringshistorie bd.2: i nasjonalstatens tid 1814-1940*, s. 11 og s. 191

⁴⁵¹ Chalak Kaveh, «Omstrefervæsenet»: *Politiets og domstolens behandling av tater og sigøynere 1900-1960* (Doktoravhandling: Universitetet i Oslo, 2016), s. 59-68

⁴⁵² *Lov om løsgjænger, betleri og drukkenskap*, i N. L. 1 1900, s. 445

⁴⁵³ Bastrup og Sivertsen, *En landevei mot undergangen: utryddelsen av taterkulturen i Norge*, s. 47 og s. 93-94

⁴⁵⁴ Ot. Prp. Nr. 13, 1899/1900, s. 10-12

⁴⁵⁵ Innst. O. II, §7, s. 10 i Stortingsforhandlinger. 1900/1901 Vol. 50 Nr. 6b

⁴⁵⁶ *Lov om anmeldelse av reisende og fremmede*, 4. mai 1901

noe mer konkret om virkningen av innføringen av fremmedloven ettersom tallene viser bredden av tiltaket. Politiet og justisdepartementet kunne kontrollere hvem som ble utvist, og hvem som fikk returnere til Norge. Utfra folketellingene kan vi se at antall utlendinger sank til rundt 40 000 i 1901, en nedgang på hele 25 000 utlendinger fra tidligere folketelling.⁴⁵⁷ Det var antageligvis en rekke andre faktorer enn fremmedloven som var med på å trekke ned dette tallet. Kolsrud hevder at en av disse faktorene var at 1890-årenenes økonomiske høykonjunktur tok slutt omtrent samtidig som fremmedloven trådte i kraft. Den økonomiske høykonjunktoren hadde brakt med seg en del fremmede som reiste hjem ved høykonjunktorens slutt, uavhengig av fremmedloven.⁴⁵⁸ Videre har Sander Tufte sett på lovgivning og utvisningspraksis i perioden 1901-1927.⁴⁵⁹ Tuftes statistikk viser at det i perioden fra 1901 fram mot krigsutbruddet i 1914 ble utvist rundt 4000 utlendinger fra Norge. Av disse var rundt 80% svensker. Fremmedloven var et effektivt tiltak for å utvise fremmede. Virkningen av fremmedloven i form av bredde var derfor stor.

Videre bør det også påpekes at fordi den daglige håndhevelsen, kontrollen og utvisningspraksis var overlatt til politimesterne og lensmennene i distriktet, uten tydelige nasjonale føringer eller et nasjonalt systema, var det varierende praksis. Håndhevelsen og virkningen av loven, spesielt i form av bredde, kan derfor sies å ha vært noe ujevn.⁴⁶⁰ Det bør likevel påpekes at fremmedloven fra 1901 signaliserte et tydelig oppbrudd fra tidligere frihetsideer og kontrollbehov. Fremmedloven var betydelig i utviklingen av fremmedkontrollen og statens maktutvidelse fordi:

1901-lovens fremmedbestemmelser brøt, til tross for sine moderate tiltak, likevel med en «ideologisk» barriere. Med utbruddet av første verdenskrig i 1914 kunne dernest det store gjennombruddet for det vi kan kalle den proteksjonistiske fremmedlovgivningen i Norge skje uten særlig motstand.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Statistisk Sentralbyrå. *Folketellingen i Norge 1910*. Femte hefte, s. 172.

⁴⁵⁸ Kolsrud, «framveksten av den norske fremmedlovgivningen», s. 10

⁴⁵⁹ Det er ikke hensiktsmessig å skulle gjøre det samme arbeidet som Sander Tufte har gjort i sin hovedfagsoppgave. Hans utvisningsstatistikk på side 127-140 bygger på Ot. Prp. Nr. 9 bilag 1 og 2 fra Stortingsforhandlinger fra 1915, bd. 3 og statistisk årbok 1920, samt diverse materiale fra Riksarkivet, Justis- og politidepartementet, Kriminalkontoret A og Politikontoret P. Så langt det har latt seg gjøre har samtlige tall blitt dobbeltsjekket. Jeg finner det samme som Tufte hva gjelder 1913, at det er et sprik på rundt 15 utvisninger i 1913.

⁴⁶⁰ Utvisningssaker. Utvisninger hele landet i tidsrommet 1901-1913 fra Justisdepartementet, kriminalkontor A, RA/S-1037/L/Lb/L0001

⁴⁶¹ Kolsrud, «framveksten av den norske fremmedlovgivning», s. 10

Provisjoneringspolitiske tiltak før første verdenskrig

I kapittel tre påpekes det hvordan den provianteringspolitiske krigslovgivningen har blitt karakterisert som offentlige tiltak av ny og ukjent karakter fordi lovgivningen var mer intervensjonell enn tidligere. Naturligvis vil det i mye mindre grad være behov for å drøfte virkningen av de provianteringspolitiske tiltakene i tiden før krigsutbruddet enn de fremmedpolitiske tiltakene som ble drøftet over. Som kartleggingen viser er konsesjonslovene et tilløp til samarbeid mellom stat og næringsliv. Dette var et tilløp som var viktig i utarbeidelsen av provianteringspolitikken senere. Konsesjonslovene ble opprettet i en periode preget av noe politisk og sosial turbulens, der konsesjonslovene ble «det sentrale styringsmiddel for et samfunn i den «nye arbeidsdagen»». ⁴⁶² Enigheten i stortingsdebatten rundt konsesjonslovgivningen viser at politikerne mente lovene ville være positive for norsk samfunnsutvikling. Det ble påpekt at tiltakene ville ha en såpass viktig og tydelig innføringsstyrke at det ville sette en tydelig presedens for framtiden. ⁴⁶³ Historiker Ola Svein Stugu har kommentert at konsesjonslovene innebar en form for statsregulering som ikke hadde vært tenkelig tidligere. Lovene var med på å legge til rette for ytterligere statsregulering over næringslivet i ettertid. ⁴⁶⁴

August 1914 – panikk og spionfrykt

Sikring av forsyninger og levnetsmidler var Norges første prioritet ved krigsutbruddet. Utenriksminister Nils Claus Ihlen hadde påpekt at også en tydelig strategi mot fremmede måtte på plass på grunn av den nye verdenssituasjonen. ⁴⁶⁵ Det ble presset fram nye fremmedpolitiske tiltak ⁴⁶⁶ og lov om forsvarshemmeligheter som ble vedtatt 18. august. ⁴⁶⁷ Den største drivkraften bak denne loven var frykt for spionasje, ⁴⁶⁸ derav navnet spionloven. Spionloven gjaldt dersom det var mistanke om ulovlig etterretning eller ved lekkasje av informasjon til andre stater. ⁴⁶⁹ Redvald Larssen forteller i erindringene fra sin tjeneste ved Oslo politi at gjennom innføring av spionloven hadde «myndighetene fått øynene opp for nødvendigheten av å holde oppsikt med spioner, enten de var nordmenn eller utlendinger». ⁴⁷⁰ I praksis ble spionasje nesten alltid knyttet

⁴⁶² Nei til EF, *Konsesjonslovene: innlegg på et seminar 27. september 1990* (Oslo: Nei til EF, 1990).

⁴⁶³ Stortingsforhandlinger. 1906/1907 Vol. 56 Nr. 8, s. 1001-1008.

⁴⁶⁴ Stugu, *Norsk historie etter 1905*, s. 41

⁴⁶⁵ Møte for lukkede dører 8. august 1914

⁴⁶⁶ Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 3

⁴⁶⁷ Lov om forsvarshemmeligheter i N. L. 3 1914, s. 337

⁴⁶⁸ Bilag motiver til Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 3

⁴⁶⁹ *Lov om forsvarshemmeligheter*, i N. L. 2 1914, s. 337-338

⁴⁷⁰ Larssen, *Fra vokterstuen til Møllergaten 19*, s. 101

til fremmede, og det var fremmedes tilstedeværelse som ble ansett som hovedårsaken til at spionasje foregikk i Norge ved krigsutbruddet.⁴⁷¹ Virkningen av spionloven med tanke på hvor inngående loven ble for de den omhandlet kan hevdes å ha vært stor ettersom loven ga mulighet til å nekte uvedkommende opphold av forsvarshensyn. Loven ble et tiltak i form av et forbud og det ble forbudt å drive spionvirksomhet rettet mot et tredje land på norsk jord og ved enhver mistanke kunne vedkommende straffes.⁴⁷² På den motsatte side har Tim Greve hevdet at straffebestemmelsene, bøter eller fengsel inntil et år, «røpet usikkerhet hos de politiske myndigheter i reaksjonene på utenlandsk spionasje».⁴⁷³ Det var særskilt straffebestemmelsene rettet mot de som utførte spionasje rettet mot et tredje land som gjorde at Justisdepartementet følge seg usikre. De var bekymret for hvilke konsekvenser for strenge straffebestemmelser kunne få for det diplomatiske forholdet til en av stormaktene under krigen.⁴⁷⁴ Det ble derfor konkludert at spionloven kun skulle ramme de som «betrodde [forsvars]hemmeligheten ifølge sin offentlige stilling eller ved et oppdrag fra offentlige myndigheter; den rammer saaledes ikke den arbeider, der av uagtsomhet røber militære hemmeligheter».⁴⁷⁵ Det var ikke så veldig mange spionloven berørte, men virkningen av loven på de den var myntet på var stor.

Panikkstemningen som rammet landets butikker og banker opptok det meste av regjeringens oppmerksomhet i augustdagene etter krigsutbruddet. Mandag 3. august 1914 sto i panikkens tegn, og folk strømmet til bankene og butikkene for å sikre seg varer.⁴⁷⁶ Det er lite av stortingsdebattene eller kildematerialet som vitner om at særlig mye annet enn å roe ned panikken var av interesse for staten disse første dagene. De provianteringspolitiske tiltakene som ble innført i august 1914 hadde til hensikt å roe ned situasjonen og å sikre matvarer og levnetsmidler. Anordningene førte til endringer i hverdagen for de aller fleste. Panikken ble avblåst etter en ukes tid, og anordningene var med på å føre samfunnet tilbake til sin tilstand slik det var før krigen brøt ut. Det har blitt påpekt at særskilt den provisoriske anordningen om opphør av Norges Banks forpliktelse til å løse inn sedler til gull var nyttig og nødvendig for å ikke kaste landet inn i fullt økonomisk kaos allerede i august 1914.⁴⁷⁷ Følgelig kan tiltakene

⁴⁷¹ Finn Duchesne de Vauvert, *Verdenskrigens spioner i Norge* (Oslo: Nasjonalforlaget, 1931), s. 10 – 17; Søhr, *Spioner og bomber*, s. 24 - 34

⁴⁷² *Lov om forsvarshemmeligheter*, i N. L. 2 1914, s. 337-338

⁴⁷³ Greve, *Spionjakt i Norge*, s. 25

⁴⁷⁴ Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63. Nr. 3

⁴⁷⁵ Motiver, s. 13 i Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63. Nr. 3

⁴⁷⁶ Oscar Pedersen, *Norsk dyrtidspolitik: socialdemokratiets indsats i norsk krise- og dyrtidspolitik under verdenskrigen: en dokumentation* (Kristiania: Det norske arbeiderpartis forlag, 1917), s. 5

⁴⁷⁷ Provisorisk anordning om utstedelse av moratorium for visse pengefordringer og om midlertidig opphør av Norges Banks forpliktelse til innløsning av sine sedler med gull. 4. august 1914, i N. L. 2 1914, s. 328.;

sies å ha hatt en velfungerende funksjon og en stor dybdevirkning. Videre kan det sies at virkningen av anordningene også var bred ettersom den gjaldt for de aller fleste i Norge etter krigsutbruddet.

På den motsatte side bør det påpekes at ensidig satsing på import som forsyningsstrategi fra provianteringskommisjonen side forutsatte fredelige handelsveier. Handelsveiene ble langt fra fredelige utover krigsårene, og statens tiltak ved krigsutbruddet kan derfor sies å ikke ha tatt høyde for dette i stor nok grad. Tiltakene fikk konsekvenser senere i krigsforløpet og førte til forandringer i individenes liv, fordi satsningen ble på import og sikring av varelagre, istedenfor å sette inn tiltak for at selvforsyningsgraden kunne øke eller at varelagre skulle mangedobles. Statens provianteringspolitiske tiltak og handlinger ved utbruddet av krigen førte derfor til en viss grad av sult i enkelte deler av landet og var en av årsakene til at selvforsyningspolitikk ble et hett tema også etter at krigen var over.⁴⁷⁸ Følgelig kan det sies at de provianteringspolitiske tiltakene i august 1914 var effektive og fungerte godt der og da, men skulle få uheldige konsekvenser i årene som kom.

Høsten 1914 - tillegg til fremmedloven av 1901, korn og poteter

Høsten 1914 strømmet det inn med klager på fremmedes tilstedeværelse fra rundt om i hele landet. Gjennom provisorisk anordning vedtatt 20. november 1914 fikk politiet en noe utvidet kontroll over fremmede. Oppdagelsessjef Joh. Søhr ledet fremmedkontoret høsten 1914, et sentralorgan for fremmedkontrollen i Norge. Han mente at anordningen fra 20. november «var en liten og nærmest betydningsløs begynnelse til kontroll».⁴⁷⁹ Den provisoriske anordningen var et tillegg til loven om anmeldelse av reisende og fremmede fra 4. mai 1901 og påla herberger å melde fremmedes informasjon til nærmeste politi eller lensmann. Dette måtte skje 24 timer innen ankomst. Både spionloven og den provisoriske anordningen fra 1914 kan forstås som raske endringer motivert ut fra en endret sikkerhetspolitisk situasjon. Gjennom rundskriv høsten 1914 ble det lagt til rette for å innføre mer «brukbare bestemmelser»⁴⁸⁰ som skulle gi staten en «betydelig utvidet adgang til å føre kontroll på forskjellige måter».⁴⁸¹ Det var likevel sann at endringen av fremmedloven av 1901, som kom i 1915, skulle få størst fremmedpolitisk

Mjeldheim, *Statsfinansane under første verdenskrigen*, p. 7-14; Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 2-7

⁴⁷⁸ Eivind Hageberg og Christian Anton Smedshaug, «Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring», i *Agri analyse Rapport 2/2013*, 2.2 Lærdommer fra to verdenskriger, 1914-1945: s. 11-13

⁴⁷⁹ Søhr, *Spioner og bomber*, s. 25

⁴⁸⁰ Søhr, *Spioner og bomber*, s. 25

⁴⁸¹ Larssen, *Fra vekterstuen til Møllergaten 19*, s. 101

slagkraft, men endringene høsten 1914 var med på å bygge opp under endringsloven.⁴⁸² Det var ikke så store eller så mange innvendinger fra hverken folket eller Stortinget mot at fremmedkontrollen måtte skjerpes. Provisianterings-situasjonen høsten 1914 skapte derimot større debatt.

Høsten 1914 var sikring av matvarer og levnetsmidler viktigere for staten enn å sikre landet mot fremmede.⁴⁸³ Dette forklares enkelt ved at fremmede på langt nær var et like stort problem som det den sårbare matvaresituasjonen var. Provisianteringskommisjonens handlinger gjennom høsten 1914 ble kraftig kritisert for ikke å ta hensyn til samfunnsforskjellene i Norge, noe som kan forklares av en ensidig sammensatt kommisjon. Uansett sammensetning viste kommisjonen et ønske og en velvilje til å tilrettelegge for at befolkningens hverdag skulle bli så enkel som mulig gjennom tilføyelse og tillatelser. Kommisjonen innvilget ettergivelse av nesten samtlige etterspørslers som ble tilsendt gjennom høsten 1914. Dette kan ha ført til at tiltakenes gjennomføringskraft ble nokså svak. Det kan hevdes at provianteringskommisjonens handlinger og tiltak gjennom høsten 1914 hadde liten virkning, fordi de hverken rammet særskilt mange eller spesielle grupper eller var intervensjoner i menneskenes liv.

Ettersom hensikten med provianteringskommisjonens tiltak var å sikre levnetsmidler og import kan vi se ut fra relevante tall at tiltakene ikke bidro til sikring. Tallene viser at det faktisk ble importert mindre varer i 1914 enn 1913. Eksempelvis ble det importert 450 000 tonn korn og maisvarer i 1913 mot 418 000 tonn i 1914.⁴⁸⁴ Samtidig viser en nærmere kikk på statsfinansene fra 1914 at det til tross for finansiering av nye instanser og de nye tiltakene som provianteringskommisjonen innførte ikke ble noen reell økning i statsgjeld.⁴⁸⁵ Istedenfor viser tallene en nedgang i statsgjelden gjennom høsten 1914.

Det hadde blitt kommentert at de provianteringspolitiske tiltakene fra august 1914 hadde vært motivert ut fra panikk.⁴⁸⁶ Utover høsten 1914 slet provianteringskommisjonen med å innføre gode nok tiltak som de var sikre på ville bedre forsyningen til det norske folk så lenge konflikten ville vare.⁴⁸⁷ Spesielt påbudet om sammaling ble kraftig kritisert,⁴⁸⁸ men ettersom

⁴⁸² Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene 20.01.1915, i N. L. 2 1915, s. 67; Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger 1915 Vol. 64 Nr.3

⁴⁸³ Stortingsforhandlinger 1914 Vol. 63 7b, s. 2891-2900

⁴⁸⁴ Redegjørelse av krigssituasjonen fra Ihlen i møte for lukkede dører 18. januar 1915.

⁴⁸⁵ Mjeldheim, *Statsfinansene under første verdenskrigen*, s. 8

⁴⁸⁶ Stortingsforhandlinger 1914 Vol. 63 7b, s.2891

⁴⁸⁷ Diverse notiser, avisutklipp, protester og henstillinger har kommentarer som sies noe om dette. Protester, henstillinger og resolusjoner ang. dyrtiden. Avisartikler 1914-1917, 1920. Provisianteringsdepartementet, Provisianteringskontoret. RA/S-1292/D/Da/L0249/0001

⁴⁸⁸ Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63. Nr. 7b, Møte den 18de august, s. 2901; St. prp. Nr. 150, i Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 62 Nr. 2b

små møller som ikke kunne stå for egen regning ble fritatt fra sammalingen, kan ikke påbudet sies å ha hatt en generell tyngende virkning på hele samfunnet. Det samme gjaldt bruk av poteter. De første tiltakene tilsa at nesten alt av poteter måtte brukes til føde, enten som potetmel eller matpoteter. Dette førte til store protester hos mange av brenneriene, og provianteringskommisjonen ga etter på kvanta som kunne brukes til brenning. Det bør også påpekes at konsumet ikke var stort nok til at matpotene ble benyttet, slik at det ble nok poteter igjen til brenningen.⁴⁸⁹ Det ble et såpass godt potetår i 1914, spesielt for Hedmark og Oppland, at provianteringskommisjonens tiltak fikk liten betydning.⁴⁹⁰ Det bør påpekes at virkningen i form av bredde kanskje ble annerledes enn hva kommisjonen hadde tenkt. I utgangspunktet skulle tiltakene hjelpe befolkningen, men tiltakene rammet i størst grad brenneriene og bøndene. Kommisjonen anså det derfor ikke som hverken nødvendig eller hensiktsmessig å tvinge fram strenge påbud og begrensninger rundt bruken av korn og potet. De allerede innførte tiltakene ble derfor i stor grad trukket tilbake eller ignorert fordi tiltakene ikke hadde hatt den virkning kommisjonen ønsket.⁴⁹¹

Kort oppsummert var det altså de fremmedpolitiske tiltakene høsten 1914 som ble mest intervenerende for de tiltakene gjaldt og hadde dermed størst dybdevirkning. Selv om krigsutbruddet fikk konsekvenser for provianteringssituasjonen til folk flest gjennom høsten 1914 og i utgangspunktet kunne hatt en stor breddevirkning, var ikke de provianteringspolitiske tiltakene av kraftig nok karakter til å at de førte til store endringer.

Nye utfordringer og nye tiltak i 1915

Den 24. juni 1915 ble «Lov om forandring i og tillegg til lov av 4. mai 1901 om anmeldelse av reisende og fremmede», bedre kjent som endringsloven, innført. Endringsloven som kom i 1915 var et fremmedpolitisk tiltak som i hovedsak rammet sigøynere og tatere, ettersom lovens ordlyd eksplisitt rammet deres livsførsel.⁴⁹² Endringsloven kom som følge av en samfunnsutvikling som hadde startet før krigen.⁴⁹³ Justisminister Abrahamsen påpekte under

⁴⁸⁹ Protokollene fra 1914, telegrammer og dokumenter hentet fra RA/S-1292/D/Da/L0236 og RA/S-1292/A/Aa/L0051 Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret

⁴⁹⁰ Diverse dokumenter. RA/S-1292/D/Da/L0236

⁴⁹¹ Protokollinnføring fra oktober og november 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

⁴⁹² Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3; For en grundig redegjørelse for hvordan fremmedloven rammet tatere og sigøynere refereres det til Kaveh, «*Omstreiferuvæsenet*»: *Politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960*, s. 219-228

⁴⁹³ Dette kan sees i sammenheng med en moderniseringsprosess som fant sted i Norge. Det er spesielt to verk som ser på moderniseringsprosessen på en gjennomgående god måte som er av interesse: Kjeldstadli, *Et splittet samfunn 1905-1935* og Halvard Tjelmeland. «Hva er modernisering?». I *Nord-Norges modernisering* redigert av Jan Eivind Myhre ([Tromsø]: Institutt for samfunnsvitenskap, historieseksjonen, 1995)

forhandlingene i Odelstinget i mai 1915 at det norske folk hadde gått fra å være et bondefolk til å bli et industrifolk de siste 15 årene.⁴⁹⁴ Endringsloven var altså ikke et resultat av krigen alene, men av samfunnsendringer som hadde pågått over lengre tid. I tillegg til at endringsloven rammet tatere og sigøynere spesielt hardt, var det også to andre sider ved endringsloven som sier noe om den tilføyde makt staten fikk som følge av loven.

For det første rammet endringsloven det høye antallet hjemvendte norsk-amerikanere. Tallet var såpass omfattende og betydelig at staten så det nødvendig å regulere også deres inngang til riket. Enhver som ønsket seg fast opphold i Norge måtte kunne dokumentere hvor og hvorfor dette var tilfellet. Dersom dette ikke kunne dokumenteres eller dersom hensikten med å ønske opphold i Norge var suspekt, kunne myndighetene anta at vedkommende hadde kommet til Norge for å bedrive ulovligheter, og vedkommende kunne dermed utvises.⁴⁹⁵ Det bør likevel påpekes at mange hjemvendte norsk-amerikanere unnlot å melde ifra at de var tilbake. Betydningen av og tallene på dette er usikre, og det er derfor uklart i hvor stor grad endringsloven faktisk fikk en betydning for disse.⁴⁹⁶ Det bør likevel nevnes at loven rammet flere og andre grupper enn tidligere fremmedlovgivning og breddevirkningen var derfor større enn tidligere.

For det andre førte kravet til dokumentering av identitet til endringer. Dokumenteringen av identitet sier noe om hvor inngående loven var. Dokumentasjonskravet gjorde identifiseringen vanskeligere, og for mange ble det mer usikkert enn hva det ville vært tidligere om de ble gitt opphold i Norge.⁴⁹⁷ For å vurdere dette grundigere, kan det vises til utvisningspraksisen i tiden etter innføringen av endringsloven. Noen av de som ble utvist var mennesker som tidligere hadde begått kriminelle handlinger.⁴⁹⁸ Endringsloven gjorde utvisningsprosessen for disse betraktelig tydeligere og enklere. Byråkratiseringen gjorde at utvisningsprosessen hadde blitt betydelig mindre komplisert. Endringsloven gjorde det klart at en person som i de siste fem år hadde blitt idømt straff på seks måneder eller mer, uansett hvor i verden de hadde blitt dømt, kunne utvises fra Norge uten videre behandling.⁴⁹⁹ Ved lovens innføring var det formodninger om at denne nye formen for behandling av fremmede gjennom strengere kontroll og utvisningspraksis ville bringe med seg misforståelser, forvirring og ekstra arbeid for myndighetene. Det ble også hevdet at innføringen muligens ville føre til dårligere

⁴⁹⁴ Forhandlinger i Odelstinget (nr. 102) i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 8, I, s. 810.

⁴⁹⁵ N. L. 1 1915., s. 394

⁴⁹⁶ Sjøbye, Espen, *Folkemengdens bevegelse 1735-2014. En tabellstudie* (Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2014), s. 92

⁴⁹⁷ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 50-55

⁴⁹⁸ Sjøhr, *Spioner og bomber*, s. 26

⁴⁹⁹ N. L. 1 1915, s. 394

forhold med krigførende parter.⁵⁰⁰ Dette var derimot argumenter som ikke ble gjenopptatt i stortingsdebatter på et senere tidspunkt. Det er interessant å se at Sander Tufte sine undersøkelser viser at 1915 ble det året med lavest utvisningstall sammenlignet med de andre krigsårene. Det ble kun registrert 467 utvisninger i 1915, snaue 100 færre enn året før og nesten 150 færre utvisninger enn året etter.⁵⁰¹ Videre ble det gjort klart at en innvandringsstatistikk måtte på plass. Fra og med 1916 begynte Statistisk Sentralbyrå å utarbeide en årlig innvandringsstatistikk. Denne statistikken var basert på politiets fremmedprotokoll, men fordi en del unnlot å registrere seg ble statistikken noe misvisende.⁵⁰² Det at meldeplikten ble unngått kan sies å ha vært en svakhet ved endringsloven. Loven kan derfor sies å ha hatt en noe blandet intervenserende virkning.

Videre har post- og telegrafloven, som ble innført samtidig som endringsloven, blitt beskrevet som et tiltak med en stor virkning.⁵⁰³ Loven var en videreføring av spionloven og gjorde det enklere for staten å undersøke telegram og postforsendelser til og fra folk som ble mistenkt for å overtre loven om forsvarshemmeligheter.⁵⁰⁴ Hvor mange og hvem som ble berørt var derfor i stor grad lik som tidligere, men loven var mer inngående enn før. Loven gjorde at det ikke lenger var nødvendig med rettsbeslutninger for å få adgang til post og telegrafkontroll, og post- og telegrafloven utvidet dermed statlig makt i kontrollen av fremmede.

Provisjoneringspolitikken møtte også på nye utfordringer gjennom 1915. Konflikten mellom stat og næringsliv førte til endringer i statsmakten. Den tilspissede internasjonale konflikten gjorde at staten innså at de måtte føre en britisk-vennlig politikk for ikke å bli dratt inn i verdenskrigen. Dette påvirket provianteringspolitikken gjennom 1915.⁵⁰⁵ Den første handlingen av provianteringspolitisk karakter i 1915 som nevnes i kapittel tre, er avtalen som Den Norske Amerika Linje inngikk med Storbritannia i januar 1915. Avtalen ble stående som en viktig presedens for utenlandsk innblanding i norsk skipsfart,⁵⁰⁶ og som den første avtalen hvor staten tillot en britisk-vennlig politikk. Den intervenserende virkningen av denne avtalen var derfor av en nokså betydelig karakter.

Videre var det tiltakene rundt monopol, eller importmonopol som Thomas Christian Wyller har kalt det,⁵⁰⁷ som skulle få konsekvenser for statens makt. Monopoltiltakene førte til

⁵⁰⁰ Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger 1915 Vol 64. Nr.3

⁵⁰¹ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 137

⁵⁰² Sjøbye, *Folkemengdens bevegelse 1735-2014*, s. 92

⁵⁰³ Sjøhr, *Spioner og bomber*, s. 27; Larssen, *Fra vokterstuen til Møllergaten 19*, s. 112

⁵⁰⁴ Ot. Prp. Nr. 37 i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64. Nr. 3, s. 1

⁵⁰⁵ Berg, *Norge på egen hånd*, s. 191

⁵⁰⁶ Riste, *the Neutral Ally*, s. 84; Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, s. 66

⁵⁰⁷ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 328

konflikter med næringslivet, hovedsakelig som følge av økonomiske uenigheter. Eksempelvis mente kornmonopolkommisjonen at et statsmonopol på korn ville være hensiktsmessig nettopp fordi staten tok over både konjunkturrisikoen og beholdningene. Kornmonopolkommisjonen hevdet at det norske samfunnet ville være tjent med dette. Flere aktører fra næringslivet var uenig i dette, og kornmonopolkommisjonen påpekte at et statlig monopol måtte innføres sakte dersom man skulle lykkes i å samarbeide med næringslivet.⁵⁰⁸ En rolig overtakelse måtte skje med ytterst forsiktighet for å bygge opp et godt samarbeid med næringslivet og for at overtakelsen skulle tjene samfunnet best mulig. Et godt samarbeid med næringslivet ville være eksepsjonelt viktig for å kunne forvalte varene på en god, økonomisk og nyttig måte. Samtidig ville et godt samarbeid sikre en hensiktsmessig og rolig samfunnsendring som ville styrke samfunnet på lang sikt.⁵⁰⁹ Wyller påpekt at staten ikke bare ble kontrollerende som følge av importmonopolsituasjonen, men også fungerende næringsdrivende.⁵¹⁰ Konflikten mellom stat og næringsliv førte til et «nett av fullmaktslover og forskrifter som etter hvert gjennomsyret norsk næringsliv»,⁵¹¹ og monopoltiltakene i 1915 førte til mer makt hos staten. Konflikten og de påfølgende tiltakene var derfor viktig for utvidelsen av statens makt fordi virkningen ble stor. Virkningen ble stor fordi det var mange mennesker som ble berørt av et bedre samarbeid mellom staten og næringslivet. Det var også flere ulike typer mennesker som ble berørt og sammenlignet med fremmedlovgivningen fikk disse tiltakene en bredere virkning. Virkningen av tiltakene i form av dybde var også stor fordi tiltakene etter hvert gjennomsyret det norske næringslivet.

Et annet tiltak av betydelig karakter var husleiereguleringen. Den provisoriske anordningen av 17. desember 1915 skulle regulere boligmarkedet.⁵¹² Husleien kunne ikke forhøyes med mindre kommunestyret godkjente dette, og anordningen skulle ta sikte på å beskytte leierne mot overgrep fra utleiere.⁵¹³ Hele 56 av 67 byer i landet innførte husleiereguleringen, og tiltaket hjalp særskilt arbeiderfamiliene.⁵¹⁴ Husleiereguleringen ble større og mer omfattende i løpet av krigen, men innføringen ble velfungerende og innføringsstyrken kan sies å ha vært både bred og dyp.

⁵⁰⁸ En rekke telegrammer, notiser og lengre dokumenter fra de fleste steder i landet funnet i mappe Beslagleggelser, erstatning, innkjøp m.m fra RA/S-1292/D/Da/L0339/0001.; St. prp. Nr. 143, s. 18. Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 2c

⁵⁰⁹ Bilag, s. 141 i St. med. Nr. 7. Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65, Nr. 2c

⁵¹⁰ Her vises det blant annet til Vaksdal mølle og skipet «Bruse»

⁵¹¹ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 325

⁵¹² Provisorisk anordning 17 desember 1915 i N. L. 2 1915, s. 915

⁵¹³ §2 i provisorisk anordning 17 desember 1915 i N. L. 2 1915, s. 915

⁵¹⁴ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 464-468; Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, s. 253-256; Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 330

Videre var det en rekke andre provianteringspolitiske tiltak som var av den art at de førte til utvidelse av statens makt gjennom 1915. Fiskeripolitikken fikk en annen rolle i løpet av det andre krigsåret. Det var skipsfarten som i hovedsak var årsaken til dette. Hendelsesforløpet er gjort rede for i det foregående kapittelet, men det kan trekkes fram at fiskesituasjonen tvang fram en provianteringskommisjon som måtte tenke og handle annerledes. Dette måtte kommisjonen både for å sikre norske matvarer og for å unngå at Norge ble dratt direkte inn i krigen. Riktignok dreide de fleste beslutninger og tiltak rundt provianteringssituasjonen i Norge seg om bruk av korn og potet, men i løpet av 1915 vokste det fram en mer aktiv regulerende provianteringskommisjon som også tok ansvar for å sikre fiskeforsyningene.⁵¹⁵ Staten og provianteringskommisjonen lot fiskesituasjonen gå så langt at det var en reell fare for at Norge ble trukket inn i krigen.⁵¹⁶ For å rette opp dette og for å unngå direkte krig kom det en rekke provisoriske anordninger gjennom høsten 1915. Disse tiltakene gjaldt i hovedsak sild og privat fiskehandel. Handelen og utførselen fortsatte i nokså stor grad likevel, og til tross for konkrete tiltak fikk de liten innvirkning på fiskeripolitikken og fiskeforsyningssituasjonen.⁵¹⁷

Oppsummert kan både provianteringspolitikken og fremmedpolitikken gjennom 1915 sies å ha hatt både bred og dyp virkning. Med unntak av post- og telegrafloven utvidet samtlige tiltak virkeområdet i form av hvem og hvor mange som ble berørt. Samtlige tiltak ble nokså inngående i menneskers privatliv. Sammenligningen av 1915 viser derfor at virkningen av samtlige tiltak var stor.

1916 – nye tiltak av kraftigere karakter?

Etter innføringen av fremmedloven i 1915, ble 1916 regnet som et rolig år hva gjelder fremmedpolitiske tiltak.⁵¹⁸ Andre oppgaver ble ansett som viktigere. Tiltakene og bestemmelsene mot fremmede ble ansett som gode nok for å beskytte rikets sikkerhet og å kontrollere innvandring.⁵¹⁹ I januar 1916 sendte Justisdepartementet ut en innstilling om strengere straffebestemmelser for fremmede militærpersoner som kom til Norge under krigen.⁵²⁰ Innstillingen var med på å bevisstgjøre og tydeliggjøre spionvirksomhet, og en rekke

⁵¹⁵ Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 7b, s. 2213

⁵¹⁶ Møte for lukkede dører 22. april 1915.

⁵¹⁷ Referatsprotokoll fra Provisianteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0052; Kgl. Res. Av 14.09.1915, i N. L. 2 1915, s. 783; Provisorisk anordning om utførsel av hermetisk nedlagt brisling, 24 september 1915, i N. L. 2 1915, s. 818.

⁵¹⁸ Kjeldstadli, *Norsk innvandringshistorie*, s. 382; Kolsrud, «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen», s. 12; Rødsten, «utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 113; Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 66.

⁵¹⁹ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 2

⁵²⁰ Ot. Prp. Nr. 4 i Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 63. Nr. 3a

spionsaker var med på å gjøre tiltakene virkningsfulle. Baron Otto von Rosen-saken var med på å framprovosere endringer i fremmedloven, fordi saken ble benyttet som et av eksemplene for å dokumentere «svakhet i den tid, som er gaat». Samtidig ble det understreket den nødvendighet det var å bevilge mer midler for å utføre bedre fremmedkontroll.⁵²¹ Likeledes var Rautenfels-saken en annen spionsak som var med på å endre fremmedlovgivningen. Også denne saken ble brukt som et eksempel på hvorfor strengere fremmedkontroll var nødvendig. Likeledes ble Bergen-saken en spionsak som hyppig ble nevnt i debatter på Stortinget. Venstres Wollert Konow gikk kraftig ut mot mangelen på kontroll av utlendinger i Norge, og brukte spionsakene over som eksempler.⁵²² Han mente at mer penger måtte bevilges Justisdepartementet for å vedta tiltak som ville fungere. I samme diskusjon nevnte Høyres Otto B. Halvorsen, senere stortingspresident og statsminister, at midler hadde gjort det mulig å ta Lavendel og Schwartz i Bergen. Videre mente Halvorsen at fremmedkontroll var en ny oppgave for staten. Mangelen på nødvendige instruksjoner og tydelig kontroll var årsaken til det han betegnet som slapp kontroll av fremmede og manglende tydelig forandring. Det trengtes mer penger og mer tillit til stat og politi for å avdekke flere saker som Bergensaken.⁵²³ Selv om 1916 tilsynelatende var et rolig år hva gjaldt fremmedpolitiske tiltak, presset den økte spionvirksomheten, den ansente internasjonale situasjonen og et voksende ønske fra staten fram kontrolltiltak som var av betydning året etter. Dersom vi ser på tallene over innvandringen til Norge, ser vi også at 1916 var et rolig år. Det ble registrert 6773 innvandrere i 1916, hvorav 5273 arbeidssøkere.⁵²⁴ Året etter ble tallet mangedoblet.

Den provianteringspolitiske situasjonen var nokså annerledes i 1916. Verdenskrigen og de utenrikspolitiske forutsetningene hadde gjort det nødvendig å føre en provianteringspolitikk som utøvde mer kontroll og mer makt. Man kan spørre seg om det ble et bruddpunkt i statsmaktens utvidelse som følge av provianteringspolitikken fra sommeren 1916. For det første gikk det fra å være en kommisjon til å bli et departement. Dette vil bli behandlet senere i dette kapitlet. Før departementet hadde kommet seg på beina, var det en rekke tiltak gjennom sommeren 1916 som hadde både bredde- og dybdevirkning. Britene fortsatte blokadeoppkjøp av fisk og 5. august 1916 ble en fiskeavtale signert mellom Norge og Storbritannia. Den store forskjellen mellom denne avtalen og tidligere fiskeavtaler var at fiskeoppkjøpet nå var en avtale inngått av staten. Avtalen ble dermed ikke kategorisert som en bransjeavtale.⁵²⁵ Avtalen fikk

⁵²¹ Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 7a, s. 835

⁵²² Greve, *Spionjakt i Norge*, s. 136-142

⁵²³ Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 7a, s. 865-866.

⁵²⁴ Sjøbye, *Folkemengdens bevegelse 1735-2014*, s. 95

⁵²⁵ Hodne, *Norges økonomiske historie 1815-1970*, s. 446

uheldige konsekvenser både økonomisk og utenrikspolitisk. Tanken var at avtalen i utgangspunktet skulle sikre det norske markedet, men i praksis ble fisk både dyrere og vanskeligere å få tak i enn tidligere.⁵²⁶ Avtalen bidro ikke til å sikre hjemmemarkedet. I utgangspunktet kan det derfor sies at fiskeavtalen hverken fikk en bred eller intervensjonerende virkning med den antakelsen at den ønskede virkning skulle være motsatt. Det er likevel noen momenter som taler for en motsatt konklusjon. Roald Berg har påpekt hvorfor fiskeavtalen var av viktig karakter for endring av statsmakten. Han kommenterer at:

[d]en norske nøytralitetspolitikken fram til sommeren 1916 var kjennetegnet ved at utenriksledelsen hadde overlatt handelspolitikken til de næringsdrivende. [...] Fiskeavtalen av 5. august 1916 markerte en omlegging til større statlig medvirkning i Norges handels- og forsyningsmessige forbindelser med de krigførende.⁵²⁷

Det kan derfor hevdes at virkningen av avtalen faktisk var det motsatte av hva som ble hevdet over fordi avtalen påvirket nesten hele det norske folks tilgang på fisk. Det var avtalens ordlyd som var årsaken til dette og dermed ble avtalen inngående i mange menneskers liv. Konklusjonen på virkningen av avtalen kan derfor sies å ha vært betydelig både i form av hvem og hvor mange den rammer, men også hvor inngående den ble.

Videre var det en rekke kongelige resolusjoner og forslag som ble lagt fram gjennom sommeren 1916 som bør analyseres. Ifølge Vogt var det «imidlertid innlysende at disse avtalene måtte skape en masse bry, vanskeligheter og rivninger innad».⁵²⁸ Framgangen i norsk økonomi, som i grunn hadde vart fram til 1916, begynte å stagnere. Nordmenn fikk merke krigens dystre realiteter som følge av mangel på matvarer gjennom sensommeren og høsten 1916, og tiltakene var ikke med på å bedre situasjonen noe særlig.⁵²⁹ I Bergen hadde det vært opptøyer, «fremkaldt ved, at der har været mangel paa livsfornödenheter, som det skulde være statsorganernes opgave at skaffe tilveie. Og det gjaldt til og med fisk i et distrikt som Bergen».⁵³⁰ Castberg gjenga telefonbeskjeden mottatt fra Konow. Venstres representant fra Bergen, Carl Geelmuyden, mente både Castberg og Konow overdrev. Han mente at telegrammet var et resultat av en nervøs Konow som ikke hadde oversikt over befolkningen sin i Bergen.⁵³¹ Stortingsrepresentant for Venstre, Andreas Kristian Andersen Grimsø, mente at detaljene rundt opptøyene og Konows

⁵²⁶ Gjerløw, *Norges politiske historie: Høires innsats fra 1814 til i dag*, s. 168; Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie: 1914-1940*, s. 14

⁵²⁷ Berg, *Norge på egenhånd 1905-1920*, s. 201

⁵²⁸ Vogt, *Jerntid og jobbetid*, s. 57

⁵²⁹ Bergh m.fl., *Norge fra u-land til i-land. Vekst og utviklingslinjer*, s. 18

⁵³⁰ Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 7b, s. 2218

⁵³¹ Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 7b, s. 2228

beskjed i seg selv var uinteressant. Han påpekte at fordi matvaresituasjonen i det hele tatt var et tema, var det et bevis på at hele den norske befolkning fikk føle på krig og på provianteringskommisjonens politikk.⁵³² Grimsø mente altså at tiltakene fram til 1916 hadde hatt en intervensjonsvirkning på mange mennesker. Det ble kommentert at det manglet gode, konkrete tiltak, men det var et håp om at et provianteringsdepartement ville kunne «faa anledning til videre at utvikle normale tider».⁵³³ Det var et håp om at et departement ville være bedre rustet til å gjøre en mer solid jobb enn en kommisjon.⁵³⁴ Provisjonskommisjonen hadde fått gjennomslag for en rekke tiltak som hadde til hensikt å sikre forsyningssituasjonen. Gjennom innføring av nye prisfastsettelse, suppleringsoppkjøp og pliktstyrking skulle dyrtiden motarbeides. Tiltakene var hovedsakelig påbud, men noen skulle også være forebyggende. Det ble også nedlagt enkelte forbud. Både dyrtiden og provianteringskommisjonens politikk snek seg «praktisk talt ind i de tusen hjem over hele Norge» gjennom sommeren 1916, uten at situasjonen ble betydelig forbedret.⁵³⁵ Det kan derfor sies at virkningen av tiltakene var bred, men manglet dybde. Endringene som fant sted bør sees i sammenheng med den opptrappede verdenskonflikten, der spesielt ubåtkrigen satte større og større preg på den internasjonale og norske handelsflåte. Å kreditere staten for de største endringene vil gi et feilaktig bilde av situasjonen. Til tross for at tiltakenes virkning kun fikk konsekvenser i bredden og ikke i dybden, kan det sies at tiltak og handlinger som følge av verdenskrigen førte til endringer i det norske samfunn i løpet av sommeren 1916.

Utover høsten 1916 var det en rekke fremmedpolitiske og provianteringspolitiske tiltak og bestemmelser som fikk nokså store virkninger. Gjennom kommunevalget i 1916 hadde hovedtemaene vært kampen mot bolignød og dyrtid. Rundt 17 prosent av arbeiderfamiliers utgifter gikk med til husleie i 1915, og arbeiderbevegelsen ønsket lavere kostnader på bolig.⁵³⁶ Også Stortinget mente det var nødvendig å ytterligere kontrollere husleieprisene for å skape en større ro i samfunnet.⁵³⁷ Husleien var i hovedsak lagt under Sosialdepartementet, men ettersom saken skapte et stort sosialt engasjement og gjorde den økonomiske situasjonen til familier vanskeligere, måtte også provianteringskommisjonen og provianteringsdepartementet ta stilling til saken. Provisjonskommisjonen mente at bedre husleievilkår ville føre til en

⁵³² Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 7b, s. 2258

⁵³³ Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 7b, s. 2258

⁵³⁴ Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 7b, s. 2258

⁵³⁵ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 1450

⁵³⁶ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 466-267

⁵³⁷ Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2210-2293

enklere matsituasjon for gjennomsnittsfamilien.⁵³⁸ I mai 1916 hadde en omfattende lov om husleien blitt innført, og gjennom høsten 1916 ble det utstedt en rekke rundskriv og anordninger som skulle bedre situasjonen for leietakerne.⁵³⁹ Det kommer tydelig fram fra protokollene til provianteringskommisjonen at strengere husleieregulering var med på å forbedre samfunnsforhold, lette de økonomiske byrdene til arbeiderfamiliene og at det ville være med å forenkle arbeidet med håndtering og fordeling av levnetsmidler.⁵⁴⁰ Tiltakene hjalp, og i 1920 hadde arbeiderfamiliers utgifter på husleie gått ned fra 17 prosent til 7,5 prosent.⁵⁴¹ Tiltakene hjalp derfor andre grupper mennesker og flere mennesker enn hva de provianteringspolitiske tiltakene hadde gjort tidligere. I tillegg viser reduksjonen i utgifter på husleie at tiltakene var av en dypt inngående i menneskers liv.

Gjennom en kongelig resolusjon den 29. september 1916 ble Proviauteringsdepartementet bemyndiget til å kjøpe opp fisk. Proviauteringsdepartementet fikk nærmest fullstendig kontroll og myndighet over fiskeforvaltningen.⁵⁴² Scharffenbergs særinnstilling om alkoholforbud var med på å føre til tiltak som bedret samfunnets økonomi, arbeidskraft og forsyningspolitikk.⁵⁴³ Proviauteringsdepartementet videreførte det arbeidet provianteringskommisjonen hadde påbegynt, men med mer autoritet og myndighet enn tidligere. Staten fikk mer makt gjennom Proviauteringsdepartementet, nettopp på grunn av tiltakenes virkning og på grunn av endringene som fant sted som følge av tiltakene.

Oppsummert kan det derfor sies at tiltakene gjennom 1916 hadde nokså stor virkning. Fiskeavtalen hadde bred virkning og var dypt inngående i mange menneskers hverdag. Sommeren 1916 ser vi at tiltakene fikk en virkning for mange og mange ulike typer mennesker. Tiltakene gjennom sommeren var likevel ikke av spesielt inngripende karakter. Tiltakene som omhandler husleien berørte mange flere mennesker enn tidligere, flere arbeiderfamilier og fikk førte til en oppsving i arbeiderfamiliers økonomi. Tiltakene gjennom 1916 førte derfor til endring i statlig maktutvidelse, hovedsakelig som følge av provianteringspolitiske tiltak. Det var likevel de to siste årene av krigen som skulle få størst betydning og flest innførte tiltak og konkrete handlinger. Om disse tiltakene og handlingene var med på å øke statens makt er derimot en annen sak.

⁵³⁸ Referatsprotokoll for Proviauteringskontoret i 1916, 26.08.1916 til 29.12.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0054; Protester, henstillinger og resolusjoner ang. dyrtiden. Avisartikler 1914-1917 RA/S-1292/D/Da/L0249/0001

⁵³⁹ Rundskrivelse fra Socialdepartementet, 26. august 1916, i N. L. 2 1916, s. 397

⁵⁴⁰ Referatsprotokoll for Proviauteringskontoret i 1916, 26.08.1916 til 29.12.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0054

⁵⁴¹ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 468

⁵⁴² Kgl. Res. av 29.09.1916, i N. L. 1 1916, s. 767

⁵⁴³ Ot. Prp. Nr. 43. Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 3c

Stormfulle tider i 1917

I løpet av 1917 hadde krigen blitt intensivert fra både de allierte og ententene sin side. Spesielt den uinnskrenkede ubåtkrigen og økning i antall spionsaker førte til at det ble stormfulle tider gjennom 1917. Under behandlingen av de aller fleste av anordningene og lovforslagene fra 1917 som har blitt nevnt i denne oppgaven ble verdenskrigen nevnt som en tyngende årsak til innføringen. Det var en rekke tiltak som ble innført i 1917, og dette delkapittelet skal se på hvorvidt disse hadde bredde- og dybdevirkning.

Året 1917 ble det store spionåret under krigen. Gjennom rundskrivet av 12. februar 1917 ble det egentlige fremmedregisteret opprettet. Listene over fremmede skulle være mer oversiktlige og mer nøyaktige, og rundskrivet var med på å rydde opp i hvordan listene skulle føres.⁵⁴⁴ I mai samme år ble både «Lov om anmeldelse av reisende med skip» og «Lov som inneholder forandringer i lov om anmeldelse av reisende og fremmede av 4 mai 1901 med tilleggslov av 24 juni 1915» innført. Nå skulle reisende med skip også melde seg, og endringene til endringsloven av 1915 påla enhver utlending som hadde til hensikt å oppholde seg i Norge i over tre døgn om å umiddelbart melde seg. Begge innføringene var med på å skape en bedre oversikt over fremmede og innreisende.⁵⁴⁵ Innføringene rammet ikke en ny kategori mennesker, men fordi utlendinger som skulle oppholde seg i Norge i over tre døgn nå måtte melde seg rammet den flere. Lovene var intervenserende og tydeligere enn tidligere lovgivning og dybdevirkningen kan sies å ha vært stor for dem som lovene rammet.

Det var tiltak vedtatt 13. juli 1917 som fikk og har fått størst betydning for fremmedkontrollpolitisk utvidelse, og følgelig statsmaktutvidelse. Den ene av tiltakene var «Midlertidig lov om forandring i lov om avskaffelsen av det tvungne passvæsen m. v. av 21 mars 1860», som opphevet passfritaket fra 1860. Det ble antatt at tiltaket ville være til stor fordel for samfunnet.⁵⁴⁶ Det er interessant å merke seg at det ble ettertrykkelig vektlagt og ønsket under stortingsdebatten, spesielt av Castberg, at passloven skulle være midlertidig.⁵⁴⁷ Passloven trådte i kraft 20. september 1917, og ble en organisert og ryddig måte å registrere, sjekke og undersøke identiteten til fremmede og innreisende på.⁵⁴⁸ Tiltakene berørte samtlige som ønsket å bevege seg over den norske landegrense og berørte mange flere mennesker enn noe annen fremmedlovgivning hadde gjort tidligere.

⁵⁴⁴ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 67

⁵⁴⁵ Ot. Prp. Nr. 7, i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a

⁵⁴⁶ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 658

⁵⁴⁷ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 658-663

⁵⁴⁸ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s.231 og s. 657-664

Likeledes ble det andre tiltaket vedtatt 13. juli 1917, utlendingsloven, et effektivt tiltak som utvidet statens kontroll over fremmede. Denne loven utvidet ikke statens kontroll i bredden, men i dybden. Venstremannen Otto Albert Blehr hadde lagt ettertrykkelig vekt på at krigen var årsaken til innføringen av loven. Krigen hadde gjort forsyningssituasjonen og boligsituasjonen krevende ganske mange steder i landet.⁵⁴⁹ Forsyningssituasjonen og provianteringsituasjonen ble brukt i argumentasjonsrekken for strengere fremmedkontroll og for innføringen av utlendingsloven.⁵⁵⁰ Gjennom utlendingsloven ble det innført et nytt prinsipp. Dette prinsippet var altså at samfunnsmessige forhold kunne legges til grunn for å nekte utlendinger opphold. Hittil hadde det meste av fremmedkontrollens lovgivning fokusert på enkeltindividet og på dokumentering og registerføring. Utlendingsloven la større vekt på hele samfunnet, og det ble poengtert at det ville komme hele samfunnet til gode dersom utlendinger ble nektet adgang og tilgang til steder med boligmangel og levnetsmiddelknapphet.⁵⁵¹ I 1917 ble det utvist 1502 mennesker, drøye 800 flere enn året før.⁵⁵² Samtidig ser vi en dramatisk økning i innvandringen. 25 888 ble registrert som innvandrere i 1917, hvorav 13 097 var arbeidssøkere.⁵⁵³ Tallene forteller oss dermed at det i 1916 ble prosentvis utvist flere fremmede enn hva det ble i 1917, til tross for innføringen av passloven og utlendingsloven. Man kan derfor stille seg spørsmål om dette betyr at tiltakene ikke var av virkningsfull nok karakter, eller om de var effektive og at vi kan anta at flertallet av innvandrerne ikke hadde grunn til å bli utvist.

Det har likevel blitt hevdet at til tross for et høyt innvandringstall så kunne det vært mye høyere. De nye fremmedpolitiske lovene begrenset tilstrømmingen av utlendinger til Norge.⁵⁵⁴ Det har også blitt lagt vekt på at innføringer skjedde med ønske om at det skulle gagne det norske samfunnet og beskytte sosialpolitiske områder som allerede hadde lidd som følge av krigen.⁵⁵⁵ Videre ble passloven gjeldende over hele landet, mens utlendingsloven ikke ble benyttet i samtlige av landets kommuner. Dette kan muligens forklare noe av årsaken til at den prosentvise utvisningen av innvandrere ikke var høyere. Dette sier også noe om hvordan og hvem lovene berørte. Man kan anta at utvisningstallet hadde vært høyere dersom utlendingsloven hadde blitt benyttet i alle kommuner. Dersom utlendingsloven hadde blitt benyttet i alle kommuner hadde også virkningen antageligvis vært bredere. 7. desember 1917

⁵⁴⁹ Ot. Prp. Nr. 60 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3b

⁵⁵⁰ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 672

⁵⁵¹ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 672

⁵⁵² Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 137

⁵⁵³ Sjøbye, *Folkemengdens bevegelse 1735-2014*, s. 95

⁵⁵⁴ Thorud, *Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*, s. 64

⁵⁵⁵ Ot. Prp. Nr. 60 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3b

ble oppdagelsessjef Søhr intervjuet i *Aftenposten* i et intervju som fikk tittelen «Politiet, de fremmede og klagerne».⁵⁵⁶ Det hadde kommet mye kritikk av at politiet hadde utøvd mye strengere kontroll enn hva utlendingsloven egentlig tillot, noe Søhr sa han også hadde sett ved andre politidistrikt enn sitt eget. Søhr mente likevel at loven samfunnsmessig virket positivt:

Men naar man ser al den sorte fortvilelse og al den hjerteskjærende elendighet, som bolignøden fører med sig her i byen, har jeg følt det som en ganske særlig pligt at prøve paa at bidrage til lindring av boligmangelen. Vi har da ogsaa faaet fjernet fra byen adskillige udlændinger, for det meste saadanne, som nylig er kommet hid, og som der ikke kan siges at være noget behov for her. [...] Uden dette politiets arbeide vilde sikkerlig tilstrømmingen af udlændinger snarere været tiltagende en i aftagende.⁵⁵⁷

Utvisningspraksisen virket til tider noe vilkårlig gjennom 1917, og det kom sterke reaksjoner både innenfra og utenfra. Noe av problematikken lå i at politiet hadde blitt gitt altfor stor frihet, og at makten derfor forgreinet seg utover i samfunnet og påvirket utlendinger som loven i utgangspunktet ikke skulle ramme. Loven rammet skandinaviske arbeidere spesielt hardt. Ifølge Tufte undersøkelser ble det 26. november 1917 avholdt masse møte i Calmeyersgatens misjonshus hvor svenske og danske arbeidere diskuterte «det nye lovverkets angivelige brutale virkning overfor utenlandske arbeidere», og selv om hensikten med innføringen hadde vært den motsatte, rammet loven hederlige skandinaviske arbeidere.⁵⁵⁸ Videre ble det også hevdet at de fremmedpolitiske lovene påvirket befolkningens holdninger til fremmede.⁵⁵⁹ Det kan derfor sies at selv om lovene i seg selv var drevet fram som følge av krigen, ble lovene tiltak som fikk både bred og dyp virkning i samfunnet.

Videre var også det provianteringspolitiske barometeret på storm ved nyttår, og 1917 så en rekke tiltak og hendelser som skulle få betydning for statens maktutvidelse innenfor det provianteringspolitiske området. Trusselen om kullblokaden og den uinnskrenkede ubåtkrigen satte for alvor provianteringshjulene i gang, og fra januar 1917 ble det gjennomført og sendt ut en rekke tiltak, rundskriv og bestemmelser som var med på å styrke troen på «staten som universell problemløser».⁵⁶⁰

Lov om regulering av varepriser ble innført 6. juli 1917. Gjennom å sette maksimalpriser på forskjellige varer gjennom 1917 ble det antatt at hverdagen til den enkelte nordmann ville

⁵⁵⁶ *Aftenposten* 07.12.1917..07; også gjengitt i Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 95

⁵⁵⁷ *Aftenposten* 07.12.1917

⁵⁵⁸ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 94

⁵⁵⁹ Dette er naturlig nok en påstand det er vanskelig å bekrefte eller avkrefte, ettersom påvirkning er vanskelig å måle. Det henvises likevel til de kilder som er nevnt over, hvor det har blitt påpekt av stortingsrepresentanter og utenriksminister Søhr at lovene førte til endring i holdning.

⁵⁶⁰ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 499

bli noe enklere og mindre belastet av dyrtiden.⁵⁶¹ Likeledes skulle reguleringen av vareprisene fastsette en maksimalprovisjon på omsetningen av landbruksmaskiner og redskaper, med den hensikt å hjelpe landets jordbruk og følgelig forhøye matvareproduksjonen og den norske selvforsyningsgraden.⁵⁶² Salg og bruk av landbruksmaskiner hadde steget jevnt over hele landet fram mot 1917, og i 1917 ble det registrert flere landbruksmaskiner enn noe år tidligere. Resultatet var en forandring i jordbruket, hvor det offentlige fremmet jordbrukets funksjon og hensikt, og støttet oppunder jordbruksinteressene i større grad enn før.⁵⁶³ Tiltakene var nokså positive for jordbruket, men matvaresituasjonen og prisstigningen gjorde situasjonen langt fra ideell.⁵⁶⁴ Tiltakene fikk derfor en bred virkning fordi de berørte jordbruket i større grad enn tidligere. Likeledes fikk tiltakene en dyptgående innvirkning på jordbruket, mens de utløste liten endring i hverdagen til folk flest. Antagelsen var at tiltakene ville føre til at dyrtiden ble mindre belastende, men realiteten ble litt annerledes.⁵⁶⁵

Gjennom Provanteringsdepartementet skulle staten foreta inngrep for å utligne sosiale ulikheter ved å innføre rasjonerings.⁵⁶⁶ Videre førte Oddmund Viks rolle i innføringen av rasjonerings, eller mangelen på innføring, til et stort samfunnsengasjement. Det har blitt hevdet at mistilliten som vokste fram mot Oddmund Vik var sammensatt av to ting. Det ene innebar at rasjonerings var for liten og for sent, mens det andre var at tiltakene som ble iverksatt grep inn i det enkelte menneskes liv i mye større grad enn noe annet hadde gjort tidligere i krigsårene.⁵⁶⁷ Det ble utstedt rasjoneringskuponger for det meste av hverdagslige levnetsmidler, som korn, mel, kaffe og brød.⁵⁶⁸ Samtidig måtte jernbanene innskrenke driften, og forlystelsessteder, teatre og kafeer måtte begrense åpningstidene.⁵⁶⁹ Professor Øyvind Bjørnson har påpekt hvordan dyrtidsdemonstrasjonene som følge av rasjonerings vitnet om et samfunn i endring, hvor det ikke lenger bare var arbeiderne, men også husmødre og mennesker fra andre samfunnslag som

⁵⁶¹ Provanteringsdepartementet, Provanteringskontoret. Maksimalpriser på forskjellige varer 1917. RA/S-1292/D/Da/L03888/0002

⁵⁶² Ot. Prp. Nr. 50, Om utfærligelse av lov om regulering av vareprisene. Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3b

⁵⁶³ Nordby, *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet: Norge 1870-1920*, s. 40 og s. 143

⁵⁶⁴ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 501

⁵⁶⁵ Provanteringsdepartementet, Provanteringskontoret. Maksimalpriser på forskjellige varer 1917. RA/S-1292/D/Da/L03888/0002

⁵⁶⁶ Christensen, *Vårt folks historie. Fra verdenskrig til verdenskrig*, s. 55-65

⁵⁶⁷ Fuglum, «Norge under første verdenskrig», s. 501

⁵⁶⁸ N. L. 1 og 2 1917. Her bør det også nevnes at det i Referatsprotokoll fra Provanteringskontoret i 1917. RA/S-1292/A/Aa/L0055 framkommer at den uinnskrenkede ubåtkrigen førte til at Provanteringsdepartementet skulle bestemme over petroleum og bensinforbruket. Årsaken til dette var at dersom for store mengder petroleum og bensin ble behandlet uforsiktig eller ikke rasjonert godt nok, ville Norge slite veldig med å ha nok drivstoff til samtlige skip som innførte varer til landet.

⁵⁶⁹ Fasting, *Nils Claus Ihlen*, s. 237

tok til gatene for å protestere.⁵⁷⁰ På denne måten kan det sies at innføringen av rasjonering var et tiltak som berørte mange flere mennesker og mange ulike kategorier mennesker. Likeledes fikk rasjoneringen en dyptgående virkning på grunn av rasjoneringens intervenserende resultat. Oppbruddstendensene skjøt fart som følge av rasjoneringstiltakene.⁵⁷¹ Det var ikke bare i de store byene endringer fant sted, men kommuner i hele landet merket de nye strømmingene og utfordringene som følge av dyrtiden og rasjoneringen. Det ble lagt vekt på at misnøyen ble rettet mot statlig ledelse ved Oddmund Vik, og at selv om det ble gjennomgående forstått at provianteringspolitikken i 1917 hadde til hensikt å hjelpe et samfunn som led under varemangel, var tiltakene og handlingene for lite for sent og langt fra nok til å forbedre matvaresituasjonen nok.⁵⁷²

Videre bør den statlige overtakelse av De-No-Fa nevnes som et tiltak som gjorde fettforsyningen det siste krigsåret bedre enn hva man hadde forventet.⁵⁷³ De-No-Fas beholdninger gjorde at Norge ble sett på som et av landene i Europa som kom best ut av matmangelen.⁵⁷⁴ Det bør påpekes at avtalen ikke var spesielt gunstig for De-No-Fa. Det var uenighet i hvordan staten skulle være innblandet, og etter hvert beslagla staten 25 000 fat med margarinolje. De-No-Fa hadde en lisensavtale med Storbritannia, en avtale britene annullerte da den norske stat beslagla oljen. Beslagleggelsen førte til at De-No-Fas beholdning ble betydelig mindre enn hva den kunne ha vært, og selv om overtagelsen gagnet det norske samfunnet, gikk den hardt utover De-No-Fa og de som arbeidet der.⁵⁷⁵

For å oppsummere det stormfulle året 1917, har analysen vist at de fleste tiltak og handlinger gjennom 1917 hadde nokså stor innvirkning på samfunnet. Tiltakene rammet mange og de rammet mange ulike kategorier mennesker. De aller fleste tiltakene var i høyst grad dypvirkende. Det eneste tiltaket som kan sies å ha vært unntaket kan være utlendingsloven. Dette er på grunn av lovens ordlyd, som i utgangspunktet tilsier at loven ble dyptgående, men som motstrides av utvisningstallene. Likevel var samtlige tiltak av den karakter at de påvirket samfunnet både i bredden og dybden. Det er likevel viktig å se tiltakene i lys av den intensiverede konflikten som foregikk ute i verden. Norge kan ikke sies å ha vært et enestående eller unikt

⁵⁷⁰ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 471

⁵⁷¹ Bjørnson, *På klassekampens grunn*, s. 481

⁵⁷² Provanteringsdepartementet, Provanteringskontoret. *Oppgaver fra kommunene fylkesvis over bevilgninger til dyrtidsforanstaltninger 1917*. RA/S-1292/D/Da/L0250/0001

⁵⁷³ Møte for lukkede dører 26. april 1918

⁵⁷⁴ Møte for lukkede dører 26. april 1918

⁵⁷⁵ Carl Fredrick Holmboe, *De-No-Fa 1912-1937* (Oslo: Trykt som manuskript, 1937), s.13-15

eksempel når det kommer til endringer gjennom 1917. Mye av de samme endringene og tiltakene fortsatte gjennom 1918.

1918 og våpenstillstand

Tiltakene og handlingene gjennom 1918 var hovedsakelig videreføring. Det var lite nyskapende og annerledes med tiltakene i 1918 og virkningen av disse tiltakene var hverken bredere eller dypere enn tidligere. 1917 hadde sett oppstarten på et nytt problem for staten, nemlig den voksende delen av arbeiderbevegelsen som hadde blitt inspirert av den russiske revolusjon.⁵⁷⁶ Ved å lese avisene fra novemberdagene 1918 får man en følelse av at allmennheten var klar over at krigen hadde endret samfunnet og at man ikke kunne forvente at ting gikk tilbake til sånn de var før krigen i 1914.⁵⁷⁷ På sett og vis hadde en terskel blitt nådd og det var ingenting som kunne tilbake stille alle endringer. Likeledes åpnet Kong Haakon det 8. overordentlige Storting den 9. desember 1918 med å kommentere det endrede samfunnet og hans tale beskriver et samfunn preget av krigens etterdønninger:

«Leveomkostningene er [...] steget. Tjenestemennenes kår er blitt mere og mere trykket [...]. De nuværende høie priser på alle livsfornødenheter kan ikke ventes å ville gå vesentlig ned i nærmeste fremtid. [...] Det er påkrevet å få [en rekke] betydningsfulle spørsmål behandlet straks.»⁵⁷⁸

For å kunne vurdere hvorvidt tiltakene og handlingene som har blitt nevnt hittil faktisk førte til en varig statsmakt, bør det derfor ses på den andre dimensjonen som nevnes i innledningen til dette kapittelet, nemlig hvilke tiltak som ble stående etter krigen.

Hva som ble stående

Det var noen lovregler og byråkratiske apparater som ble stående etter krigen. Det skal her sees på både noen fremmedpolitiske tiltak og provianteringspolitiske tiltak som fikk betydning for statens maktutvidelse. Denne delen vil derfor analysere den andre av de tre dimensjonene nevnt tidligere. Den første dimensjonen har i stor grad dreid seg om virkningen av de ulike tiltakene og handlingene da de ble innført. Dimensjonen som analyseres her vil kunne si noe om varigheten av disse tiltakene og handlingene. I neste del skal tredje dimensjon analyseres og de endringene i de byråkratiske apparatene fremmedpolitikk og provianteringspolitikk vil bli framstilt. Det kunne vært interessant å se på hvilke vaner og tenkemåter som ble stående, men

⁵⁷⁶ Edvard Bull, *Klassekamp og fellesskap 1920-1945* (Oslo: Cappelen, 1979), s. 97;

⁵⁷⁷ *Dagbladet* 11.11.1918; *Bergens Annonse Tidende* 11.11.1918; *Arbeidet* 12.11.1918

⁵⁷⁸ Hans Majestet Kongens tale til det 8de overordentlige Storting ved dets åpning. 09.12.1918.

dette vil være omfattende og noe problematisk å dokumentere. Det vil derfor bli vurdert hvilke tiltak som ble stående.

Fremmedpolitiske tiltak som ble stående etter krigen

Det var en rekke fremmedpolitiske tiltak som vedvarte etter krigen. I 1915 stadfestet fremmedloven at tatere og sigøynere ikke skulle tildeles tillatelse til omvandrende håndverksarbeid. Dette ble videreført, og i 1927 ble det innført eksplisitt forbud mot sigøynere og andre omstreiferes adgang til Norge. Dette ble omtalt som adgangsforbudet og ble ikke opphevet før i 1956.⁵⁷⁹

Fram til og med 31. desember 1917 hadde Utlendingsloven blitt innført i 48 byer og 217 herreder. Innen krigen var slutt hadde den siste byen og 13 av de resterende 18 herredene fått loven innført.⁵⁸⁰ Sander Tufte hevder at dette beviser at utlendingsloven i hovedsak var knyttet til krigssituasjonen,⁵⁸¹ men loven vedvarte likevel. I februar og mars 1919 ble noen av fremmedkontrollens bestemmelser opphevet, særskilt de tiltakene som hadde med utvisningsprosesser i Utlendingsloven å gjøre.⁵⁸² Utlendingsloven ble sett på som noe restriktiv sammenlignet med andre land, men det ble besluttet at den fortsatt skulle vedvare på grunn av den vanskelige boligsituasjonen som fortsatte inn i mellomkrigsårene.⁵⁸³

Passloven hadde derimot kommet på et tidspunkt da også andre land i Europa hadde kommet med lignende bestemmelser, og staten ønsket å videreføre passordningen etter våpenstillstanden.⁵⁸⁴ I det første tiåret etter opprettelsen handlet passlovens bestemmelser om viseringsplikten for visse utlendinger. Etter hvert ble viseringsplikten opphevet som følge av avtaler med en rekke land. Etter dette ble det tilstrekkelig med gyldig pass utstedt av hjemlandet.⁵⁸⁵ Videre har arkivar Sigurd Rødsten påpekt hvordan passloven ble utvidet etter første verdenskrig og hvordan den videreførte statlig makt:

Med fremmedloven av 1927 fikk Centralpasskontoret sitt arbeids- og kompetanseområde betydelig utvidet, idet kongelig resolusjon av 26.09.1927 tilla det selvstendig myndighet til å utferdige arbeidstillatelser og omgjøre oppholdstillatelser - mens det etter 1932 også

⁵⁷⁹ Kaveh, «Omstreiferuvæsenet»: *Politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960*, s. 217

⁵⁸⁰ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 87

⁵⁸¹ Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 87

⁵⁸² Kgl. Res. av 21.02.1919, i N. L. 2 1919, s. 63; Rundskrivelse til fylkesmennene, 17.03.1919 i N. L. 2 1919, s. 163-164; også nevnt i Tufte, *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927*, s. 107

⁵⁸³ Justisdepartementet, Politkontoret P. Fremmedlovgivningen. RA/S-2220/E/Eb/L0015/0001, RA/S-2220/E/Eb/L0016/0001 og RA/S-2220/E/Eb/L0017/0001

⁵⁸⁴ Centralpasskontoret. Justisdepartementet. Politikontor P. RA/S-2220/O/Ob/L0319A; RA/S-2220/O/Ob/L0319B; RA/S-2220/O/Ob/L0319C

⁵⁸⁵ Følgende er basert på Rødsten «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 127-140

remplasserte fylkesmannen som ankeinstans ved utvisninger.[...]Scenario et politisk labilt Europa i 1920-årene med økende internasjonal spenning som førte til stadig større sikkerhetsmessige problemer, foranlediget myndighetene til å holde en skjerpet profil i fremmekontrollspørsmål. [...] I 1938 gjeninnførtes skjerpelsen fra første verdenskrig. [...] Fra begynnelsen av 1950-årene fremtvang internasjonale forpliktelser en mindre omstendig fremmedkontroll, en utvikling fram mot en ny fremmedlov av 1956.⁵⁸⁶

Fremmedloven, utlendingsloven og passordningene ble derfor tiltak som fikk varige virkninger og som ble stående etter krigens slutt. Staten hadde utvidet sin myndighet på det fremmedpolitiske området.

Provanteringspolitiske tiltak som varte

Den første bestemmelsen av husleiereguleringen kom i desember 1915. Denne ble avløst av en lov om kommunal husleieregulering 10. mai 1916, som ga adgang til å forby oppsigelse fra huseiernes side for en tid opp til 12 måneder. Senere fikk vi loven om boligforhold av 12. juli 1918. Avviklingen av husleiereguleringen ble forberedt i en lov av 9. juli 1926, og avviklingen skulle ha skjedd innen 14. april 1931. Trondheim og Oslo fikk lengre frist. Trondheim opphevet reguleringen først i 1934 og Oslo i 1935. Det ble etter hvert satt i gang med å utarbeide en ny husleielov. Den nye husleieloven trådte i kraft den 1. juli 1939, og var inspirert av og utarbeidet på bakgrunn av husleiereguleringen som hadde blitt iverksatt under første verdenskrig.⁵⁸⁷

Statens prisdirektorat ble opprettet 21. juli 1917, og fra og med 9. januar 1918 ble Norsk Pristidende utgitt. Dette skulle fungere som et offisielt organ der det ble kunngjort hvilke maksimalpriser som var gjeldende. Andre bestemmelser om prisregulering skulle også bli presentert. I *Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver* har konkurransetilsynet påpekt at «store deler av næringslivet hadde plikt til å abonnere på bladet. Abonnementsplikten opphørte først i 1954».⁵⁸⁸ Wilhelm Laurits Thagaard ledet Prisdirektoratet. Han påpekte i året etter krigens slutt at Prisdirektoratet burde bli et varig offentlig organ med ansvar for å danne utgangspunkt for en varig offentlig priskontroll.⁵⁸⁹ Prisreguleringsloven ble stående fram til mars 1926, da den ble avløst av Trustloven.⁵⁹⁰ I arbeidet med Trustloven ble det nedsatt en

⁵⁸⁶ Rødsten «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 127-134

⁵⁸⁷ Stavnem, Jesper Fosse, *Husleieloven. En populær innføring* (Oslo: Tiden norsk forlag, 1970), s. 10

⁵⁸⁸ Undrum, Steinar, Egil Bakke og Einar Hope, *Rapport: Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver* (Oslo: Konkurransetilsynet, 2009)

⁵⁸⁹ Kili, Terje, *Den borgerlige sosialisten: Wilhelm Thagaard 1917-1945* (Oslo: TMV-senteret, 1996), s.9

⁵⁹⁰ N. L. 2 1926, s. 114

kommisjon som i 1924 kommenterte hvorfor tiltakene som ble opprettet under verdenskrigen fungerte og burde bestå:

Den utvikling som har funnet sted, navnlig i de siste 50 år, har i hvert fall – mener kommisjonen – i stor utstrekning forrykket forholdene [til å videreføre «næringsfrihetens prinsipp»⁵⁹¹], idet der er foregått en konsentrasjon og organisasjon av næringsvirksomheten hvorved den frie konkurranse i vesentlig grad er blitt modifisert.⁵⁹²

Kommisjonen påpekte altså at endringene hadde pågått i lang tid før verdenskrigen og at tiltakene fra verdenskrigen var nødvendig på grunn av endringene som hadde funnet sted i næringslivet. I de første årene rett etter krigen var det fortsatt vareknapphet i Norge. Da krigsrettet produksjonsvirksomhet med høye fortjenestemarginer falt sammen, fikk det store konsekvenser for næringslivet.⁵⁹³ Den frie konkurransen var derfor ikke ønsket tilbake, og verdenskrigens provianteringstiltak om prisregulering har blitt stående helt frem til i dag.⁵⁹⁴

Thomas Christian Wyller har påpekt hvordan provianteringstiltakene fra verdenskrigen førte til et tettere og bedre samarbeid mellom stat og næringsliv, til tross for at de aller fleste tiltakene fra krigen ble avskaffet.⁵⁹⁵ Han legger vekt på hvordan statens myndighetsutvidelse innen næringslivet var krise- og situasjonsbetinget, men at «det like fullt åpenbart fikk varige virkninger i norsk politikk».⁵⁹⁶ De aller fleste provianteringstiltak som ble innført under krigen ble vingeklippt og avskaffet etter at krigen var over. Som en avsluttende bemerkning bør det derfor sies at tiltakene i fremmedpolitikken ble stående i mye større og sterkere grad enn hva tiltakene i provianteringspolitikken ble. Prisreguleringen ble et varig tiltak, og mye av provianteringspolitikken førte til et bedre og tettere samarbeid mellom stat og næringsliv. Før det avslutningsvis konkluderes hvorvidt verdenskrigen førte til statlig maktutvidelse, vil det være nødvendig å se på den tredje av de tre dimensjonene som har blitt nevnt. Det vil derfor være nødvendig å se på endringer i det vi kan kalle institusjonene fremmedpolitikk og provianteringspolitikk. Dette vil også kunne si noe om den institusjonelle utvidelse av statlig makt.

⁵⁹¹ Prinsippet om at den enkelte borger fritt skal kunne utøve den næringsvirksomhet han selv velger og på den måte han selv finner hensiktsmessig hviler på den tanke at erhvervsvirksomheten når den blir overlatt til seg selv uten inngripen fra det offentlige, helt vil beherske den frie konkurranse. Ot. Prp. Nr. 46 i Stortingsforhandlinger. 1924. Vol. 73 Nr. 3b.

⁵⁹² Ot. Prp. Nr. 46 i Stortingsforhandlinger. 1924. Vol. 73 Nr. 3b

⁵⁹³ Lie, «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie», s. 301

⁵⁹⁴ I 1994 ble Prisdirektoratet og Statens Pristilsyn slått sammen til Konkurransetilsynet

⁵⁹⁵ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 332-337

⁵⁹⁶ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 336

Endringer i institusjonene

Den tredje av dimensjonene, endringer i institusjonene fremmedpolitikk og provianteringspolitikk, vil belyse hvordan staten ble utvidet som institusjon. Organiseringen og arbeidet med fremmedkontrollen og provianteringspolitikken førte til nye arbeidsplasser og tidvis endring i organiseringen av ulike instanser. For å kunne vise til tendenser ved statens maktutvidelse under første verdenskrig vil det her bli sett på endring av fremmedkontrollen og provianteringspolitikken som egne institusjoner under og etter verdenskrigen. Dette vil også legge til en eventuell forståelse av hva som ble stående etter at krigen var over og si noe om statens institusjonelle utvidelse.

Fremmedkontrollen

Christianiapolitiet illustrerer godt endringen i strukturen av fremmedkontrollen som en institusjon.⁵⁹⁷ Før 1900 var Christianiapolitiet organisert i to avdelinger – oppdagelsespolitiet og ordenspolitiet. I 1901 fikk ordenspolitiet et særskilt anmeldelseskantor i forbindelse med innføringen av fremmedloven. Dette kontoret skulle ta seg av reisende, fremmede, inn- og utflytting. Ved krigsutbruddet endret anmeldelseskantoret navn til fremmedkontoret. Samtidig ble kontoret overført til kriminalavdeling og Justisdepartementet påtok seg utgiftene som kom med fremmedloven og fremmedkontoret. Arnt Erik Selliaas har redegjort for forløperne til et norsk overvåkningspoliti som justisminister Trygve Lie ga beskjed om å opprette i 1937.⁵⁹⁸ Han har påpekt hvordan verdenskrigen førte til framveksten av et nytt politiorgan i form av etterretningstjenesten.⁵⁹⁹ Selliaas viser til hvordan Fremmedkontoret ved Christianiakantoret fungerte som et sentralkontor for hele landet fra og med 1914, men at det fram til 1916 var et forholdsvis lite organ. Til å starte med besto Fremmedkontoret av to politibetjenter og to konstabler. Dette tallet steg sammen med intensivering av verdenskrigen og på grunn av antallet fremmedpolitiske tiltak som ble innført. I 1918 besto kontoret av 13 ansatte. I 1928 var det sju ansatte ved Fremmedkontoret, men institusjonen besto etter våpenstillstanden. Det bør nevnes at tiden etter krigen var preget av «krise og klassekamp»,⁶⁰⁰ noe som førte til at opprettholdelsen av Fremmedkontoret ble ansett som nødvendig på grunn av arbeidskonfliktenes art.⁶⁰¹

⁵⁹⁷ Følgende avsnitt er basert i stor grad på Rødsten «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956»

⁵⁹⁸ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937»

⁵⁹⁹ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 58

⁶⁰⁰ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 65

⁶⁰¹ Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 65; Rødsten «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956», s. 127-134; Eriksen og Niemi, *Den finske fare*.

Videre utvidet fremmedkontrollen sin virksomhet gjennom Centralpasskontoret i 1917. Centralpasskontoret utvidet statens administrative apparat betydelig, og hensikten med lovgivningen var at den var tiltenkt å være besparende og effektiviserende med tanke på organiseringen. Dette skulle den oppnå gjennom å rydde opp i de administrative oppgavene og legge alt til Sentralpasskontoret. Som følge av den nye fremmedloven som kom i 1927 avløste Sentralpasskontoret Fremmedkontoret og ble den overordnede sentralmyndighet.⁶⁰² Under den andre verdenskrig gikk kontoret fra å være underlagt Politikontoret til å bli henlagt til statspolitiet i Politidepartementet. Sentralpasskontoret ble avløst av Statens Utlendingskontor i 1957.

Videre bør det nevnes at utlendingsloven førte til et tettere samarbeid mellom politiet og husleienemnda. På denne måten forgrenet statens makt seg utover i samfunnet på en annen måte enn tidligere. Professor Tønnesson har poengtert at fremmedkontrollpolitikken under de to siste årene av verdenskrigen var en del av en utvikling av en mer aktiv sosialpolitikk som ikke bare utvidet statens makt, men som også påvirket flere områder av det norske samfunnet enn tidligere.⁶⁰³ Likeledes var arbeiderbevegelsen, «den indre fienden», og den russiske revolusjonen med som påvirkende faktorer i framveksten av en strengere og mer allestedsværende fremmedkontroll fra og med 1917.⁶⁰⁴

Kort oppsummert kan det derfor sies at fremmedpolitikken så en utvidelse av statens ordinære aktivitet, og at utvidelsen ble stående også etter krigen. Riktignok ble det noe færre ansatte, men fremmedkontrollen som en institusjon bestod.

Provisianeringen

Provisianeringspolitikken var fra opprettelsen av organisert gjennom en egen kommisjon. Kommisjonen arbeidet og tok avgjørelser sammen gjennom plenumsmøter. Arbeidsoppgavene ble raskt flere, og kommisjonen arbeidet etter hvert gjennom arbeidsutvalg for å utvide arbeidskapasiteten. Utvidelsen kan også eksemplifiseres ved å se på sekretær Anders Fjeldstad, som i løpet av 1915 hadde fått ansvar for et eget kontorpersonale. Ved utgangen av 1915 bestod dette av 27 funksjonærer.⁶⁰⁵ Det ble opprettet en rekke nye kontorer under Landbruksdepartementet som skulle ta seg av ulike områder og være behjelpelige i provianteringskommisjonens gjennomføring av provianteringspolitikken. I meldingen til

⁶⁰² Selliaas, «Politisk politi i Norge 1914-1937», s. 67

⁶⁰³ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 74

⁶⁰⁴ Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8, s. 657-672; Eriksen og Niemi, *Den finske fare*, s. 75-76.

⁶⁰⁵ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie: 1914-1940*, s 5

Stortinget fra første halvår i 1916 redegjorde provianteringskommisjonen for sju andre komiteer og kontorer i tillegg til sin egen virksomhet.⁶⁰⁶

Noe av hensikten med opprettelsen av *Statens provianteringskommission* var å unngå en utvidelse av regjeringen, samtidig som flere interessegrupper sikret sine interesser. Sammen med en åpen pengesekk, ble statens velvillighet til å inkludere de ulike interessegruppene ansett som en stat som var villig til å ta en mer aktiv rolle og sørge for at gode, solide tiltak kunne hjelpe et samfunn i en krisesituasjon ville finne sted.⁶⁰⁷ Dette ble også ansett som en måte for provianteringskommisjonen å utvide sitt myndighetsområde på, ettersom de fikk mulighet til å inkludere de ulike interessegruppene.⁶⁰⁸ Stortinget innvilget også midler så langt det lot seg gjøre, og det ble gitt økonomisk støtte til å opprette egne kontor under provianteringskommisjonen for å sikre ulike levnetsmidler og varer. Fra og med november 1915 ble provianteringskommisjonen ansett som et viktig sentralkontor for omsetning og forvaltning av de aller fleste levnetsmidler og matvarer i Norge.⁶⁰⁹

Fra 26. august 1916 ble det vedtatt at proviantering trengte et eget departement. Proviaeringskommisjonen skulle etter hvert avløses av et eget direktorat som overtok kontorer og personale, og som fikk en rådgivende funksjon i Proviaeringsdepartementet.⁶¹⁰ Til tross for at statsminister Knudsen mente at det nye departementet ikke var noen stor affære⁶¹¹ ble provianteringsadministrasjonen gjennomgripende endret.⁶¹² Kommisjonen hadde ligget under Landbruksdepartementet fram til et eget departement ble opprettet. Tønnesson har redegjort for utfordringene ved og konsekvensene av omorganisering og valg av personale, og hevder at provianteringspolitikkenes tiltak ble vingeklippt av to grunner – krisesituasjonen som avtok og interne problemer i organisasjonen.⁶¹³ Departementet ble opphevet den 30. april 1920, og bestod i to og et halvt år etter dette. Avviklingen tok tid på grunn av alle de underlagte organene og den omfattende virksomheten.⁶¹⁴ Proviaeringsdepartementet ble opphevet den 1. november 1922, og gikk over til å bli en provianteringsavdeling i Landbruksdepartementet.

⁶⁰⁶ Korn- og melkontoret, Sildekontoret i Bergen, Saltfiskavdelingen, Makrellkontoret, Ferskfisk-indkjøpskontoret, Statens brændselskomite, Bestyrelsen av statens skibe, Proviaeringskommissionens sammensætning, Lønninger m.m. vedkommende kommissionen og dens kontorer. Hentet fra St. med. Nr. 7, i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2C

⁶⁰⁷ Wyller, «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig», s. 323

⁶⁰⁸ Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret i 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

⁶⁰⁹ RA/S-1292/A/Aa/L0052 Referatsprotokoll fra Proviaeringskontoret i 1915, s. 53

⁶¹⁰ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie: 1914-1940*, s. 14; Kgl. Res. av 14.09.1916, i N. L. 2 1916, s. 434

⁶¹¹ Forhandlinger i Stortinget (nr.281) 25. juli – Om provianteringskommissionens virksomhet, i Stortingsforhandlinger 1916. Vol. 65 Nr. 7b, s. 2246-2247

⁶¹² Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 13

⁶¹³ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 13-32

⁶¹⁴ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 28

Avdelingen ble opphevet i 1924.⁶¹⁵ Foruten tiltakene som har blitt nevnt som varige over, var det altså nærmest ingenting som var igjen av provianteringspolitikken etter 1924.

Tendenser ved statsmaktutvidelse i Norge under første verdenskrig

En av hovedproblemstillingene for oppgaven har vært hvordan første verdenskrig kan brukes som årsaksforklaring for framveksten av norsk statsmakt under første verdenskrig gjennom fellestrekk i utviklingen av fremmedpolitikken og provianteringspolitikken. I dette kapittelet har tre dimensjoner blitt analysert som gjør det mulig å trekke noen konklusjoner.

Dersom vi ser alle dimensjonene under ett, ser vi at staten utvidet sin makt gjennom fremmedpolitikken i større grad enn gjennom provianteringspolitikken. Det var flere fremmedpolitiske tiltak som hadde bredere og dypere virkning enn hva provianteringspolitikken hadde. Videre viste den andre dimensjonen, hva som ble stående etter våpenstillstanden, at det var en rekke flere fremmedpolitiske tiltak enn provianteringspolitiske tiltak som ble stående i lang tid etter krigen. Den tredje dimensjonen, endringer i institusjonene, viste at fremmedkontrollen som institusjon i stor grad ble opprettholdt. Tiltak under provianteringspolitikken ble avskaffet, og institusjonen opphevet, med unntak av priskontrollen. Tiltakene under provianteringspolitikken var riktignok av en såpass bred og dyp virkning at de førte til et bedre samarbeid mellom stat og næringsliv. Samtidig ble mange av tiltakene vingeklippt etter krigen, og virkningen av tiltakene på lang sikt ble nokså liten. Dette viser at en tendens ved den statlige maktutvidelse under første verdenskrig var at det ble en utvidet statlig makt både hva gjaldt fremmedpolitikken og provianteringspolitikken sammenlignet med situasjonen før verdenskrigen. Dette til tross for forskjeller i virkningen av de ulike tiltakene under provianteringspolitikken og fremmedpolitikken.

Som nevnt tidligere kan en krig- og krisesituasjon påvirke statsmaktutvidelse på tre ulike måter: situasjonen kan ansees som en parentes, der samfunnet tilbakestilles etter krigens slutt og ingen endringer i statsmakten har skjedd; utvidelsen forstås som en styrking av en allerede eksisterende prosess, altså akselererer krig- og krisesituasjonen statsmaktens utvidelse; utvidelsen kan ha tatt en helt ny vending. Den andre konklusjonen som kan trekkes ut fra kartleggingen og analysen av provianteringspolitikken og fremmedpolitikken er at en del av tiltakene gjennom verdenskrigen hadde blitt påbegynt før krigen. På bakgrunn av dette kan det konkluderes at verdenskrigen kan ha fungert som en akselererende faktor på en statlig

⁶¹⁵ Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914-1940*, s. 28

maktutvidelse som hadde startet før krigen. Første verdenskrig kan derfor forstås som en medvirkende årsak til statsmaktens utvidelse i Norge.

Veien videre

Avslutningsvis bør det pekes på noen svakheter og mangler ved denne oppgaven. Det bør også kommenteres hva veien videre innebærer. Det kan tidvis virke noe kunstig å benytte komparativ metode i framstillingen av statsmaktutvidelse under første verdenskrig. I metodekapittelet ble det nevnt noen svakheter ved bruk av komparasjon som metode, og jeg må si at resultatet av bruken i denne oppgaven tidvis kan virke noe forloren, uten at det nødvendigvis betyr at bruken av en annen metode hadde vært bedre egnet til å svare på oppgavens problemstilling.

Videre kunne både fremmedpolitikk og provianteringspolitikk fint vært egne emner for en masteroppgave. Det er vanskelig å se for seg at et av disse temaene alene ville kunne sagt noe om tendensene ved statlig maktutvidelse. Videre har begrepet statsmaktutvidelse og analyse av dette ført med seg noen utfordringer. Det har blitt gitt rom for tre dimensjoner i analysen, men også her kunne flere dimensjoner blitt inkludert dersom oppgavens oppfang hadde vært større.

Likevel tror jeg at oppgaven svarer på problemstillingen og viser hvordan første verdenskrig kan forstås som en medvirkende årsak til statlig maktutvidelse. Oppgaven kan forhåpentligvis være med på å tydeliggjøre nødvendigheten av å vie første verdenskrig i Norge mer oppmerksomhet, og at både provianteringspolitikken og fremmedkontrollen fortjener dette. Gjennom studien har det blitt klart for meg at krigens betydning i Norge har spilt en beskjeden rolle i den norske historieoppfatning. Dette betyr at det finnes forskningspotensiale innenfor temaer som omhandler Norge og første verdenskrig. Likeledes er det mye urørt kildemateriale tilgjengelig, spesielt hva gjelder provianteringspolitikken.

Helt til slutt skal det nevnes at arbeidet med oppgaven tidvis har vært meget foruroligende. Mange av temaene er urovekkende dagsaktuelle, og retorikken fra fremmedpolitikken under verdenskrigen er skremmende lik den vi ser i dag. Forskning som kan være med å formidle forståelsen av hvorfor fremmedkontroll oppstår og hvordan dette har utviklet seg i Norge vil være samfunnsnyttig og berikende.

ARKIVMATERIALE

Diverse

Statsarkivet på Hamar. Hamar politikammer. Fremmedregister 1901-1988. SAH/POLHA-006/Ir/Irb

RA. Justisdepartementet. Kriminalkontor A. Utvisningssaker. Utvisninger fra hele landet. 1901-1917. RA/A-1037/L/Lb/L0001

RA. Pedersen, Harald. Dagbøker juli 1914 – september 1918. RA/PA-0368/E/L0001/0003

RA. Statens handels-, industri- og sjøfartskomite. Komiteens nedsettelse. Referater fra møtene. Komiteens forhandlingsprotokoll. 1917. RA/S-1634/A/L0001

RA. Statens Prisdirektorat. Forhandlingsprotokoll 08.08.1917-06.06.1918. RA/S-1532/A/Aa/L0001

Justisdepartementet, Politikontor P

Fremmedlovgivningen, Fremmedloven 1901-1917. RA/S-2220/E/Eb/L0014/0001

Fremmedlovgivningen, Fremmedloven 1917. RA/S-2220/E/Eb/L0007

Fremmedlovgivningen, Fremmedloven 1917. RA/S-2220/E/Eb/L0008

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 22.11.1917. I Justisdepartementet, Politikontoret P. RA/S-2220/E/Eb/L0008/0001

Rundskrivelse fra Justisdepartementet, 26.04.1918. I Justisdepartementet, Politikontoret P. RA/S-2220/E/Eb/L0007/0001

Provianteringsdepartementet, Provianteringskontoret

Brev fra Statsråd Konow til Det Kongelige Landbruksdepartementet, 02.12.1914. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

Diverse telegrammer og dokumenter. 1914. Hentet fra Brenneri og bryggerisaker. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001- RA/S-1292/D/Da/L0236/0003

Diverse telegrammer og dokumenter. Om Levnetsmidler. Korn, mel og grynvarer.
Beslagleggelser, erstatning, innkjøp, innførsel, priser og kreditt. 1914-1915. RA/S-1292/D/Da/L0339/0001

Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1914. RA/S-1292/A/Aa/L0051

Telegram fra Skiftamtman Irgens. 1914. Brenneri og bryggerisaker. RA/S-1292/D/Da/L0236/0001

Referatsprotokoll fra Provianteringskontoret i 1915. RA/S-1292/A/Aa/L0051

Diverse telegrammer og dokumenter. Møter ang. forskjellige spørsmål vedk. eksportforbud n.v. for sild 1915. RA/S-1292/D/Da/L0374/0001

Dispensasjoner 1915 for brennerier til å anvende poteter bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. RA/S-1292/D/Da/L0236/0002

Dyrtidsforanstaltninger. Motarbeidelse av dyrtiden 1915-1920. Protester, henstillinger og utkast. RA/S-1292/D/Da/L0249/0001- RA/S-1292/D/Da/L0249/0003

Brancheavtaler. Forhandlinger med de britiske myndigheter om import av fødevarer. 1916. RA/S-1292/D/Da/L0235/0001

Dispensasjoner 1916 for brennerier til å anvende poteter bygg, mais m.v. til brenning av sprit og brennevin m.v. 1916. RA/S-1292/D/Da/L0236/0003

Referatsprotokoll for Provianteringskontoret 01.01.1916 til 29.08.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0053

Referatsprotokoll for Provianteringskontoret i 1916. 26.08.1916 til 29.12.1916. RA/S-1292/A/Aa/L0054

Brancheavtaler. Forhandlinger i 1917 med de britiske myndigheter om importen av fødevarer m.v. RA/S-1292/D/Da/L0235/0002

Brenselsaker. Kull, koks, cinders. Statens beholdning av cinders. 1916-1917. RA/S-1292/D/Da/L0239/0005

Brenselsaker. Diverse saker fra ulike mapper. 1917. RA/S-1292/D/Da/L0239/0001-0012

Maksimalpriser på forskjellige varer 1917. RA/S-1292/D/Da/L03888/0002

Oppgaver fra kommunene fylkesvis over bevilgninger til dyrtidsforanstaltninger 1917. Ra/S-1292/D/Da/L0250/0001

Referatsprotokoll for Provianteringskontoret i 1917. RA/S-1292/A/Aa/L0055

Centralpasskontoret. 1917→. RA/S-2220/O/Ob/L0319A

Centralpasskontoret. 1917→. RA/S-2220/O/Ob/L0319B

Centralpasskontoret. 1917→. RA/S-2220/O/Ob/L0319C

KILDER

Aviser

Aftenposten 01.02.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19140201_55_57_1

Aftenposten 30.07.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19140730_55_380_2

Aftenposten 01.08.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19140801_55_384_2

Aftenposten 05.02.1915. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19150205_56_65_2

Aftenposten 07.12.1917. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19171207_58_622_2

Aftenposten 12.11.1918. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_aftenposten_null_null_19181112_59_569_1

Agderposten 31.07.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_agderposten_null_null_19140731_41_175_1

Arbeidet 12.11.1918. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_arbeidet_null_null_19181112_27_259_1

Bergens Annonce Tidende 11.11.1918. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_bergensannoncetidende_null_null_19181111_35_256_1

Dagbladet 09.02.1901. Hentet fra <http://www.e-pages.dk/dagbladet/31496/>

Dagbladet 04.08.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_dagbladet_null_null_19140804_46_243_1

Dagbladet 11.11.1918. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_dagbladet_null_null_19181111_50_312_1

Fædrelandsvennen 30.07.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_faedrelandsvennen_null_null_19140730_40_175_1

Hedemarkens Amtstidende 31.07.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_hedemarkensamtstidende_null_null_19140731_68_174_1

Middagsavisen 01.08.1914. hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_middagsavisen_null_null_19140801_7_176_1

Morgenbladet 09.08.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_morgenbladet_null_null_19140809_96_402_1

Nordisk Tidende 30.07.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_nordisktidende_null_null_19140730_24_31_1

Social-Demokraten 01.08.1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_socialdemokraten_null_null_19140801_31_176_1

Tromsø Stiftstidende 12.11.1918, hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_tromsoestiftstidende_null_null_19181112_80_132_1

Trondhjems Adresseavis 04.08.1914 hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_trondhjemsadresseavis_null_null_19140804_148_206_1

Folketellinger

Statistisk Sentralbyrå. *Folketellingen i Norge. 1 januar 1891*. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_iii_278.pdf

Statistisk Sentralbyrå. *Folketellingen i Norge. 3 desember 1900*. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_iv_052.pdf

Statistisk Sentralbyrå. *Folketellingen i Norge. 1 desember 1910*. Fjerde hefte. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_v_211.pdf

Statistisk Sentralbyrå. *Folketellingen i Norge 1910*. Femte hefte. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_vi_008.pdf

Forskrifter

Forskrifter for anvendelse av midlertidig lov om innskrankeing i utlaendingers adgang til at opholde sig i visse kommuner, 08.09.1917. N. L. 2 1917, s.610-611.

Innst. O.

Innst. O. II. I Stortingsforhandlinger. 1900/1901 Vol. 50 Nr. 6b. Hentet fra

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1900-01_part6_vol-b

Innst. O. Nr. 13. I Stortingsforhandlinger. 1904/1905 Vol. 54 Nr. 65. Hentet fra

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1904-05_part6_vol-b

Innst. O. Nr. 108. I Stortingsforhandlinger. 1904/1905 Vol. 54 Nr. 65. Hentet fra

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1904-05_part6_vol-b

Innst. O. Nr. 23 i Stortingsforhandlinger. 1905/1906 Vol. 55 Nr. 6b. Hentet fra

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1905-06_part6_vol-b

Innst. O. XI i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol 64 Nr. 6b. Hentet fra

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1915_part6_vol-b

Kongelig resolusjoner

Kgl. Res. av 02.08.1914. I N. L. 1, 1914, s. 469

Kgl. Res. av 03.10.1914. I N. L. 2, 1914, s. 382

Kgl. Res. av 14.09.1915. I N. L. 2, 1915, s. 783

Kgl. Res. av 08.11.1915. I N. L. 2, 1915, s. 867

Kgl. Res. av 04.07.1916. I N. L. 2, 1916, s. 281

Kgl. Res. av 18.08.1916. I N. L. 2, 1916, s. 391

Kgl. Res. av 26.08.1916. I N. L. 2, 1916, s. 409

Kgl. Res. av 14.09.1916. I N. L. 2, 1916, s. 434

Kgl. Res. av 29.09.1916. I N. L. 1, 1916, s.767

Kgl. Res. av 08.12.1916. I N. L. 1 1916, s. 913

Kgl. Res. av 19.01.1917. I N. L. 2, 1917, s. 30

Kgl. Res. av 26.01.1917. I N. L. 2, 1917, s. 35

Kgl. Res. av 23.02.1917. I N. L. 2, 1917, s. 82

Kgl. Res. av 23.03.1917. I N. L. 1, 1917, s. 212

Kgl. Res. av 14.05.1917. I N. L. 1, 1917, s. 371

Kgl. Res. av 23.11.1917. I N. L. 2 1917, s. 734

Kgl. Res. av 08.02.1918. I N. L. 2 1918, s. 46-47

Kgl. Res. av 21.02.1919. I N. L. 2 1919, s. 63

Lover

Lov om kontrol med befordring af udvandrere til fremmede verdensdele, 22. mai 1869

Lov om norsk Statsborgerrett, 21. April 1888

Lov om løsgjængeri, betleri og drukkenskap, 31. mai 1900

Lov om anmeldelse av reisende og fremmede, 4. mai 1901

Lov om forsvarshemmeligheter, 18. august 1914

Lov om forandring av lov om tønner for saltet sild, brisling og agnskjel av 23 mai 1913, 12. mars 1915

Lov om forandringer i og tillegg til lov av 4. mai 1901 om anmeldelse av reisende og fremmede, 24. juni 1915

Lov om skibs-aktieselskaper, 26. juli 1916

Lov om forandring i lov om aktieselskaper og kommanditaktieselskaper av 19 juli 1910, 26. juli 1916

Lov om kommunale provianteringsraad, 26. juli 1916

Lov om regulering av vareprisene, 6. juli 1917

Møter for lukkede dører (mottatt på CD fra Stortingsarkivet høsten 2016)

- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 8. august 1914. REF1914
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 15. august 1914. REF1914
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 18. januar 1915. REF1915
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 22. april 1915. REF1915
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 29. januar 1916. REF1916
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 24. juli 1916. REF1916
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 17. januar 1917. REF1917
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 31. januar 1917. REF1917
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 26. april 1918. REF1918
- Forhandlingsprotokoll for møter for lukkede dører, Stortinget 13. desember 1918. REF1918

Norsk Lovtidende

- Norsk Lovtidende. 1900. 1 avd. Kristiania: Grøndahl, 1900. Hentet fra
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481224_001
- Norsk Lovtidende. 1914. 1. avd. Kristiania: Grøndahl, 1914. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481234_001
- Norsk Lovtidende. 1914. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1914. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015102381007_001
- Norsk Lovtidende. 1915. 1 avd. Kristiania: Grøndahl, 1915. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481243_001
- Norsk Lovtidende 1915. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1915. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015102381006_001
- Norsk Lovtidende 1916. 1. avd. Kristiania: Grøndahl, 1916. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481244_001

Norsk Lovtidende 1916. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1916. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015102381013_001

Norsk Lovtidende 1917. 1. avd. Kristiania: Grøndahl, 1917. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481242_001

Norsk Lovtidende 1917. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1917. Hentet fra
http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015102381014_001

Norsk Lovtidende 1918. 1. avd. Kristiania: Grøndahl, 1918. Hentet fra
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481241_001

Norsk Lovtidende 1918. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1918. Hentet fra
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015110481022_001

Norsk Lovtidende 1926. 2. avd. Kristiania: Grøndahl, 1926. Hentet fra
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digitidsskrift_2015102381032_001

Odelstingsproposisjoner

Ot. Prp. Nr. 16 i Stortingsforhandlinger. 1888. Vol. 37. Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 2 i Stortingsforhandlinger. 1898/1899. Vol. 48. Nr. 3

Ot. Prp. Nr. 13 i Stortingsforhandlinger. 1899/1900. Vol. 49 Nr. 3

Ot. Prp. Nr. 2 i Stortingsforhandlinger. 1909 Vol. 58 Nr. 3a

Ot. Prp. Nr. 48 i Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 3

Ot. Prp. Nr. 9 i Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3

Ot. Prp. Nr. 37 i Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64. Nr. 3

Ot. Prp. Nr. 4 i Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 63. Nr. 3a

Ot. Prp. Nr. 3 i Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 3a

Ot. Prp. Nr. 43 i Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 3c

Ot. Prp. Nr. 7 i Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a

Ot. Prp. Nr. 50 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 59 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 60 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 69 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 77 i Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b

Ot. Prp. Nr. 46 i Stortingsforhandlinger. 1924. Vol. 73 Nr. 3b

Partiprogram

Det Norske Arbeiderparti partiprogram fra 1894 hentet fra

https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/949fd3b0c37e46f789ce573fed798d05d79215cd8c614a2ba5b25c40dfdf5572

Det Norske Arbeiderparti partiprogram 1897 hentet fra

https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/9fc32bc1c60f4aff8f1e315374b3e7160cf81961eb6a482894269fa7936bf854

Høyres partiprogram fra 1897 hentet fra

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>

Venstres partiprogram fra 1897 hentet fra

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/>

Provisoriske anordninger

Provisorisk anordning om salg av utførsel og fødevarer m.v. 4. august 1914. I N. L. 2, 1914, s. 327

Provisorisk anordning om utstedelse av moratorium for visse pengefordringer og om midlertidig ophør av Norges Banks forpliktelse til innløsning av sine sedler med guld. 4. august 1914, i N. L. 2, 1914, s. 328

Provisorisk anordning om forandring av den provisoriske anordning av 4 august 1914 om salg og utførsel av fødevarer m.v. 7. august 1914. I N. L. 1, 1914, s. 475

Provisorisk anordning om forbud mot forsvarsfiendtlig agitasjon, 25. september 1914. I N. L. 2 1914, s. 377

Provisorisk anordning fra 20. november 1914. I N. L. 1 1914, s. 679

Provisorisk anordning om utførsel av hermetisk nedlagt brisling, 24 september 1915, i N. L. 2 1915, s. 818.

Provisorisk anordning fra 17. desember 1915. I N. L. 2 1915, s. 915

Rundskriv og telegram fra Norske Lovtidende

Telegram fra medicinaldirektøren til samtlige amtmenn, 02.08.1914. I N. L. 2 1914, s. 324

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 20.01.1915. I N. L. 1 1915, s. 27-28

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 20.01.1915. I N. L. 2 1915, s. 67

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 12.02.1915. I N. L. 2 1915, s. 68

Rundskrivelse, 04.07.1916. I N. L. 2 1916, s. 282

Rundskrivelse fra Socialdepartementet, 26.08.1916. I N. L. 2 1916, s. 397

Rundskrivelse fra Provianteringsdepartementet, 30.09.1916. I N. L. 1 1916, s. 769

Rundskrivelse fra Provianteringsdepartementet, 11.10.1916. I N. L. 1 1916, s. 779

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 12.02.1917. I N. L. 2 1917, s. 67

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 12.02. 1917. I N. L. 2 1917, s. 70-71

Rundskrivelse fra Provianteringsdepartementet, 22.02.1917. I N. L. 1, 1917, s. 152

Rundskrivelse fra Justisdepartementet, 15.06.1917. I N. L. 1 1917, s.493

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 07.09.1917. I N. L. 2 1917, s. 601

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 10.09.1917. I N. L. 2 1917, s. 619-620

Rundskrivelse fra Justisdepartementet til amtmennene, 11.10.1917. I N. L. 2 1917, s. 667-668

Rundskrivelse fra Justisdepartementet, 17.03.1918. I N. L. 2 1919, s. 163-164

Rundskrivelse til fylkesmennene, 17.03.1919. I N. L. 2 1919, s. 163-164

Stortingsmeldinger

St. med. Nr. 8. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63. Nr. 2b.

St. med. Nr. 12. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64. Nr. 2b

St. med. Nr. 7. Landbrukdepartementets innstilling av 26de mai 1916. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1916 Vol 65. Nr. 2c

St. med. Nr. 7. Staten Provianteringskommissions beretning III. Omfattende virksomhet i første halvår 1916. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2c

St. med. Nr. 20. Innstilling fra den departementale raseringskomite. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66, Nr. 2c

Stortingsproposisjoner

St. prp. Nr. 1. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63 Nr. 1d

St. prp. Nr. 150. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 2b

St. prp. Nr. 82. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 2b

St. prp. Nr. 117. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 2b

St. prp. Nr. 12. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 2b

St. prp. Nr. 143. Hentet fra Stortingsforhandlinger. 1916 Vol. 65 Nr. 2c

Stortingsforhandlinger

Stortingsforhandlinger. 1888. Vol. 37. Nr. 3b. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1888_part3_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1898/1899. Vol. 48. Nr. 3. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1898-99_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1899/1900. Vol. 49 Nr. 3. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1899-00_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1906/1907. Vol. 56 Nr. 8. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1906-07_part8_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1909 Vol. 58 Nr. 3a. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1909_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1914. Vol. 63 Nr. 1d. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part1_vol-d

Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 2b. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part2_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 3. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 7a. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part7_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1914 Vol. 63 Nr. 7b. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part7_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 2b. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1915_part2_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1915 Vol. 64 Nr. 3. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1915_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 7a. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1915_part7_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1915. Vol. 64 Nr. 8, I. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1915_part8_vol-I

Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 2c. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1916_part2_vol-c

Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 63. Nr. 3a hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1916_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 3c. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1916_part3_vol-c

Stortingsforhandlinger. 1916. Vol. 65 Nr. 7b. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1916_part7_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 2c. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part2_vol-c

Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 3a. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part3_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 3b. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part3_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 7a. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part7_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1917. Vol. 66 Nr. 7b. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part7_vol-b

Stortingsforhandlinger. 1917 Vol. 66 Nr. 8 hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1917_part8_vol-a

Stortingsforhandlinger. 1924. Vol. 73 Nr. 3b. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1924_part3_vol-b

LITTERATUR

- Andersen, Astri m.fl. *Å gripe fortida. Innføring i historisk forståing og metode*. 2. Utg. Oslo: Det norske samlaget, 2015.
- Andersen, Roy. *1914 – Inn i katastrofen*. Oslo: Aschehoug, 2014.
- Andersen, Roy. «Tyske krigssibe forlængst avgaat fra Norge». I *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 6-9.
- Bachke, Knut A. *Koncessionslovenene: (Lov nr. 4 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom og nr. 5 om erhvervelse av skog – av 18 september 1901)*. Trondhjem, Bruns boghandel, 1910. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2006113000016
- Bastrup, Olav Rune Ekeland og Aage Georg Sivertsen. *En landevei mot undergangen. Utryddelsen av taterkulturen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget, 1996.
- Benedictow, Kari. «Kampen om fisken». I *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 18-23.
- Berg, Roald. *Norsk utenrikspolitikk historie 1905-1920*. Doktoravhandling. Universitetet i Bergen, 1994.
- Berg, Roald. *Norge på egenhånd: 1905-1920*. Oslo: Universitetsforlaget, 1995.
- Berg, Roald. «Nordisk Samarbeid 1914 – 1918». *Forsvarets IFS Info Nr.4/ 1997* hentet fra <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/99389/1/INF0497.pdf> 1997
- Bergh, Trond m.fl. *Norge fra u-land til i-land. Vekst og utviklingslinjer*. Oslo: Gyldendal, 1983.
- Bergh, Trond og Knut Einar Eriksen. *Den hemmelige krigen. Overvåkning i Norge 1914-1997*, bd. 1. Oslo: Cappelen, 1997.
- Bjørnson, Øyvind. *Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bd. 2: På klassekampens grunn (1900-1920)*. Redigert av Jakob Sverdrup og Edvard Bull. Oslo: Tiden, 1990.
- Bogle, Eric. «No Man's Land». *Now I'm easy*. Larrikin Records: 1976.

- Brøgger, Kristian Fredrik. *Gullfeber: en advokats optegnelser fra siste jobbetid*. Oslo: Aschehoug, 1932.
- Bull, Edvard. *Klassekamp og fellesskap 1920-1945*. Oslo: Cappelen, 1979.
- Castberg, Johan. *Dagbøker 1900-1914. 2: 1906-1917*. Oslo: Cappelen, 1953.
- Caestecker, Frank. «The Changing Modalities of Regulation in International Migration within Continental Europe, 1870-1940». I *Regulation of Migration: International Experiences*. Redigert av Anna Böcker m.fl.: 73-97. Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998.
- Christensen, Christian A.R. *Okkupasjonsår og etterkrigstid*. Oslo: Aschehoug, 1961.
- Christensen, Christian A.R. *Vårt folks historie. Bd. 8: Fra verdenskrig til verdenskrig*. Oslo: Aschehoug, 1961.
- Clerc, Louis. «The Hottest Places in Hell? Finnish and Nordic neutrality from the perspective of French foreign policy, 1900-1940». I *Caught in the Middle: Neutrals and Neutrality, and the First World War* redigert av Johan den Hertog og Samuel Kruizinga: 139-153, Amsterdam: Aksant, 2011.
- Dahl, Tove Stang. «Statsmakt og sosial kontroll. Et bidrag til velferdsstatens historie». I *Om staten*: 85-117. Redigert av Rune Slagstad. Oslo: Pax, 1978.
- De Visscher, Charles. *Théories et réalités en droit international public*. 3. utg. Paris: A. Pedone, 1960.
- Den Hertog, Johan den og Samuel Kruizinga. «Introduction». I *Caught in the Middle: Neutrals and Neutrality, and the First World War*. Redigert av Johan den Hertog og Samuel Kruizinga: 1-14, Amsterdam: Aksant, 2011.
- Eriksen, Erik Oddvar. *Grenser for staten?: om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Universitetsforlaget, 1993.
- Eriksen, Knut Einar og Einar Niemi. *Den finske fare: sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860-1940*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981.
- Fasting, Kåre. *Nils Claus Ihlen*. Oslo: Gyldendal, 1955.

- Frey, Marc. «The Neutrals and World War One». *Forsvarsstudier 3*. Oslo: Hamtrykk A/S, 2000.
- Fuglum, Per. «Norge under første verdenskrig». I *Norges historie bd.12: Norge i støpeskjeen, 1884-1920*. Redigert av Knut Mykland: 475-513. Oslo: Cappelen, 1988.
- Fuglum, Per. *Brennevinsforbudet i Norge*. Oslo: Tapir, 1995.
- Fuglum, Per. *Et onde avskaffer man»: arbeiderbevegelsen og alkoholen fra Marcus Thrane til forbudstiden*. Trondheim: historisk Institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 1999.
- Furre, Berge. «Ny arbeidsdag. Industrisamfunn og verdenskrig». I *Vårt hundreår: Norsk historie 1905-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget, 1991.
- Gerhardsen, Einar. *Unge år: erindringer fra århundreskiftet fram til 1940*. Oslo: Tiden, 1974.
- Gjerløw, Olaf. *Norges politiske historie: Høires innsats fra 1814 til i dag*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1934.
- Grande, Odd. *Kai Møller: Herren til Thorsø*. Oslo: Gyldendal, 1961.
- Greve, Tim. *Spionjakt i Norge: norsk overvåkningstjeneste i tiden før 1940*. Oslo: Aschehoug, 1982.
- Hageberg, Eivind og Christian Anton Smedshaug. «Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring». *Agri analyse Rapport 2/2013*, 2.2 Lærdommer fra to verdenskriger, 1914-1945: 11-13.
- Hambro, Carl Joachim. *Under den første verdenskrigen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1958.
- Hambro, Edvard. *Norsk fremmedrett*. Oslo: Gyldendal, 1950.
- Hart, Peter. *The Great War. A Combat History of the First World War*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Helle, Knut, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie (Red). *Grunnbok i Norges historie: fra vikingtid til våre dager*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Hjort, Johan. *Utenrikspolitiske opplevelser under verdenskrigen*. Oslo: Gyldendal, 1927.

- Hodne, Fritz. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. Oslo: Cappelen, 1981.
- Holmboe, Carl Fred. *De-No-Fa 1912-1937*. Oslo: Trykt som manuskript, 1937. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014060408193
- Hovland, Edgar. «Fra verdenskrig til verdenskrig». I *Grunnbok i Norges historie: fra vikingtid til våre dager*. Redigert av Helle, Knut, Ståle Dyrvik, Edgar Hovland og Tore Grønlie: 271-295. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Iggers, Georg G. *Historiography in the twentieth century: from scientific objectivity to the postmodern challenge*. Connecticut: Wesleyan University Press, 2005.
- Imset, Geir. *Christoffer Hannevig: gull, krig og krakk*. Oslo: Pax, 2009.
- Jahn, Gunnar. *Norges bank gjennom 150 år*. Oslo: Norges bank, 1966.
- Johansen, Per Ole. *Oss selv nærmest: Norge og jødene 1914-1943*. Oslo: Gyldendal, 1984.
- Johannessen, Knut, Ole Kolsrud og Dag Mangset (red.), *Håndbok for Riksarkivet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1992.
- Joll, James og Gordon Martel. *The origins of the First World War*. 3. Utg. London: Routledge, 2007.
- Kaveh, Chalak. «Omstreforvæsenet»: Politiets og domstolens behandling av tatere og sigøynere 1900-1960. Doktoravhandling: Universitetet i Oslo, 2016.
- Keilhau, Wilhelm. *Koncessionslovenes retsgrundlag*. Kristiania: Aschehoug, 1914. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014072208197
- Keilhau, Wilhelm. *Norge og verdenskrigen*. Oslo: Aschehoug, 1927.
- Keilhau, Wilhelm. *Den norske pengehistorie*. Oslo: Aschehoug, 1952.
- Kili, Terje. *Den borgerlige sosialisten: Wilhelm Thagaard 1917-1945*. Oslo: TMV-senteret, 1996.
- Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.

- Kjeldstadli, Knut. «Storindustrien – et eventyr?». I *Aschehougs Norgeshistorie Bd. 10: Et splittet samfunn, 1905-1935*: 38-51. Oslo: Aschehoug, 1994.
- Kjeldstadli, Knut. «Kapittel 12: I hodet på en nordmann». I *Norsk innvandringshistorie bd.2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Redigert av Knut Kjeldstadli: 317-342. Oslo: Pax forlag, 2003.
- Kjeldstadli, Knut (red.). *Norsk innvandringshistorie bd.2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Oslo: Pax forlag, 2003.
- Kjeldstadli, Knut. «Verdenskrig- og revolusjon?». I *Aschehougs Norgeshistorie Bd. 10: Et splittet samfunn, 1905-1935*: 78-93. Redigert av Knut Helle. Oslo: Aschehoug, 1994.
- Kloster, Knut Utstein. *Krigsår og gullflom: skibsfarten under verdenskrigen*. Oslo: Gyldendal, 1935.
- Knudsen, Gunnar. Foredrag i Skien 25. august 1918. Kristiania, 1918. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013070108064
- Kocka, Jürgen. «The Uses of Comparative History». I *Societies Made Up of History*. 1996: 197-209.
- Kolsrud, Ole. «Framveksten av den norske fremmedlovgivningen». I *Historisk tidsskrift* 1/1990: 2-20.
- Kolsrud, Ole og Terje Nomeland. «Kriseorganer under første verdenskrig». I *Arkivmagasinet* nr. 3/2014: 24-28.
- Lahlum, Hans Olav. *Oscar Torp. En politisk biografi*. Oslo: Cappelens Forlag, 2007.
- Larssen, Redvald. *Fra vokterstuen til Møllergaten 19: erindinger fra 44 års teneste ved Oslo politi*. Oslo: Aschehoug, 1946.
- Lie, Einar. «Første verdenskrig som bruddpunkt i norsk historie; norsk økonomi og økonomisk politikk før, under og etter krigen». I *Årbok 2014*. [Oslo]: Det norske videnskaps-akademi, 2014: 290-306.

- Lucassen, Leo. «The Great War and the Origins of Migration Control in Europe and the United States (1880-1920). I *Regulation of Migration: International Experiences* redigert av Anna Böcker m.fl.: 45-72. Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, 1998.
- Melien, Tor Jørgen. «1914-1918 Handelsflåten under første verdenskrig». I *Norges Kriger: Fra Hafrsfjord til Afghanistan*. Redigert av Per Erik Olsen: 370-975. Oslo: Vega forlag AS, 2011.
- Mjeldheim, Leif. *Statsfinansane under første verdenskrigen*. Manus
- Myhre, Jan Eivind. *Historie – en introduksjon til grunnlagsproblemer*. Oslo: Pax forlag, 2014.
- Myhre, Jan Eivind «Det liberale innvandringsregiment, 1860-1901». I *Norsk innvandringshistorie Bd.2: i nasjonalstatens tid 1814-1940*. Redigert av Knut Kjeldstadli Oslo: Pax Forlag A/S, 2003.
- Nei til EF, *Konsesjonslovene: innlegg på et seminar 27. september 1990* (Oslo: Nei til EF, 1990). Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010092708000
- Nielsen, May-Brith Ohman. *Norge, Norges historie bd.4: Etter 1914*. Oslo: Aschehoug, 2011.
- Niemi, Einar. «Kapittel 1: Regimeskifte, innvandring og fremmede». I *Norsk innvandringshistorie bd.2: I nasjonalstatens tid 1814-1940*. Redigert av Knut Kjeldstadli: 11-47. Oslo: Pax forlag, 2003.
- Nordby, Trond. *Det moderne gjennombruddet i bondesamfunnet: Norge 1870-1920*. Oslo: Universitetsforlaget, 1991.
- Olofsson, Gustav. ««Den stränge fadern och den goda modern»: Sociologiska perspektiv på den moderna svenska staten». I *Sverige- vardag och struktur. Sociologer beskriver det svenska samhället*: 585-615. Redigert av Ulf Himmelstrand og Göran Svensson. Stockholm, Norstedts Förlag, 1988.
- Omang, Reidar. *Norsk Utenriktjeneste, bind II: stormfulle tider 1903-1928*. Oslo: Gyldendal, 1958.

- Ottosen, Rune. «Pressens og ytringsfrihetens vilkår ved og etter utbruddet av første verdenskrig» I *Pressehistorisk tidsskrift* nr. 22/2014: 9-28.
- Parsons, Talcott. «On the concept of political power». I *Proceedings of the American Philosophical Society*. Vol. 107. No. 3/1963: 232-262. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/985582>
- Pedersen, Oscar. *Norsk dyrtidspolitik: socialdemokratiets indsats i norsk krise- og dyrtidspolitik under verdenskrigen: en dokumentation*. Kristiania, Det norske arbeiderpartis forlag, 1917. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2016052707013#?c=0&m=0&s=0&cv=0
- Petersen, Kaare. *Norsk dampskipsfart blir en stormakt på havet*. Trondheim: Brun, 1949.
- Riste, Olav. *The Neutral Ally: Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War*. Oslo: Aas & Wahls boktrykkeri, 1965.
- Rødsten, Sigurd. «Utviklingen av politiets fremmedkontroll 1901-1956». I *Jubileumsskrift for Statsarkivet i Oslo*. [Oslo]: Statsarkivet, 1994: 103-140.
- Salmon, Patrick. *Scandinavia and the great powers: 1890-1940*. London, Cambridge University Press, 1997.
- Schreiner, Johan. *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*. Oslo: Cappelen, 1963.
- Seip, Anne-Lise. *Sosialhjelpstaten blir til: norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1984.
- Selliaas, Arnt-Erik. «Politisk politi i Norge 1914-1937» i *Tidsskrift for Arbeiderbevegelsens historie* nr. 2/1982: 53-91.
- Semmingen, Ingrid. *Veien mot vest. Annen del. Utvandring fra Norge 1865-1915*. Oslo: Aschehoug. 1950.
- Sewell, William H. «Marc Bloch and the Logic of Comparative History». I *History and Theory* 6, no. 2/1967: 208-18. Hentet fra www.jstor.org/stable/2504361.

- Simonsen, Anne Hege. ««En jättecamp saa frygtelig» Den første verdenskrig i to norske aviser 1914-1918». I *Pressehistorisk Tidsskrift: Norsk presse under første verdenskrig (nr. 22/2014)*: 30-81.
- Stabel, P.L. *Koncessionslovene vedkommende skog, fjeld og myr*. Trondhjem: Brun, 1917.
Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014051308109
- Stavnem, Jesper Fosse. *Husleieloven. En populær innføring*. Oslo: Tiden norsk forlag, 1970.
- Stugu, Ola Svein. *Norsk historie etter 1905*. Oslo: Det Norske Samlaget, 2012.
- Strømme, Ottar. *Den hemmelige hæren: den hemmelige militære organisasjonen mot «indre uro» i Norge fra 1918 til 1940*. Oslo: Oktober, 1978.
- Sundt, Eilert *Om fattigforholdene i Christiania: fra den ved Christiania repræsentantskabs beslutning af 9de september 1868 nedsatte kommitte*. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010020112014
- Søbye, Espen. *Folkemengdens bevegelse 1735-2014. En tabellstudie*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2014.
- Søhr, Johan. *Spioner og bomber. Fra opdagelsespolitiets arbeid under verdenskrigen*. Oslo: Tanum, 1938.
- Thompson, David G. «Norwegian Military Policy, 1905-1940: A Critical Appraisal and Review of the Literature». I *The Journal of Military History Vol. 61, No. 3/1997*: 503 – 520.
- Thorud, Espen. *Stensilskrift nr. 48: Norsk innvandringspolitikk 1860-1960*. Universitetet i Oslo: Institutt for rettssosiologi, 1989.
- Tjelmeland, Halvard. «Hva er modernisering?» i *Nord-Norges modernisering*. Redigert av Jan Eivind Myhre. [Tromsø]: Institutt for samfunnsvitenskap, historieseksjonen, 1995.
- Tufte, Sander. *Norsk fremmedpolitikk 1901-1927 Lovgivning og utvisningspraksis*. Hovedfagsoppgave. Universitetet i Oslo: Historisk institutt, 2000.
- Tønnessen, Johan Nicolay. *Den moderne hvalfangsts historie: verdensfangsten 1883-1924*. Oslo: Aschehoug, 1969.

- Tønnesson, Kåre Dorenfeldt. *Sentraladministrasjonens historie. Bd 4. 1914-1940*. Oslo: Universitetsforlaget, 1979.
- Undrum, Steinar, Egil Bakke og Einar Hope. *Rapport: Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver* (Oslo: Konkurransetilsynet, 2009). Hentet fra http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport---norsk_konkurransepolitikk_historiske_perspektiver.pdf
- Vauvert, Finn Duchesne de. *Verdenskrigens spioner i Norge*. Oslo: Nasjonalforlaget, 1931. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011011706071
- van den Braembussche, A.A. «Historical explanation and comparative method: Towards a Theory of The History of Society». I *History and Theory*, Vol. 28, nr. 1/1989: 1-24. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/2505267>
- Venstres stortingsgruppe. Protokoll for Venstres stortingsgruppe 1883-1940. 1: 1883-1924. Oslo: i kommisjon hos Forlagsentralen, 1975. Hentet fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013071806010
- Vogt, Per. *Jerntid og jobbetid: En skildring av Norge under verdenskrigen*. Oslo: Forlagt av Johan Grundt Tanum, 1938.
- Værholm, Monica Mjøs og Lars Fredrik Øksendal. «Leaving the Anchor: Monetary Policy in Neutral Norway during the First World War». I *The International History Review* No. 4/2010: 661-686
- Wyller, Thomas Christian. «Utvidelsen av statens myndighetsområde i Norge under første verdenskrig». I *Historisk tidsskrift*, nr. 39/1959: 321-339.
- Ørvik, Nils. *The Decline of Neutrality, 1914-1941: With Special References to the United States and the Northern Neutrals, 2nd ed.* London: Frank Cass & Co. Ltd, 1971.
- Østerud, Øyvind. *Det moderne statssystem og andre politisk-historiske studier*. Oslo: Gyldendal, 1987.