

Justisdepartementet under okkupasjonen

Ane Ingvild Støen



Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie

Veileder: Professor Odd-Bjørn Fure

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

© Ane Ingvild Støen

2013

Justisdepartementet under okkupasjonen

Ane Ingvild Støen

<http://www.duo.uio.no/>

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til som en del av prosjektet *Demokratiets institusjoner i møte med en nazistisk okkupasjonsmakt: Norge i et komparativt perspektiv*, som startet opp ved Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) våren 2012. Det har vært utrolig lærerikt å arbeide i tilknytning til dette prosjektet. Jeg vil takke for at jeg har fått muligheten, og for hjelpen og støtten jeg har fått underveis.

En stor takk går til lederen for prosjektet, veilederen min Odd-Bjørn Fure. Jeg har fått meget god oppfølging og setter stor pris på arbeidet han har lagt ned i å lese og kommentere mine utkast. En spesiell takk går også til Øystein Hetland, Per Ole Johansen og Kjetil Simonsen som har lest kapittelutkast og gitt tilbakemeldinger. Hjelpen har vært uvurderlig!

Jeg vil også takke Norges Hjemmefrontmuseum og Riksarkivet for god hjelp i arbeidet med å finne fram til kilder, Stein Ugelvik Larsen for å ha delt opplysninger fra sitt NS-register med meg og Mette Kongshem for å ha latt seg intervju. Ole Kristian Grimnes og Per Eivind Hem fortjener også takk, fordi de velvillig har svart på spørsmål og delt av sin kunnskap. Til sist vil jeg takke min mor, Hilde M. Støen, som har lest korrektur, og Øyvind Kolbu for teknisk hjelp.

Oslo, mai 2013

Forkortelser

HL-senteret – Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter

HL – HL-senterets arkiv

NHM – Norges Hjemmefrontmuseum

PA - Privatarkiv

RA – Riksarkivet

SUL – Stein Ugelvik Larsen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Historisk utgangspunkt	3
1.1.1	NS-regimet	3
1.1.2	Sentraladministrasjonen	6
1.2	Begreper og teoretisk rammeverk	7
1.2.1	Et politisert byråkrati?	7
1.2.2	Ulike former for kollaborasjon og motstand	10
1.3	Presisering av problemstillinger	13
1.4	Avgrensning	13
1.5	Kilder og metodiske utfordringer	14
1.6	Litteratur	19
1.7	Oppgavens struktur	20
2	Justisdepartementets oppbygning og sammensetning	23
2.1	Justisdepartementets organisatoriske oppbygning	23
2.2	Personsammensetningen i Justisdepartementet	26
2.2.1	Den administrative avdeling	31
2.2.2	Lovavdelingen	33
2.2.3	Fengselsstyret	35
2.2.4	Justisministerens kontor	35
2.2.5	Justisråden	36
2.3	Et politisert byråkrati?	39
2.3.1	NS-medlemskap – et pålitelig kriterium for å måle nazifiseringsgrad?	41
2.4	Konklusjon	43
3	Nazifiseringens politiske betydning	45
3.1	Forholdet mellom gamle og nye enheter – arbeidsdelingen i Justisdepartementet ...	46
3.1.1	Justisministerens kontor	47
3.1.2	Justisdepartementets tradisjonelle avdelinger	54
3.1.3	Arbeidsdelingen etter 1. juli 1943	57
3.2	Saksbehandlingen i de tradisjonelle avdelingene i departementet	59
3.2.1	Lovavdelingen	60
3.3	Nazifiseringens politiske betydning	64

3.3.1	NS-medlemmene	67
3.3.2	Et viktig forbehold	72
3.4	Konklusjon.....	73
4	Kollaborasjon og motstand	77
4.1	Kollaborasjon.....	78
4.1.1	Statistisk materiale	80
4.1.2	Pragmatisk og tvangsbasert kollaborasjon	84
4.1.3	Pragmatisk kollaborasjon – Oliver Langelands kritikk av embets- og tjenestemenn i departementet	85
4.2	Ikke-organisert motstand	89
4.2.1	Holdningskamp	89
4.2.2	Sivil motstand.....	91
4.3	Organisert motstand.....	94
4.3.1	Embets- og statstjenestemannsutvalget.....	94
4.3.2	Embets- og statstjenestemannsutvalgets virksomhet	96
4.3.3	Verdigrunnlag, politiske visjoner og holdningskamp	102
4.4	Konklusjon.....	104
5	Oppsummering og hovedkonklusjon.....	107
	Kilder.....	113
	Litteratur.....	117

1 Innledning

Reichskommissar Josef Terbovens nyordning 25. september 1940 etablerte det sivile okkupasjonsregimet i Norge slik det i hovedtrekk skulle bli stående krigen ut.¹ Det besto av tre hovedkomponenter: *Reichskommissariatet*, *NS-regimet* og den norske *statsforvaltningen*. Reichskommissariatet var et tysk styringsorgan opprettet for å ta seg av det sivile styret i Norge. Det ble ledet av Terboven som med hjemmel i Adolf Hitlers '*Führer-Erlass*' av 24. april 1940 var landets øverste sivile myndighet.² NS-regimet besto i første omgang av et kommissarisk statsrådsstyre som var oppnevnt av Reichskommissaren. Ni av de tretten statsrådene var medlemmer av Nasjonal Samling.³ Ved statsakten på Akershus 1. februar 1942 ble styret erstattet av en ren NS-regjering med partiets fører Vidkun Quisling som Ministerpresident. Det nye styret var ikke formelt oppnevnt av Terboven. De kommissariske statsrådene hadde 31. januar lagt ned sine embeter og henstilt til Quisling om å danne regjering. Regjeringsdannelsen var også sanksjonert av den NS-oppnevnte Høyesterett. Godkjennelsen kom imidlertid fra Hitler, og alle beslutninger vedrørende opprettelsen av det nye styret var tatt i Reichskommissariatet.⁴ Måten regjeringsdannelsen fant sted på endret ikke det faktum at regjeringen hadde sitt oppdrag utelukkende fra den tyske okkupasjonsmakten og var underlagt Terbovens myndighet og kontroll.

Både NS-styret og Reichskommissariatet utøvde myndighet gjennom den norske statsforvaltningen. I første instans gjennom sentraladministrasjonen, som var instruksjonsmyndighet og ankeinstans for de lavere forvaltningsnivåene.⁵ Embets- og

¹ Ole Kristian Grimnes, *Norge under okkupasjonen*. (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1983), 17.

² "Erlas des Führers über Ausübung der Regierungsbefugnisse in Norwegen" trykket i Finn Palmstrøm og Rolf Normann Torgersen, red. *Preliminary report on Germany's crimes against Norway for use at The International Military Tribunal in trials against the major war criminals of the european axis* (Oslo: The Royal Norwegian Government, 1945), 50-51. Hitlers '*Führer-Erlass*' var gjeldende gjennom hele okkupasjonen.

³ Oddvar Høidal, *Quisling: En studie i landssvik*, overs. av Henning Kolstad (Oslo: Universitetsforlaget, 1988), 365. Da Torstein Fretheim (Landbruksdepartementet) meldte seg inn i partiet 15. mai 1941, steg antallet NS-medlemmer i det kommissariske statsrådsstyret til ti.

⁴ *Ibid.*, 430. Eksempelvis var det Reichskommissariatets juridiske rådgiver Rudolf Schiedermaier som i en telefonsamtale med Josef Terboven 29. januar 1942 hadde foreslått framgangsmåten med at de to separate institusjonene, det kommissariske statsrådsstyret og Høyesterett, skulle sanksjonere den nye ordningen.

⁵ Jan Debes, *Statsadministrasjonen* (Oslo: NKS-forlaget, 1978), 15. Sentraladministrasjonen: samlebetegnelse for alle departementene og sentraladministrative enheter utenfor departementene. Det finnes ingen eksakt definisjon på hva som utgjør sentraladministrasjonen utenfor departementene. Den omfatter direktoratene, men også enkelte andre sentraladministrative institusjoner som har hele landet som sitt virkefelt, slik som Statistisk Sentralbyrå. I denne oppgaven vil betegnelsen utelukkende bli brukt om departementene dersom ikke annet blir spesifisert.

tjenestemenn i departementene implementerte bestemmelser som ble vedtatt av NS-regimet og godkjent av Reichskommissariatet, samt direktiver fra det tyske styringsorganet som enten gikk via statsrådene eller ble gitt direkte til sentraladministrasjonens øverste embetsmenn.⁶ I tillegg til å implementere regimets politikk, hadde embetsmennene og funksjonærene påvirkningskraft på politikken som ble ført. Saksbehandlingen åpnet for at de kunne bidra til å moderere eller radikaliserer regimets politikk. Etableringen av det sivile okkupasjonsregimet gjorde at fører- og ansvarsprinsippet kom inn som et sentralt element i forvaltningen og det politiske system.⁷ Ideelt sett skulle dette innebære at en embets- eller tjenestemann i departementet, etter å ha mottatt direktiver fra sin overordnede sjef – direktiver som løp ut fra departementssjefen og i siste instans fra Ministerpresidenten – skulle kunne avgjøre en sak uten at den trengte å bevege seg opp en lang saksbehandlingsskjede for å bli ekspedert.⁸ Den enkelte embets- eller tjenestemann var ansvarlig for at avgjørelsen var i samsvar med direktivene eller ordrene som var gitt. Effektiviseringen som NS-regimet tilstrebet, var basert på en modell hvor byråkratiet spilte på lag med politikerne. Spørsmålet er hvordan ordningen fungerte i en forvaltning som rommet både overbeviste og lukne NS-medlemmer og sympatisører, personer som prinsipielt var uenig med regimet – men som av ulike grunner var villige til å inngå i et samarbeid – samt personer som motarbeidet NS-regimets og okkupasjonsmaktens politikk.

Det politiske styringssystemet under okkupasjonen har vært gjenstand for omfattende forskning. Det er derimot forsket langt mindre på statsforvaltningen i dette tidsrommet, på forholdene og virksomheten under det politiske nivået. Temaet for denne masteroppgaven er Justisdepartementet under okkupasjonen. Sentraladministrasjonen ble i løpet av årene 1940-45 forsøkt restrukturert i tråd med NS-regimets og den tyske okkupasjonsmaktens interesser.

⁶ Johs Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 8. utg. (Oslo: Tano Aschehoug, 1998), 274-275. Betegnelsen *embetsmann* brukes om personer som er utnevnt av Kongen i statsråd. Etter statsakten 1. februar 1942 påberopte Vidkun Quisling seg myndigheten til å foreta utnevnelser. Andre statsansatte blir betegnet som *tjenestemenn*. Den sistnevnte betegnelsen brukes imidlertid også som fellesbetegnelse for både embets- og tjenestemenn i kildematerialet.

⁷ Baard Borge, "NS og makten: En studie av den norske førerstaten 1940-1945" (Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, 1992), 1-13. Innebar en omorganisering av forvaltningen og det politiske system under én fører, hevet over klasse og gruppemotsetninger. Valgte ledere fra førkrigstidens demokratiske regime skulle erstattes av førere oppnevnt av det eneste tillatte parti. Føreren selv utpekte sine underførere, og de skulle være personlig ansvarlige overfor ham. I oppgaven baserer jeg meg ikke på en tolkning av førerprinsippet som et monolittisk styre med total politisk styring ovenfra, men betrakter det som et prinsipp om ledelse under personlig ansvar der føreren tok overordnede beslutninger, oppnevnte og avsatte sine nærmeste underførere og trakk opp retningslinjer for deres arbeid.

⁸ RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker J 1941, J.nr. 187/41 NS. Diverse P.M. om gjennomføringen av førerprinsippet i forvaltningen.

Restruktureringen kom til syne i departementssammensetningen og i departementenes organisatoriske oppbygning og personsammensetning. En fullstendig utskifting av personalet var det imidlertid ikke snakk om. Som historiker Magne Skodvin påpekte i boka *Krig og okkupasjon 1939-1945*, ”[h]adde det ikkje lukkast [NS-regimet] å reinska ut «illojale» i dei store etatane, ja, ikkje eingong i sentraladministrasjonen, for der var ikkje nok lojale til å setja i staden ... og der det hadde lukkast å nyordna topp- og mellomnivået, var fotfolket stort sett dei gamle”.⁹ I oppgaven skal jeg kartlegge i hvilken grad departementet ble restrukturert etter 25. september 1940 og analysere de politiske virkningene av disse endringene. I tillegg skal jeg undersøke hvilke reaksjonsmønstre som avtegnet seg blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, som svar på restruktureringen og okkupasjonsregimets revolusjonerende og samfunnsendrende politikk.

1.1 Historisk utgangspunkt

1.1.1 NS-regimet

NS-regimet representerte et brudd med den demokratiske utviklingen som hadde pågått i Norge siden 1814. Josef Terbovens nyordning satte de sentrale, politiske statsinstitusjonene ut av kraft. Kongen og regjeringen ble avsatt, Stortinget ble satt ut av funksjon og de gamle partiene – med unntak av NS – ble oppløst.¹⁰ Nyordningen gjorde Norge til en ettpartistat. I radiotalen i Norsk rikskringkasting om kvelden 25. september la Terboven ned forbud mot opprettelse av nye sammenslutninger med politisk formål og slo fast at ”for en løsning som er skikket til i vidtgående utstrekning å vinne frihet og selvstendighet tilbake for det norske folk, gis det nå bare én vei, og denne fører over «Nasjonal Samling»”.¹¹ Det kommissariske statsrådsstyret som ble etablert, utgjorde ingen formell regjering. Hver enkelt statsråd hadde forvaltningsmyndighet og lovgivningsmyndighet innenfor sitt område og sorterte direkte under Reichskommissaren.¹²

⁹ Magne Skodvin, *Krig og okkupasjon 1939-1945* (Oslo: Det Norske Samlaget, 1990), 242.

¹⁰ Josef Terbovens tale i Norsk Rikskringkasting kl. 19.00 25. september 1940 gjengitt i Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling (Oslo: Eidsiva lagstols landssvikavdeling, 1946), 517-518.

¹¹ Ibid.

¹² Høidal, *Quisling*, 366; Helge Paulsen, ”Litt om forholdet mellom NS og Reichskommissariat i Norge 1940-45,” i *Fra idé til dom: Noen trekk fra utviklingen av Nasjonal Samling*, red. Rolf Danielsen og Stein Ugelvik Larsen (Bergen: Universitetsforlaget, 1976), 197-198.

Vidkun Quisling hadde ingen offisiell plass innenfor det nye statsstyret. I realiteten kom han imidlertid til å figurere som en slags skyggestatsminister for gruppen av kommissariske statsråder.¹³ NS-statsrådene hadde avlagt skriftlig lojalitetserklæring til Quisling og var pålagt å følge hans direktiver. Hver torsdag møttes de til ukentlig konferanse i det gamle statsministerkontoret i Akersgata 42. Møtene ble ledet av partiføreren og hadde preg av å være vanlige regjeringskonferanser.¹⁴ Alle de tretten statsrådene møtte i tillegg til statsrådskonferanse på Victoria Terrasse hver uke.¹⁵ Her var Quisling ofte til stede, og i møteprotokollen ble han alltid oppført som nummer en: ”NS Fører Vidkun Quisling”.¹⁶ I tillegg til å opprettholde informasjonsplikten overfor hverandre, førte de kommissariske statsrådene rådslagninger over et vidt spekter av saker, fra embetsutnevnelser til forhold som berørte flere departementer.¹⁷ Selv om de ikke formelt utgjorde noen regjering, opptrådte de som et kollegium i disse sammenhengene. I NS-delen av det kommissariske statsrådsstyret var det i tillegg inkorporert en politisk målsetting som gjorde det til noe mer enn et administrasjonsstyre: partiet skulle arbeide for å fremme en politisk nyordning med sikte på å kunne overta full regjeringsmyndighet i Norge og få i stand en fredsslutning med det tyske riket.¹⁸ Det gir derfor mening å omtale den norske delen av det sivile okkupasjonsstyret som et NS-regime. Det var bare de tre økonomiske departementene – Finansdepartementet, Forsyningsdepartementet og det integrerte departementet for handel, håndverk, industri og fiske – som hadde kommissariske statsråder som ikke var medlemmer av partiet. Etter statsakten var alle ministerpostene besatt med NS-medlemmer.

De kommissariske statsrådene hadde adgang til å gi bindende rettsbestemmelser innenfor sine respektive forvaltningsområder. De var imidlertid ansvarlige overfor Reichskommissar Terboven, og alle forordninger måtte godkjennes av ham. Under det kommissariske statsrådsstyret var det således Reichskommissaren som besatt den virkelige lovgivningsmyndigheten. Av taktiske årsaker brukte Reichskommissariatet det norske NS-

¹³ Hans Fredrik Dahl, *Vidkun Quisling: En fører for fall* (Oslo: Aschehoug, 1992), 161.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Paulsen, ”Litt om forholdet mellom NS og Reichskommissariat i Norge 1940-45,” 201. Da statsrådene fra og med 25. september 1941 fikk lov å titulere seg som ministre, gikk møtene over til å hete ministerkonferanser.

¹⁶ Sitert i Paulsen, ”Litt om forholdet mellom NS og Reichskommissariat i Norge 1940-45,” 201.

¹⁷ Dahl, *Vidkun Quisling*, 164.

¹⁸ Høidal, *Quisling*, 367.

regimet til å fremme tyske lovgivningstiltak. Forordningene som ble utstedt av de kommissariske statsrådene kunne derfor bunne i både norske og tyske initiativ.¹⁹

Da ordningen med kommissariske statsråder opphørte og ble erstattet av en ren NS-regjering med Quisling som Ministerpresident, ble prinsippene om maktfordeling og maktbalanse – som var nedfelt i Grunnloven – formelt opphevet ved at den makten som tidligere tillå Stortinget og Kongen i statsråd ble forent hos Ministerpresidenten.²⁰ Reichskommissariatet la imidlertid begrensninger på Quislings lovgivningsmyndighet. Etter statsakten forsøkte NS-myndighetene å gi lover uten å ha innhentet Reichskommissariatets samtykke i forkant. I følge en rapport som ble skrevet etter krigen om Justisdepartementets virksomhet, ble enkelte lover offentliggjort – kort tid etter statsakten – uten at de i forkant var godkjent av Reichskommissariatet.²¹ I et skriv av 9. februar 1942 fra justisminister Sverre Riisnæs til byråsjef Claus Lampe i Innenriksdepartementet, ble det videre opplyst at hvert nummer av *Norsk Lovtidend* ikke lenger skulle sendes de tyske myndighetene til approbasjon.²² Terboven strammet imidlertid raskt inn grepet om lovgivningsvirksomheten igjen, slik at ingen lover ble offentliggjort uten at samtykke forelå.²³ Quisling hadde som Ministerpresident en betinget lovgivningsmyndighet: han kunne gi lover i samarbeid med NS-ministrene, men ikke uten at de på forhånd var godkjent av Reichskommissariatet.²⁴

NS-regimets maktgrunnlag hvilte utelukkende på den tyske okkupasjonsmakten. Etter at partiet ble etablert i 1933, oppnådde det aldri gjennom frie valg å bli representert på

¹⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2, unummerert dokument; RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55, 4. Forordningene de kommissariske statsrådene utstedte falt i to kategorier: forordninger av første og annen rang. Forordningene av første rang svarte til den type bestemmelser som tidligere var blitt gitt i lovs form. Forordningene av annen rang svarte til kongelige resolusjoner, departementsbestemmelser og lignende. Utad var denne forskjellen synlig ved at forordningene av første rang ble inntatt i *Norsk Lovtidend* med vedkommende statsråd og statsrådssekretærs underskrift, mens forordningene av annen rang ikke ble underskrevet.

²⁰ Dahl, *Vidkun Quisling*, 281. Etter 1. februar 1942 hadde ministrene fortsatt adgang til å treffe forvaltningsavgjørelser og utferdige bindende rettsforskrifter innenfor sitt forvaltningsområde, men bare etter særskilt fullmakt fra Vidkun Quisling som etter statsakten forente den lovgivende og utøvende makt.

²¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2, unummerert dokument.

²² RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0024, Journalsaker B 1941, J.nr. 299/42.

²³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2, unummerert dokument.

²⁴ Vidkun Quislings kunngjøring av 15. februar 1942 gjengitt i *Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling* (Oslo: Eidsiva lagstols landssvikavdeling, 1946), 105. Alle lover måtte medunderskrives av ministeren for det forvaltningsområdet som loven hørte inn under samt paraferes av sjefen for statssekretariatet for å være gyldig. Lover som avvek fra Grunnloven måtte i tillegg signeres av justisministeren, og i innledningen til loven måtte det opplyses at den gjaldt uten hensyn til Grunnlovens bestemmelser. Ministrene kunne, ved å nekte å kontrasignere, forhindre et lovvedtak. Dette var imidlertid en teoretisk begrensning som ikke ble gjort gjeldende i praksis.

Stortinget.²⁵ I 1937 gjennomgikk NS en splittelse som følge av interne stridigheter da Johan B. Hjort og hans fløy brøt med partiet. Splittelsen gjorde at NS nesten gikk i oppløsning. I følge *Norsk krigsleksikon* hadde partiet bare noen hundre medlemmer da krigen brøt ut.²⁶ Bergensprosjektet, et kartleggingsprosjekt av NS-medlemmer fra 1940-45 som startet opp ved Universitetet i Bergen i 1969, opererer med et førkrigstall på 2 691 medlemmer.²⁷ Tallet angir ikke hvor mange som var aktive i partiet ved krigsutbruddet, men viser hvor mange førkrigsmedlemmer som fornyet medlemsskapet etter 9. april. Siden NS hadde så lav oppslutning før okkupasjonen, var det den tyske invasjonen som muliggjorde partiets del i statsstyret. Under okkupasjonen økte NS' medlemsmasse. Partiet nådde en medlemstopp høsten 1943 med 43.400 medlemmer og totalt regner en med at om lag 55.000 personer i kortere eller lengre tid var innom NS i løpet av okkupasjonsårene.²⁸ Medlemstallet må imidlertid ses i lys av at innmeldingene skjedde i et ensrettet samfunn hvor alle politiske motstandere var ryddet av veien, pressen var underlagt sensur og hvor det innenfor enkelte grupper – særlig politiet – ble utøvd press for å få folk til å melde seg inn.

1.1.2 Sentraladministrasjonen

Flytter en blikket til administrativt nivå, blir spørsmålet om brudd og kontinuitet mer sammensatt. Selv om nyordningen representerte et brudd på politisk nivå, gikk det flere kontinuitetsbærende linjer fra sentraladministrasjonen anno 9. april 1940 og inn i okkupasjonsårene. Etter 25. september 1940 fortsatte åtte av de ti førkrigsdepartementene å eksistere.²⁹ De tre departementene innenfor den økonomiske sektor fikk statsråder som sto utenfor NS. De øvrige fem fikk statsråder som var medlemmer av partiet.³⁰ I tillegg ble det

²⁵ For oversikt over valgresultatene se Hans Fredrik Dahl, Bernt Hagtvat og Guri Hjeltnes, *Den norske nasjonalsosialismen: Nasjonal Samling 1933-1945 i tekst og bilder* (Oslo: Pax Forlag, 2009), 128.

²⁶ Hans Fredrik Dahl m.fl., red., *Norsk krigsleksikon 1940-45* (Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1995), 304.

²⁷ Dahl, Hagtvat og Hjeltnes, *Den norske nasjonalsosialismen*, 125, 137. Bergensprosjektet var initiert av professor Rolf Danielsen ved Historisk institutt og daværende amanuensis Stein Ugelvik Larsen ved Sosiologisk institutt. Prosjektet var basert på Erstatningsdirektoratets arkiv. Dette arkivet finnes ved Riksarkivet i Oslo og inneholder et kortregister, ED-registeret, med navn og opplysninger på om lag 93 000 personer som ble etterforsket i forbindelse med rettsoppjøret etter krigen.

²⁸ *Ibid.*, 106, 137.

²⁹ Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1940* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1940), 43-114; Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1941* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1941), 1-76. De åtte var: Arbeidsdepartementet, Departementet for handel, industri, håndverk og fiskeri, Finans- og tolldepartementet, Forsyningsdepartementet, Justisdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet, Landbruksdepartementet og Sosialdepartementet.

³⁰ Torstein Fretheim (Landbruksdepartementet) var, som nevnt, ikke medlem fra starten av, men meldte seg inn etter hvert.

opprettet fem nye departementer.³¹ De fikk også NS-statsråder. Justisdepartementet tilhørte gruppen av departementer som fikk innsatt en NS-statsråd, men som i hovedsak beholdt sine tradisjonelle institusjonelle enheter, forvaltningsområder og sin opprinnelige stab. Da NS kom i styringsposisjon, iverksatte imidlertid partiet – med støtte fra Reichskommissariatet – et omfattende program for å omforme den norske staten og det norske samfunnet i nasjonalsosialistisk retning. NS' programposter fra 1934 skulle realiseres: Norge skulle bli en korporativ førerstat.³² Dette innebar en revolusjonær samfunnsomveltning der partiet blant annet skaffet seg kontroll over forvaltningen, nærings- og yrkeslivets organisasjoner og rettsvesenet. Dette prosjektet ble kalt *nyordningen*. Som historiker Ivar Kraglund har påpekt, var det uenighet innad i NS om tidsperspektivet som skulle legges til grunn for nyordningen – om det skulle velges en ”kort” eller ”lang linje”.³³ Partifører Vidkun Quisling valgte den korte. I praksis innebar dette at NS forsøkte å gjennomføre nyordningen som en revolusjon ovenfra og ned, der de ikke søkte kompromisser, men forsøkte å realisere sine programposter uten omveier.³⁴ Som ledd i nyordningen ble Justisdepartementet restrukturert. Restruktureringen ga seg både utslag i departementets organisatoriske oppbygning og personsammensetning. I oppgaven vil jeg undersøke gradene av kontinuitet og brudd i departementet.

1.2 Begreper og teoretisk rammeverk

1.2.1 Et politisert byråkrati?

Begrepet *byråkrati* betyr opprinnelig kontorstyre og brukes om den offentlige forvaltning eller deler av forvaltningen.³⁵ Sett ut fra funksjon er byråkratiet styret eller myndighetsutøvelsen til embets- og tjenestemenn i forvaltningen, som forbereder og/eller implementerer politiske vedtak.³⁶ Begrepet omfatter også byråkratiet som organisasjonsform.

³¹ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 1-76. De fem var: Forsyningsdepartementet, Innenriksdepartementet, Kultur- og folkeopplysningsdepartementet, Politidepartementet og Sjøfartsdepartementet.

³² Thomas Christian Wyller, *Fra okkupasjonsårenes maktkamp: Nasjonal Samlings korporative nyordningsforsøk 9. april 1940 – 1. februar 1942* (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1953), 9-18.

³³ Ivar Kraglund, *Holdningskampen 1940-1942* (Oslo: Norges Hjemmefrontmuseum, 1993), 4-5.

³⁴ Ibid.

³⁵ Øyvind Østerud, red., *Statsvitenskapelig leksikon* (Oslo: Universitetsforlaget, 2007), 32-33.

³⁶ Ibid., 188.

Den offentlige forvaltning er inndelt i tre forvaltningsnivåer: sentralt, regionalt og lokalt nivå.³⁷ Denne oppgaven omhandler byråkratiet på sentralt nivå.

Byråkratiet som organisasjonsform ble først teoretisert av den tyske sosiologen Max Weber. I verket *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921-22) beskrev han det idealtypiske byråkratiet som et formålstyrt og rasjonelt embetshierarki. Et fast system av upersonlige over- og underordnede stillinger med sentralisert beslutningsmyndighet og høy grad av formalisering. Kjennetegnet av skriftlig saksbehandling, myndighetsutøvelse innenfor fast avgrensede kompetanseområder med nøye regulerte tvangsmidler og regelbundne ansvarsoppgaver. Det idealtypiske byråkratiet besto av en fast lønnet administrativ stab som var ansatt på bakgrunn av generelle kvalifikasjonsregler, og hvor opprykk og lønnsforhøyelser skjedde etter faste betingelser.³⁸

Webers byråkratimodell er en analytisk konstruksjon som aldri har eksistert i rendyrket form. Den utgjør en begrepsmessig målestokk som faktiske organisasjonstrekk kan sammenlignes med. I tråd med den weberske tradisjonen skulle den norske sentraladministrasjonen før invasjonen i regelen være politisk nøytral, selv om idealet ikke alltid samsvarte med realiteten. Fordi administrasjonens embets- og tjenestemenn skulle være lojale mot den til en hver tid sittende regjering og dens politikk, medførte ikke regjeringsskifter administrative utskiftninger. Det var faglige kvalifikasjoner – ikke politisk syn – som skulle være avgjørende ved ansettelse og utnevning av embets- og tjenestemenn, og upolitisk regelanvendelse lå til grunn for administrasjonens virksomhet.³⁹

Etter nyordning 25. september ble prinsippet om et politisk nøytralt byråkrati forkastet. Josef Terbovens forordning av 4. oktober 1940 om avskjed og forflytning av offentlige tjenestemenn, siktet mot en politisering av forvaltningen. I forordningens §1(1) het det ”Offentlige tjenestemenn, som etter sin politiske holdning ikke byr noen sikkerhet for at de med hele sin kraft vil medvirke til den politiske nyordning, kan avskjediges fra tjenesten” og i §2(1) ”Offentlige tjenestemenn kan, når det for gjennomføringen av den politiske nyordning viser seg å være nødvendig i tjenestens interesse, forflyttes til annen tjeneste eller annet

³⁷ Ibid.

³⁸ Max Weber, *Makt og Byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, overs. av Dag Østerberg, 2. utg. (Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1994), 107-157. Tekstutvalget som benyttes er hentet fra *Wirtschaft und Gesellschaft*, del III, kap. 6.

³⁹ Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 57-58, 275.

sted”.⁴⁰ Videre ble det i januar 1941 opprettet et eget personalkontor, Nasjonal Samling Personalkontor for Offentlig Tjeneste (NSPOT), som skulle innhente opplysninger om og foreta en politisk bedømmelse av alle personer som skulle ansettes i offentlig tjeneste.⁴¹

Et overordnet mål i oppgaven er å undersøke hvor langt Justisdepartementet beveget seg fra å være et byråkrati fundert på weberske tradisjoner i retning av å bli et *politisert byråkrati*. På en skala som viser politiseringsgrad, utgjør Webers idealtypiske byråkratimodell nullpunktet. I motsatt ende kan en plassere den tyske organisasjonen *'Reichssicherheitshauptamt'* (RSHA), én av de tolv hovedavdelingene i SS.⁴² Michael Wildt har i boka *An Uncompromising Generation: The Nazi Leadership of the Reich Security Main Office* brukt betegnelsen *'kämpfende Verwaltung'* for å beskrive organisasjonen.⁴³ Innenfor denne delen av det tyske nazistiske regimet var skillet mellom politikk og administrasjon opphevet. RSHA utgjorde en ny type organisasjon som var frakoplet alle tradisjonssammenhenger og som ikke lot virksomheten innskrenkes av juridiske begrensninger. Organisasjonen utgjorde spydspissen i den nazistiske masseutryddelsespolitikken.

Begrepet *'kämpfende Verwaltung'* er relevant som variabel for å måle i hvilken grad politiet i Norge, og andre paramilitære enheter, ble politisert og tilegnet seg SS' handlingsetos. Justisdepartementet beveget seg imidlertid aldri i nærheten av dette ytterpunktet av skalaen. Departementet var ingen ny institusjon som var opprettet av et nasjonalsosialistisk regime for å forfølge politiske mål. Justisdepartementet, rett etter nyordningen 25. september 1940, var en direkte videreføring av justisdelen i det gamle Justis- og politidepartementet – et fagtungt departement med lang tradisjon for juridisk og lovteknisk arbeid basert på upolitisk regelanvendelse. Etter nyordningen ble det imidlertid forsøkt tilpasset og instrumentalisert til spesifikke politiske formål. Spørsmålet er i hvilken grad Justisdepartementet ble nazifisert etter 25. september 1940, og hvilke konsekvenser nazifiseringen fikk for departementets virksomhet. Ble det opprettet nye institusjoner innad i Justisdepartementet, som var frakoplet alle tradisjonssammenhenger og fungerte på en annen måte enn de tradisjonelle avdelingene

⁴⁰ *Verordnungsblatt für die besetzten norwegischen Gebiete*, nr. 7, 9. oktober (1940). Forordningen skulle opprinnelig bare gjelde i seks måneder, men ble fornyet – først av Josef Terboven og senere av Vidkun Quisling – slik at den var gjeldende ut okkupasjonen.

⁴¹ Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 308. NSPOT, som var en avdeling av NS Partipersonalkontor, sorterte først under Innenriksdepartementets sentralavdeling, men ble omorganisert i 1942 og lagt under NS' generalsekretær.

⁴² RSHA ble ledet av Reinhard Heydrich som sorterte under SS' leder Heinrich Himmler.

⁴³ Michael Wildt, *An Uncompromising Generation: The Nazi Leadership of the Reich Security Main Office*, overs. av Tom Lampert (Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2009), 425-448.

og kontorene? I hvilken grad ble embeter og stillinger besatt med NS-medlemmer? Ble departementets virksomhet politisert, i form av at politiske posisjoner fikk forrang framfor byråkratiske prosedyrer i saksbehandlingskjedene og ved at normene for upolitisk regelanvendelse ble tøyd og erstattet med en praksis der politiske hensyn ble lagt til grunn for saksbehandlingen? Kort oppsummert: forble Justisdepartementet liggende på den weberske siden av politiseringsskalaen, eller tippet departementet et balansepunkt og beveget seg over på den politiserte delen?

1.2.2 Ulike former for kollaborasjon og motstand

Et annet hovedmål i oppgaven er å kartlegge de ulike reaksjonsformene som oppsto blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, som svar på nazifiseringen og okkupasjonsregimets revolusjonerende og samfunnsendrende politikk. Dette krever et velutviklet begrepsapparat. De to nøkkelbegrepene er *kollaborasjon* og *motstand*. Begrepet kollaborasjon betegner ”asymmetriske samhandlingsrelasjoner mellom stater og institusjoner, kollektive aktører, og mellom grupper og individer i okkuperte samfunn”.⁴⁴ Motstand kan defineres som ”alle handlinger, eller mangel på handlinger, som [gikk] på tvers eller i mot påbud eller forbud gitt av okkupasjonsmakten”.⁴⁵ Fordi NS-regimet var et kollaborasjonsregime, vil jeg utvide definisjonen til også å omfatte handlinger, eller mangel på handlinger, som gikk på tvers eller i mot påbud eller forbud gitt av NS-regimet.

Begrepene kollaborasjon og motstand står i opposisjon til hverandre. Mellom ytterpunktene – mellom den klare avvisningen av og den entusiastiske oppslutningen om okkupasjonsmaktens politikk – fantes det imidlertid et spekter av handlingstyper som dannet glidende overganger mellom de to kategoriene. For å kunne identifisere de ulike handlingstypene, er det nødvendig å bryte nøkkelbegrepene ned i flere underkategorier. Reaksjonsmønstrene til embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet kunne romme både kollaborasjons- og motstandshandlinger. Begrepssettet jeg anvender må derfor gjøre det mulig å studere handlingsformer som gikk på tvers av de to hovedkategoriene.

Kollaborasjonshandlinger kan kategoriseres ut fra hvilket nivå i departementet de ble utført. En kan skille mellom *administrativ* og *politisk kollaborasjon*. Sverre Riisnæs’ virksomhet,

⁴⁴ HL, Søknad til Norges forskningsråd om støtte til prosjektet *Demokratiets institusjoner i møte med en nazistisk okkupasjonsmakt: Norge i et komparativt perspektiv* (2012).

⁴⁵ Arnfinn Moland, ”Sivil og militær motstand – en skisse av forskningsstatus,” foredrag 24. januar 2012, HL-senteret.

dersom en ser bort fra enkelttilfeller hvor han forsøkte å gå i mot Reichskommissariatet, hører inn under kategorien politisk kollaborasjon. Den øvrige kollaborasjonen i Justisdepartementet, samhandlingen som fant sted under politisk nivå, var administrativ kollaborasjon.

Kollaborasjonen både på administrativt og politisk nivå antok flere former. Det er hensiktsmessig å skille mellom *tvangsbasert*, *pragmatisk* og *frivillig/ønsket kollaborasjon*.⁴⁶

Den tvangsbaserte kollaborasjonen omfattet samhandling der det var et betydelig innslag av press eller tvang til stede. Frivillig/ønsket kollaborasjon derimot, fant sted når personer av egen fri vilje, enten direkte eller indirekte, samarbeidet med okkupasjonsmakten.

Kollaborasjonen kunne være motivert av oppslutning om det nasjonalsosialistiske tankegodset og politiske sympatier, eller bunne i mer opportunistiske overveininger. Den pragmatiske kollaborasjonen utgjorde også en form for frivillig samarbeid. Den innebar en aksept av det asymmetriske forholdet mellom okkupant og okkupert og oppsto med begrunnelse i at det var viktig å opprettholde visse samfunnsfunksjoner under okkupasjonen og at det de oppfattet som norske interesser var best tjent med at statsinstitusjonenes funksjoner ble forvaltet av personer som sto utenfor NS. Til forskjell fra frivillig/ønsket kollaborasjon var denne kollaborasjonsformen kjennetegnet av en klar distansering fra okkupasjonsmaktens og NS-regimets ideologiske og politiske prosjekt.

Motstandshandlinger kan kategoriseres både ut fra form og innhold. Tar en utgangspunkt i innholdet i handlingene, er det vanlig å skille mellom *militær* og *sivil motstand*. Den militære motstanden faller utenfor temaet for denne oppgaven. Det er den sivile motstanden som vil stå i fokus. Motstandsformen har av og til blitt forbundet med passiv motstand. Som historiker Arnfinn Moland påpeker i boka *Over grensen? Hjemmefrontens likvidasjoner under den tyske okkupasjonen av Norge 1940-45*, er denne koplingen misvisende fordi ”motstand i prinsippet er en aktivitet og ren passivitet i enkelte situasjoner kan framstå som en form for kollaborasjon”.⁴⁷ Begrepet sivil motstand betegner en kampform. Motstandsformen kan defineres som ”aktiv motstand på områder hvor kampen hovedsakelig foregikk uten våpen”.⁴⁸ Den avgjørende determinatoren for hvilke kampmidler som ble anvendt, var taktiske betraktninger om hensiktsmessighet. Spørsmålet var hele tiden hvordan en kunne oppnå mest

⁴⁶ Begrepene er utarbeidet av prosjektgruppa til HL-senterets okkupasjonshistorieprosjekt *Demokratiets institusjoner i møte med en nazistisk okkupasjonsmakt: Norge i et komparativt perspektiv*, som jeg selv har vært en del av.

⁴⁷ Arnfinn Moland, *Over grensen? Hjemmefrontens likvidasjoner under den tyske okkupasjonen av Norge 1940-1945* (Oslo: Orion Forlag, 1999), 47-48.

⁴⁸ Ibid.

mulig med minst mulig represalier mot befolkningen.⁴⁹ Det er imidlertid viktig å presisere at motstandsaksjoner som sprang ut fra de sivile motstandsgrupperingene, ikke alltid var ikke-voldelige og våpenløse.

I faglitteraturen brukes begrepet sivil motstand ofte i kombinasjon med et annet begrep, *holdningskamp*. Historikeren Ole Kristian Grimnes etterlyste i et seminar på HL-senteret 24. januar 2012 en diskusjon rundt de to begrepene og påpekte at han aldri hadde sett dem bli definert i forhold til hverandre. Her blir holdningskamp brukt som en underkategori av sivil motstand. Den sivile motstanden ble drevet over et vidt politisk spekter som rommet alt fra kommunister og liberale demokrater til høyre-radikale nasjonalister. Det som forente aktørene, var motstanden mot NS-regimet og okkupasjonsmakten, med andre ord kortsiktige politiske mål. Holdningskampen var, i likhet med den øvrige sivile motstanden, kjennetegnet av motstand mot okkupasjonsregimet. Motstandsformen må imidlertid skilles ut som en egen underkategori av sivil motstand fordi den ble ført med basis i et bestemt verdigrunnlag. Til grunn for virksomheten lå verdier som var konstituerende for en demokratisk samfunnsorden – verdier som demokrati, rettsstat, individets frihet og et pluralistisk sivilt samfunn. Som historiker Odd Bjørn Fure har påpekt, siktet holdningskampen på kort sikt mot å bevare restene av den demokratiske politiske kultur, og på lang sikt mot å reetablere de demokratiske statsinstitusjonene og et fritt sivilt samfunn.⁵⁰ Begrepet holdningskamp betegner således både en kampform og verdigrunnlaget som lå til grunn for denne virksomheten, mens begrepet sivil motstand bare betegner en kampform uavhengig av verdigrunnlag.

Motstandshandlinger kan også kategoriseres ut fra hva slags form eller struktur de hadde. Grimnes skiller i boka *Norge under okkupasjonen* mellom individuelle handlinger, kollektive handlinger og organisert motstand.⁵¹ I oppgaven vil jeg anvende en noe annerledes inndeling. Individuelle og kollektive motstandshandlinger kunne være forankret i organisert motstand, men kunne også forekomme uten at initiativet eller den/de som utførte handlingen(e) hadde noen organisatorisk tilknytning. Jeg har derfor valgt å skille mellom *ikke-organisert* og *organisert motstand*. I denne delen av innledningen har jeg presentert flere begreper og begrepssett som jeg skal bruke som verktøy for å besvare oppgavens problemstillinger.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ HL, Odd Bjørn Fure, "Hovedformer for motstand" (2012).

⁵¹ Ole Kristian Grimnes, *Norge under okkupasjonen* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1983).

1.3 Presisering av problemstillinger

Fire hovedproblemstillinger ligger til grunn for oppgaven: 1) *I hvilken grad ble Justisdepartementet nazifisert?* 2) *Hvordan påvirket nazifiseringen arbeidsdelingen og saksbehandlingen i departementet?* 3) *Hvilken politisk betydning fikk de interne endringene?* 4) *Hvilke reaksjonsmønstre avtegnet seg blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn som svar på nazifiseringen og okkupasjonsregimets revolusjonerende og samfunnsendrende politikk?*

Målet med den første problemstillingen er å undersøke hvor langt departementet organisasjonsmessig beveget seg i retning av å bli et politisert byråkrati. Spørsmålet kan konkretiseres gjennom flere underproblemstillinger: Ble det opprettet nye politiserte institusjoner i Justisdepartementet? I hvilket omfang ble embeter og stillinger besatt med NS-medlemmer og sympatisører? Var det bare lederstillingene som ble nazifisert eller var nazifiseringen så dyptgripende at den omfattet alle de administrative nivåene i departementet?

Gjennom den andre hovedproblemstillingen vil jeg analysere virkningene av nazifiseringen innad i Justisdepartementet. Jeg skal undersøke to forhold: i) hvordan nazifiseringen påvirket arbeidsdelingen mellom departementets institusjonelle enheter, og ii) hvilken innvirkning personutskiftningene til fordel for NS-medlemmer hadde på saksbehandlingen i departementet. Med den tredje hovedproblemstillingen ønsker jeg å drøfte hvilke konsekvenser de interne endringene fikk for gjennomføringen av NS-regimets og okkupasjonsmaktens politikk.

Når det gjelder den fjerde og siste hovedproblemstillingen, vil jeg med utgangspunkt i de ulike kollaborasjons- og motstandsbegrepene undersøke hvilke reaksjonsmønstre som oppstod blant departementets embets- og tjenestemenn, som svar på regimets nyordnings- og represjonstiltak. Sentrale spørsmål er: Hvordan var relasjonene mellom de ulike formene for kollaborasjon og motstand? Hvor utbredt var sivil motstand og holdningskamp i departementet? Bidro byråkratenes arbeidsetikk til å forenkle eller vanskeliggjøre innlemmelsen av det norske byråkratiet i en nasjonalsosialistisk styreform?

1.4 Avgrensning

Temaet for oppgaven er Justisdepartementet under okkupasjonen. Tidsrommet omfatter årene 1940-45. Jeg vil imidlertid begrense oppgaven til å omhandle departementet etter nyordningen 25. september 1940. Det var først etter at NS-regimet var etablert, at nazifiseringen av Justisdepartementet – som jeg skal kartlegge og analysere virkningene av – tok til. Datoen danner derfor et naturlig startpunkt.

Departementet bestod av flere administrative nivåer. Oppgaven vil omfatte de fire øverste: justisråden, ekspedisjonssjefene, byråsjefene og sekretærene. Assistentene vil ikke inngå i analysen. *Norges statskalender* ble lagt om i 1941 slik at personaloversikten ikke lenger omfattet assistentstillingene i sentraladministrasjonen. Alle embetsmenn og funksjonærer som arbeidet i departementet anno 17. oktober 1941, er oppført på en personalliste i arkivet etter Justisministerens kontor.⁵² Det er imidlertid ikke mulig å kartlegge og analysere personsammensetningen på assistentnivå gjennom alle de fem okkupasjonsårene ut fra dette materialet. Jeg har derfor valgt å holde assistentene utenfor oppgaven. Begrensningen har liten praktisk betydning for utfallet av analysen. Assistentene utgjorde et lavt administrativt nivå som sjelden hadde noe med saksbehandlingen i Justisdepartementet å gjøre.

Jeg har også gjort en begrensning i forhold til kildene jeg anvender. Dette leder over til neste punkt: kildeutvalget og de metodiske utfordringene tilknyttet dette materialet.

1.5 Kilder og metodiske utfordringer

Oppgaven er basert på et studium av primærkilder. Hovedkildene er departementsarkivene etter Justisdepartementet og landssvik- og politietterforsknings sakene mot NS-medlemmene som arbeidet i departementet under okkupasjonen.⁵³ Dette kildematerialet er å finne ved Riksarkivet i Oslo. Departementsarkivene og sakene fra landssvikarkivet kan ikke studeres uavhengig av hverandre. Dokumenter og sakspapirer fra de ulike departementenes krigsarkiver ble etter okkupasjonen tatt ut og brukt i forbindelse med rettsoppjøret. De fleste ble aldri tilbakeført og ligger vedlagt de enkelte sakene i landssvikarkivet.

⁵² RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0016, mappe 2.

⁵³ Knut Johannesen, Ole Kolsrud og Dag Mangset, red., *Håndbok for Riksarkivet* (Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1992), 527-528. Landssviksakene og politietterforsknings sakene finnes i Landssvikarkivet. Arkivet er en samling av 59 selvstendige enkeltarkiver som til sammen inneholder om lag 93.000 straffesaker som ble etterforsket i forbindelse med rettsoppjøret etter krigen.

Omfanget av arkivmaterialet utgjør et metodisk problem. For å kunne gjennomføre arbeidet innenfor rammen av en masteroppgave, har det ikke vært mulig å gjennomgå alt materialet. Det har vært nødvendig å gjøre et utvalg. Jeg har valgt å se på landssviksakene til samtlige ekspedisjonssjefer, byråsjefer og sekretærer i Justisdepartementet som var medlemmer av NS under okkupasjonen. I tillegg har jeg gått gjennom landssviksaken mot Sverre Riisnæs og saken mot Astri Ponomarova Thommessen som var Riisnæs' assistent. Totalt utgjør dette 15 saker. Av de til sammen seks departementsarkivene har jeg gått gjennom hele arkivet etter den nye NS-institusjonen Justisministerens kontor som ble opprettet i 1941.⁵⁴ Dette arkivet er på tre hyllemeter.⁵⁵ Jeg har også sett på enkeltsaker i arkivet etter Lovavdelingen.

Etter at jeg hadde kartlagt departementets krigsarkiver, valgte jeg å undersøke arkivmaterialet fra Justisministerens kontor og Lovavdelingen fordi enhetene representerte to ulike institusjonstyper som fantes i Justisdepartementet under okkupasjonen. Justisministerens kontor var en ny, ideologisk fundert NS-institusjon. Kontoret hadde NS-ledelse fra begynnelsen av og skulle arbeide for å fremme bestemte partipolitiske mål.⁵⁶ Lovavdelingen tilhørte gruppen av tradisjonelle førkrigsinstitusjoner i departementet. Avdelingen beholdt sine tradisjonelle saksområder og deler av sitt personale gjennom hele okkupasjonstiden. Valget falt på Lovavdelingen framfor en av de andre tradisjonelle institusjonelle enhetene, fordi avdelingen utgjorde et sentralt ledd i okkupasjonsregimets lovgivningsvirksomhet. Alle forordninger og lover måtte innom Lovavdelingen til juridisk og lovteknisk gjennomgang før de ble vedtatt, også de mest radikale lovgivningstiltakene.⁵⁷ Fordi avdelingen både hadde rutinemessige mer eller mindre politisk nøytrale saker til behandling og saker som var av sentral politisk betydning for NS-regimet og okkupasjonsmakten, egner den seg godt til å belyse forholdet mellom nazifiseringsgrad og saksbehandling innenfor de tradisjonelle delene av departementet.

Bruken av egenforklaringer og vitneavhør i landssviksaker er problematisk. Forklaringene fra de som var tiltalt ble gitt under press og kom fra personer som hadde mye å forsvare og i verste fall risikerte dødsdom. Vitneavhørene var avgitt av personer som selv hadde vært involvert i eller stått nært tilknyttet hendelsene de beskrev og som derfor kunne ha interesse

⁵⁴ Ibid., 107. Justisdepartementets seks arkivskapende enheter i tiden 1940-45: 1. sivilkontor B, 2. sivilkontor C, 3. sivilkontor G, Fengselsstyret D, Lovavdelingen E og Ministerens kontor M

⁵⁵ Ibid., 115.

⁵⁶ Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1942* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1942), 35, 37.

⁵⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2. Udatert rapport om Lovavdelingens virksomhet under okkupasjonen.

av å belyse eller nedtone deler av historien. Egenforklaringene og vitneavhørene må betraktes som erindringshistorier, fortalt slik som fortellerne ønsket å framstille dem i ettertid. De enkelte utsagnene må derfor vurderes nøye ut fra et mer helhetlig perspektiv, der fortellerens egen agenda, etablert fakta, forklaringer og vitneutsagn fra andre personer, påtalemyndighetens vurderinger og dokumenter og sakspapirer fra okkupasjonstiden tas i betraktning.

Selv om dokumenter og sakspapirer som er tatt ut av departementsarkivene ofte er å finne i landssvikarkivet, er ikke arkivene gjensidig utfyllende. Deler av departementsarkivene ble destruert før frigjøringen. Assistent Thommessen opplyste i vitneavhør 29. august 1946 at dokumenter ble beordret brent i Justisdepartementet dagen før kapitulasjonen.⁵⁸ Hun hevdet at Riisnæs hadde vært uenig i at materialet skulle destrueres, noe som resulterte i at han nektet å brenne sine egne papirer.⁵⁹ Forholdet er synlig i arkivet etter Justisministerens kontor. Arkivet inneholder i overveiende grad Riisnæs' korrespondanse. Sammenholder en journalregistre og de journalførte dokumentene i arkivet, ser en at arkivmaterialet er ufullstendig.

Regnestykket går heller ikke opp om man adderer de journalførte dokumentene som ligger vedlagt landssviksakene til personene som arbeidet ved kontoret. Det er også påfallende at flere av de journalførte sakene rommer færre dokumenter hva påtegningene på saksomslagene viser at det skal være. Situasjonen er tilsvarende i arkivet etter Lovavdelingen. Eksempelvis mangler forarbeidene til loven av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid, også kalt '*Lex Eilifsen*'.

Spørsmålet er hvilke problemer det ufullstendige kildematerialet reiser for min analyse.

Dersom målet med oppgaven hadde vært å kartlegge og analysere de viktigste sakene som ble behandlet i departementet, ville arkivsituasjonen ha budt på omfattende metodiske problemer. Målet er imidlertid å undersøke hvordan nazifiseringen påvirket arbeidsdelingen og saksbehandlingen i Justisdepartementet, og hvilke konsekvenser dette fikk rent politisk. Det er ikke innholdet i sakene som skal analyseres, men saksgangen og sammenhengen mellom hvem som behandlet hvilke type saker. Arbeidsdelingen og saksgangen lar seg rekonstruere selv om departementsarkivene er mangelfulle. De kryssende forklaringene og vitneavhørene i landssviksakene, påtegningene på saksomslagene og sakspapirene i departementsarkivene samt rapporter og redegjørelser om departementets virksomhet, fungerer som brikker i et

⁵⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 12.

⁵⁹ Ibid.

puslespill. Det er ikke alltid brikkene passer sammen. Det hender at opplysningene ikke lar seg verifisere, at de viser seg å være direkte feil eller er så mangelfulle at de ikke gir mening. I andre tilfeller, når opplysningene i de ulike kildene er sammenfallende eller bidrar til å understøtte hverandre, passer brikkene sammen og danner et sammenhengende bilde. Det er da mulig å se hvordan sakene beveget seg mellom de ulike personene og de administrative nivåene i departementet.

En annen hovedkilde jeg har lagt vekt på i oppgaven, ved siden av departementsarkivene og landssviksakene, er etterkrigsrapporten om det såkalte Embets- og statstjenestemannsutvalget – en motstandsorganisasjon for embets- og tjenestemenn i staten – som ble opprettet kort tid etter statsakten i februar 1942.⁶⁰ Rapporten inneholder viktig informasjon om opprettelsen, medlemmene, virksomheten og utvalgets tilknytning til Koordinasjonskomiteen (KK) og etter hvert Hjemmefrontens ledelse. Flere embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet var medlemmer av Embets- og statstjenestemannsutvalget og tok del i utvalgets virksomhet. Sammen med rapporten følger det elleve vedlegg. De er i seg selv interessante kilder. Vedleggene består blant annet av parolene som Embets- og statstjenestemannsutvalget utstedte, rapporter om virksomheten til organer som sorterte under utvalget, statistisk materiale vedrørende holdningen til embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen under okkupasjonen og betraktninger vedkommende provisorisk anordning av 26. februar 1943 om gjenoppretting av lovlige forhold i den offentlige tjeneste i Norge.⁶¹ Rapporten og de elleve vedleggene er arkivert ved Norges Hjemmefrontmuseum. Der finnes også de fleste utgavene av den illegale avisa *Statstjenestemannen* som utvalget ga ut de to siste krigsårene. Jeg har gått gjennom samtlige publikasjoner som museet er i besittelse av.⁶²

I tillegg til de skriftlige primærkildene har jeg tatt i bruk en muntlig kilde. Jeg har intervjuet datteren til avdøde Lars Johan Lilletvedt, som var sekretær og byråsjef i Justisdepartementet under okkupasjonen. Hun har gitt opplysninger om farens motstandsvirksomhet, og om forholdene og virksomheten innad i Lovavdelingen.⁶³ Muntlige erindringsbaserte kilder er alltid problematiske. Den subjektive opplevelsen av de samtidige forholdene, eventuelle ønsker om å dekke over motsetningsfylte eller kompromitterende forhold, vennskapsbånd til

⁶⁰ NHM, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 1.

⁶¹ Se kildeliste.

⁶² Det ble utgitt tolv nummer i 1944 og ni nummer i 1945. Med unntak av fem nummer finnes alle publikasjonene ved Norges Hjemmefrontmuseum.

⁶³ Intervju med Mette Kongshem 3. oktober 2012.

samtidige aktører og erindringsforskyvninger som skyldtes andre forhold, vil alltid i en eller annen utstrekning prege kildene. Slik tilfellet er med de muntlige overleveringene etter Lilletvedt, utgjør tidsaspektet – avstanden til de fortidige hendelsene og det faktum at erindringene er overbrakt av neste generasjonsledd – en svakhet. Styrken er imidlertid at de viktigste opplysningene lar seg understøtte av annet kildemateriale. Selv om muntlige kilder må brukes med varsomhet, har de også visse fortrinn. De kan bidra til å kontekstualisere og skape en bredere forståelse av opplysninger som framkommer av dokumenter og sakspapirer. I oppgaven forsøker jeg hele tiden å ha en kritisk tilnærming til kilden, der jeg kontinuerlig vurderer den i relasjon til annet kildemateriale.

Av trykte kilder har jeg anvendt *Norges statskalender* for årene 1940-45 for å få en oversikt over Justisdepartementets organisatoriske oppbygning, hvilke forvaltningsområder som sorterte under de institusjonelle enhetene og hvem som arbeidet i departementet. Ved å kjøre navnene på embets- og tjenestemenn som står oppført i statskalenderne gjennom professor Stein Ugelvik Larsens NS-register, har jeg kunnet kartlegge hvem som var medlemmer av partiet, for deretter å hente ut landssviksakene til de enkelte.⁶⁴ Et problem som hefter ved kalenderne, er imidlertid at de ikke er finmaskete nok. Hver statskalender viser personsammensetningen i departementene slik den var den datoen redaksjon ble avsluttet.⁶⁵ Dersom en person var inn og ut av et departement før den årlige statskalenderen ble ført a jour, er ikke ansettelsen, konstitusjonen eller utnevnelsen registret. Et annet problem er at det ikke eksisterer noen kalender som tar for seg året 1940. Jeg har derfor vært nødt til å supplere personaloversiktene i statskalenderne med enkeltnavn og lister over ansatte som jeg har funnet i departementsarkivene og de ulike landssviksakene. Andre trykte kilder jeg har anvendt er Signy Arctanders artikkel ”N.S. medlemmer og andre i norsk statstjeneste som viste unasjonalt forhold under okkupasjonen: En statistisk undersøkelse” i *Nordisk administrativt tidsskrift* (1953); *Innstilling fra undersøkelseskommissjonen av 1945*; *Norsk Lovtidend*; *Stortingsmelding nr. 64 (1950)*; *Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling* (1946) og Sverre Riisnæs’ egne publikasjoner *Den nye rettsstat på*

⁶⁴ SUL, NS-register.

⁶⁵ Redaksjonen for *Norges statskalender for året 1940* ble avsluttet 31. desember 1939; redaksjonen for *Norges statskalender for året 1941* ble avsluttet 8. desember 1941; redaksjonen for *Norges statskalender for året 1942* ble avsluttet 15. oktober 1942; redaksjonen for *Norges statskalender for året 1943* ble avsluttet 1. juli 1943 og redaksjonen for *Norges statskalender for årene 1944-45* ble avsluttet 15. februar 1945.

nasjonalsosialistisk grunn (1941) og *Nasjonal Samling og lovverket* (1942).

1.6 Litteratur

Det finnes ingen historiefaglige arbeider som primært omhandler Justisdepartementet i tiden 1940-45. Det foreligger to oversiktsverker om den norske sentraladministrasjonen i Norge og London under okkupasjonen: *Sentraladministrasjonens historie 1940-1945* av Jan Debes (1980) og *En splintret stat: Regjeringskontorene 1940-1945* av Ole Kolsrud (2004).

Justisdepartementet blir behandlet i begge framstillingene. Bøkene formidler imidlertid først og fremst institusjonshistorie, historie om de sentraladministrative institusjonenes oppbygning og utvikling. Departementenes virksomhet er i liten grad tema, og ingen av bøkene framsetter noen systematisk analyse der forholdet mellom nazifiseringen og departementenes virksomhet blir berørt, eller hvor sammenhengen mellom nazifiseringsframstøtene og de ulike kollaborasjons- og motstandsformene som oppstod belyses. De går heller ikke i dybden og behandler de lavere administrative nivåene i departementene.

Nils Johan Ringdals biografi om Sverre Riisnæs *Gal mann til rett tid: En psykobiografi* (1989) omhandler Riisnæs' liv og virke som justisminister. Den berører til en viss grad de interne forholdene i departementet og dets virksomhet. Biografien er imidlertid skrevet ut fra et aktørperspektiv og har spørsmålet om Riisnæs var gal eller om han simulerte som overordnet problemstilling.⁶⁶ Den har derfor begrenset relevans for min oppgave. Boken er skrevet av en akademisk historiker, men oppfyller bare delvis sjangerforventningene som knyttes til historiefaglige tekster.⁶⁷ Den er skrevet uten fotnoter eller referanser i løpende tekst, noe som gjør det vanskelig å vurdere kildebelegget og holdbarheten i påstandene som framsettes i boka.

Når det gjelder den norske nasjonalsosialismen og NS' rolle i norsk politikk, er bidragene betraktelig flere. To verker jeg har støttet meg på er *Den norske nasjonalsosialismen*:

⁶⁶ Sverre Riisnæs var tiltalt under rettsoppgjøret og sto i fare for å få dødsdom. Fordi det var tilstrekkelig tvil knyttet til hans sinnstilstand og strafferettslige tilregnelighet ble han ikke dømt.

⁶⁷ Synne Corell, *Krigens ettertid: Okkupasjonshistorien i norske historiebøker* (Oslo: Spartacus forlag AS, 2010), 21. Et perspektiv på hva det er som gjør tekst til historie, går ut på at det ikke er den akademiske historikerens status i seg selv som gjør teksten til historieforskning, men det at teksten oppfyller visse sjangerforventninger. Først og fremst gjennom bruk av kilde- og litteraturhenvisninger, primært gjennom et apparat av fotnoter. Historiker Synne Corell skriver at bøker som er skrevet av akademiske historikere, men som ikke oppfyller sjangerkravene til historieforskning, kan komme i en tvetydig posisjon.

Nasjonal Samling 1933-1945 i tekst og bilder (2009), som ble utgitt første gang i 1982, av Hans Fredrik Dahl, Bernt Hagtvet og Guri Hjeltnes, og boka *Fra idé til dom: Noen trekk fra utviklingen av Nasjonal Samling* (1976), som er redigert av Rolf Danielsen og Stein Ugelvik Larsen. De to biografiene om Vidkun Quisling har også vært sentrale i denne sammenheng: *Quisling: En studie i landssvik* (1988), av Oddvar Høidal, og *Vidkun Quisling: En fører for fall* (1992), som er andre bind Hans Fredrik Dahls tobindsverk. Når det gjelder NS' ideologi kommer en ikke utenom Øystein Sørensens studie, *Hitler eller Quisling: Ideologiske brytninger i Nasjonal Samling 1940-1945* (1989). Boka kan betegnes som ideologistudie som programmatisk forsøker å ta NS' ideologi på alvor, og som bryter med det tidligere bildet av partiet som en enhetlig ideologisk blokk. Fokuset i boka ligger på de ideologiske stridighetene innad i NS, mellom de nasjonalistiske, pangermanske, sosialistiske og pro-kapitalistiske fraksjonene i partiet.

Den norske motstanden, både hjemme og ute, har vært gjenstand for inngående og grundig forskning. Et vanlig skille i motstandsforskningen går mellom militær- og sivil motstand – den militære er mest utforsket. Temaene sivil motstand og holdningskamp har imidlertid også fått sine standardverker. *Hjemmefrontens ledelse* (1979) av Ole Kristian Grimnæs, som ble utgitt første gang i 1977, er den mest teoretiske i sitt slag. Thomas Christian Wyllers to framstillinger, *Fra okkupasjonsårenes maktkamp: Nasjonal Samlings korporative nyordningsforsøk 9. april 1940 – 1. februar 1942* (1953) og *Nyordning og motstand: Organisasjonenes politiske rolle under okkupasjonen* (1958), beskriver NS' framstøt overfor organisasjonene i årene 1940-42, og reaksjonene denne offensiven frambrakte. I flerbindsverket *Norge i Krig* er holdningskampen tematisert i et eget bind, skrevet av Berit Nøkleby. Holdningskampen er også tema i Tore Gjelsviks bok, *Hjemmefronten: Den sivile motstand under okkupasjonen 1940-45* (1977), som skiller seg fra de andre verkene fordi den er erindringsbasert.

1.7 Oppgavens struktur

Oppgaven er inndelt i fem kapitler. Kapittel en og fem er henholdsvis innledning og avslutning. I kapittel to kartlegger jeg nazifiseringsgraden i Justisdepartementet. Jeg redegjør for de organisatoriske endringene som departementet gjennomgikk, både som følge av Josef Terbovens nyordning og senere tiltak, og for endringene og personutskiftningene som fant

sted i Justisdepartementets administrative stab. I det neste kapitlet analyserer jeg virkningene av nazifiseringen. Jeg undersøker hvordan nazifiseringen påvirket arbeidsdelingen og saksbehandlingen innad i departementet og drøfter den politiske betydningen av disse endringene. Kapittel fire har tittelen ”Kollaborasjon og motstand”. I dette kapitlet undersøker jeg hvilke reaksjonsformer som oppstod blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, som svar på nazifiseringen og regimets samfunnsendrende politikk.

2 Justisdepartementets oppbygning og sammensetning

Helt siden 17. november 1818 hadde Justisdepartementet inngått i et samlet Justis- og politidepartement. Med Josef Terbovens nyordning 25. september 1940 ble departementets forvaltningsområder og personale fordelt på tre departementer: Innenriksdepartementet, Justisdepartementet og Politidepartementet.⁶⁸ Omveltningene ble også startskuddet for NS' forsøk på å omforme den norske staten i nasjonalsosialistisk retning. Fordi partiets maktstilling ikke var resultat av noen bred folkelig bevegelse, måtte nyordningen innføres fra toppen og ned. Som ledd i denne politikken gjaldt det for NS å få innsatt medlemmer og sympatisører i de ledende posisjonene i forvaltningen. Det er nazifiseringen av Justisdepartementet som er tema for dette kapitlet.

Jeg skal redegjøre for to forhold: først hvilke organisatoriske endringer Justisdepartementet gjennomgikk i tiden 1940-45, både som følge av Terbovens nyordning og senere bestemmelser, og dernest hvordan personsammensetningen i departementet var under okkupasjonen. Spørsmålet er i hvilken grad Justisdepartementet ble nazifisert, både i form av at det ble opprettet nye institusjonelle enheter med tydelig NS-preg og ved at embeter og stillinger ble besatt med partimedlemmer. Sistnevnte område fordrer at det dras et skille mellom embets- og tjenestemenn som var ansatt før og etter 25. september 1940. Hvor mange av de førkrigsansatte embets- og tjenestemennene var medlemmer av NS og hvor mange meldte seg inn i løpet av okkupasjonen? Hvor mange av dem som var ansatt under okkupasjonen var medlemmer av partiet, og i hvilken grad ble "gamle" embets- og tjenestemenn byttet ut med NS-medlemmer og sympatisører etter Terbovens nyordning? Til sist i kapitlet vil jeg drøfte hvor langt departementet beveget seg på politiseringsskalaen, fra å være et byråkrati fundert på weberske idealer i retning av å bli et politisert byråkrati.

2.1 Justisdepartementets organisatoriske oppbygning

I forkant av Josef Terbovens nyordning besto Justis- og politidepartementet av fem avdelinger og tolv kontorer. Ved invasjonen 9. april var det bare fire avdelinger og ti kontorer, men Administrasjonsrådet hadde i løpet av april/mai opprettet Sentralkontoret for rekvisisjoner og

⁶⁸ Johannesen, Kolsrud og Mangset, *Håndbok for Riksarkivet*, 106.

krigsskader og Politikontoret var 20. august blitt omgjort til en egen avdeling med to kontorer. Det var denne politidelen som ble skilt ut og sammen med en nyskapning i form av et tredje politikontor dannet basisen i det nye Politidepartementet. Kontoret for sivilt luftvern, som var blitt opprettet i 1937, gikk også til Politidepartementet.⁶⁹

I tillegg til at politidelen ble skilt ut, gikk et annet stort forvaltningsområde til det nyopprettede Innenriksdepartementet. Kommunal sakene hadde sortert under Justis- og politidepartementet siden 1903, men med Terbovens nyordning ble Kommunalavdelingen og avdelingens tre kontorer overført til statsråd Albert Viljam Hagelins departement. Dit gikk også Sentralkontoret for rekvisisjoner og krigsskader, som skiftet navn til Oppgjørsavdelingen. Riksgjeldsmeglingsinstituttet, administrasjonsorganet som var blitt opprettet i 1934 for å ta seg av den kriserammede kommuneøkonomien, ble oppløst.⁷⁰

Justisdepartementet besto etter nyordningen av tre gjenværende avdelinger: Den administrative avdeling, Lovavdelingen og Fengselsstyret.⁷¹ Hver av de tre avdelingene ble ledet av en ekspedisjonssjef som var underlagt statsråden. Videre hadde to av avdelingene kontorinndeling. Den administrative avdeling var inndelt i tre sivilkontorer og Fengselsstyret i to kontorer. Hvert kontor ble ledet av en byråsjef som var underlagt den respektive avdelingens ekspedisjonssjef. De omfattet i tillegg flere sekretærer og assistenter. Lovavdelingen hadde – i motsetning til de to andre avdelingene – ingen kontorinndeling, men likevel tre byråsjefer. En fellesnevner for de tre avdelingene og deres til sammen fem kontorer, er at de var tradisjonelle institusjonelle enheter opprettet forut for okkupasjonen. Det var følgelig innenfor disse enhetene at det var kontinuitet med tiden før 1940.⁷²

I tillegg til de tradisjonelle enhetene ble det i 1941 opprettet en ny institusjon som fikk navnet Justisministerens kontor. Kontoret hørte ikke inn under noen avdeling, men sorterte direkte under statsråden. Justisministerens kontor ble opprettet i slutten av januar, tre uker etter at

⁶⁹ Ibid., 114; Kolsrud, *En splintret stat: Regjeringskontorene 1940-1945* (Oslo: Universitetsforlaget, 2004), 228-287. Ole Kolsrud skriver at Kontoret for sivilt luftvern gikk til Innenriksdepartementet. I håndboken for Riksarkivet framgår det imidlertid at kontoret gikk til Politidepartementet.

⁷⁰ Kolsrud, *En splintret stat*, 250, 287.

⁷¹ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 25-27; Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1942* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1942), 34-36; Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1943* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1943), 35-37; Claus Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1945), 33-35.

⁷² Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28; Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 37; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 37; Lampe, *Norges statskalender for 1944-45*, 35-36. Antallet byråsjefer i Lovavdelingen var ikke fulltallig gjennom hele okkupasjonen. Tidvis hadde avdelingen bare en eller to byråsjefer.

Sverre Riisnæs hadde foreslått det opprettet i et brev til Finansdepartementet av 8. januar 1941.⁷³ Kontoret hadde et tydelig NS-preg: Riisnæs sto bak opprettelsen, det hadde NS-ledelse fra begynnelsen av og formålet med opprettelsen var at kontoret skulle bistå NS-statsråden i arbeidet med å nazifisere forvaltningen og rettsvesenet. I statskalenderne for okkupasjonsårene het det eksempelvis: ”Kontoret bistår ministeren ved gjennomføringen av de tiltak som nyordningen krever”.⁷⁴ Benevnelsene som det gikk under før det til slutt fikk navnet ”Justisministerens kontor”, gir også en indikasjon om kontorets arbeidsoppgaver. Det ble først omtalt som ”Det nasjonalsosialistiske kontor” og ”Kontoret for partisaker i Justisdepartementet”, før det i mai 1941 ble bestemt at kontoret skulle hete ”Statsrådets kontor”.⁷⁵ Opprettelsen av lignende kontorer i andre departementer førte imidlertid til at det endelige navnet ble ”Justisministerens kontor”.⁷⁶

Det skjedde ytterligere en endring i Justisdepartementets organisatoriske oppbygning i løpet av okkupasjonstiden. Behovet for å ha noen som kunne avlaste Riisnæs, samt ta seg av det løpende departementsarbeidet når Riisnæs var på reise, førte til at det 15. november 1942 ble opprettet et embete som Justisråd.⁷⁷ Justisråden ble departementets høyeste faste embetsmann og sorterte over ekspedisjonssjefene.⁷⁸ I følge den såkalte justisrådinstruksen som ble sendt ut til Justisdepartementets embets- og tjenestemenn 16. november 1942, skulle justisråden være ministerens nærmeste rådgiver og stedfortreder i departementets anliggender.⁷⁹ Han skulle formidle avgjørelser mellom ministeren og departementets avdelinger. Formelt sorterte justisråden også over Justisministerens kontor.

⁷³ Kolsrud, *En splintret stat*, 289.

⁷⁴ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 25.

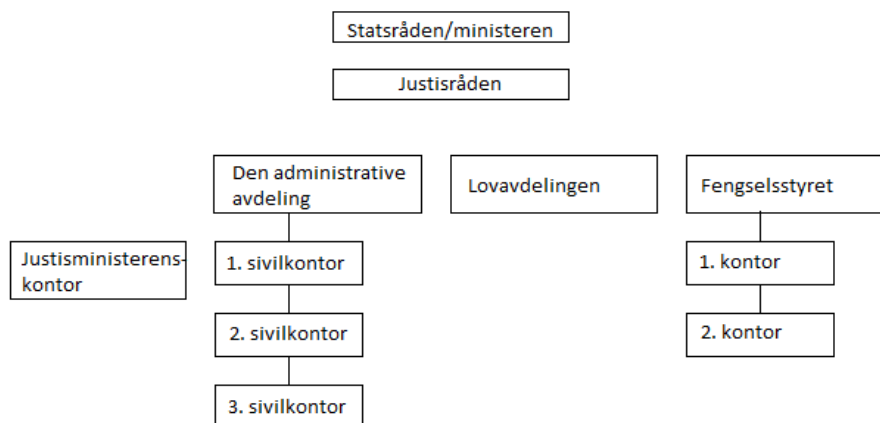
⁷⁵ Se eksempelvis RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker H 1941, J.nr. 113/41 NS; RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0015, Journalsaker I-S 1941, J.nr. 103/41 E, J.nr. 309/41 NS.

⁷⁶ Kolsrud, *En splintret stat*, 289-290.

⁷⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 52. Rundskriv av 16. november 1942 til Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, dok. 67, 2. Vitneavhør av Sverre Riisnæs 13. september 1946.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.



Figur: Organisasjonskart fra 15. november 1942

Justisdepartementets organisatoriske oppbygning var i overveiende grad preget av kontinuitet under okkupasjonen. Ser en bort fra forvaltningsområdene som ble overført til Innenriksdepartementet og Politidepartementet, fortsatte de tradisjonelle avdelingene og kontorene i departementet å eksistere. Justisministerens kontor skiller seg imidlertid ut som en institusjon med tydelig NS-preg. Kontoret var opprettet av Riisnæs, med det formål å skulle virke for gjennomføringen av NS' nyordningsforsøk. Det var med andre ord opprettet innenfor en klar ideologisk ramme. Videre hadde kontoret NS-ledelse fra starten av, noe som leder over til neste tema, nemlig personsammensetningen i Justisdepartementet.

2.2 Personsammensetningen i Justisdepartementet

Som det framgår av innstillingen til Undersøkelseskommissjonen av 1945 om den norske regjeringens virksomhet fra 9. april 1940 til 22. juni 1945, valgte ingen av Justis- og politidepartementets ansatte å følge departementssjef Terje Wold da han sammen med kongen, kronprinsen og de øvrige regjeringsmedlemmene forlot landet 7. juni 1940 med kurs mot London.⁸⁰ Heller ikke 26. september 1940, da Sverre Riisnæs som nyoppnevnt kommissarisk statsråd sammenkalte samtlige embetsmenn og sekretærer i Justisdepartementet og meddelte at de som ville slutte måtte gi ham beskjed innen et kvarter, valgte noen å fratrukne embetene og stillingene sine.⁸¹ Således var forutsetningene til stede for kontinuitet i

⁸⁰ Undersøkelseskommissjonen av 1945, Innstilling, bind I, 173-174.

⁸¹ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 20.

departementets personsammensetning, selv om det med regjeringens flukt til London og Terbovens nyordning hadde skjedd et brudd på politisk nivå.

Det politiske nivået i Justisdepartementet var representert gjennom departementssjefen. Fra nyordningen 25. september 1940 til frigjøringen 8. mai 1945 var dette nivået nazifisert. Det var Riisnæs som ledet departementet, først som kommissarisk statsråd og etter 25. september 1941 som minister.⁸² Han hadde ikke vært medlem av NS før krigen, men meldte seg inn 6. juli 1940.⁸³ I ungdomsårene hadde Riisnæs posisjonert seg på motsatt fløy i politikken.⁸⁴ Han kom imidlertid fra en nasjonalistisk og pro-tysk familie, og i følge Riisnæs selv var han fra 1938 en helhjertet beundrer av Adolf Hitler.⁸⁵ Beundringen ledet imidlertid ikke til noen innmeldelse i NS på slutten av 1930-tallet. Etter splittelsen i 1937 befant partiet seg i periferien av norsk politikk. Det var først etter invasjonen 9. april 1940 at NS etter hvert fikk en sentral politisk rolle og spørsmålet om medlemskap ble aktualisert. Riisnæs' beslutning om å gå inn i partiet må nok tilskrives okkupasjonen og den internasjonale konteksten som preget situasjonen. Den tyske våroffensiven hadde ikke bare omfattet Norge, men også Belgia, Danmark, Frankrike og Nederland. Etter at Frankrike signerte våpenhvile 22. juni 1940 var alle disse landene underlagt tysk kontroll. Ingen kunne forutse utfallet av krigen. Det tyske riket var imidlertid på frammarsj og slik utviklingen gikk framsto en kortvarig krig med seier til aksemaktene som sannsynlig. Det var innenfor denne konteksten at Riisnæs fant det opportunt å gå inn i NS.

Selv om han ikke var førkrigsmedlem og tilhørte det som har blitt omtalt som partiets "harde kjerne", engasjerte Riisnæs seg aktivt i NS' arbeid og ble en av de fremste ideologene innenfor den pangermanske fløyen av partiet.⁸⁶ Han var medlem av Kamporganisasjonen

⁸² 25. september 1941 erklærte Reichskommissar Josef Terboven, i en sermoni på nyordningens ettårsdag, at de kommissariske statsrådene fra da av skulle titulere seg som ministre.

⁸³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 1. Spørreskjema – bilag til søknad om opptagelse i Nasjonal Samling.

⁸⁴ Nils Johan Ringdal, *Gal mann til rett tid: NS-minister Sverre Riisnæs – en psykobiografi* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 2004), 20-22; RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 4, dok. 1. Tilleggsutdrag i offentlig straffesak mot Sverre Parelius Riisnæs, bind II: Riisnæs' redegjørelse. Da Riisnæs studerte jus ved Det kongelige Frederiks universitet i Oslo gikk han på politiske møter i Studenterfamfundet og i den sosialistiske studentforeningen. Etter endt studietid ble Riisnæs fullmektig hos sorenskriveren i Solvorn i Indre Sogn. Der blåste han liv i Arbeiderpartiets lokallag. Høsten 1921 ble Riisnæs valgt til sekretær i Arbeiderpartiets fylkesorganisasjon i Sogn og Fjordane. Han tok imidlertid avstand fra partiets internasjonale orientering. Da Riisnæs startet i politiet i januar 1922, som politifullmektig i Kristiansund, gikk han ut av politikken.

⁸⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 4, dok.1. Tilleggsutdrag i offentlig straffesak mot Sverre Parelius Riisnæs, bind II: Sverre Riisnæs' redegjørelse.

⁸⁶ Dahl, Hagtvet og Hjeltnes, *Den norske nasjonalsosialismen*, 137. Uttrykket "Partiets harde kjerne" refererer til de 2 691 personene som, i følge Erstatningsdirektoratets kortregister (ED-registeret), var medlemmer av NS

(KO) fra august 1940 og var nestleder i Germanske SS Norge (GSSN) fra juli 1942, noe som understreker hans engasjement og ideologiske overbevisning.⁸⁷ KO var NS' eliteorganisasjon, stiftet i 1934. Medlemmene i organisasjonen var fastsatt til maksimum ti prosent av partimedlemmene, de betalte høyere kontingent og forpliktet seg til aktiv tjeneste for bevegelsen gjennom skriftlig troskapsløfte til Vidkun Quisling.⁸⁸ GSSN, som både var en særorganisasjon under NS og en del av Allgemeine SS, var blitt stiftet 21. juli 1942. Organisasjonen skulle bestå av ”menn av nordisk rase”, og ha som sin oppgave å ”være bindeleddet mellom de germanske folk og lede oppbygningen av det Storgermanske sambandet”.⁸⁹ Den forvaltet en pangermansk ideologi, og i propagandaen ble raseidentitet vektlagt sterkere enn nasjonal identitet.⁹⁰ I tillegg til vervet i GSSN vitner Riisnæs' egne publikasjoner om at han hadde et pangermansk verdenssyn.⁹¹

I motsetning til Justisdepartementets politiske nivå ble det administrative bare delvis og i varierende grad nazifisert. Et viktig skille når en skal måle graden av nazifisering innenfor denne delen av departementet, går mellom førkrigsansatte og okkupasjonsansatte embets- og tjenestemenn. Statistisk Sentralbyrå (SSB) iverksatte høsten 1946, etter anmodning fra Justis- og politidepartementet, en undersøkelse for å kartlegge antallet NS-medlemmer i statstjenesten fra 1940-45. Undersøkelsen ble ferdigstilt i 1953. I følge SSB var det bare 31 av totalt 884 førkrigsansatte embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen som opprettholdt eller søkte om medlemskap i partiet under okkupasjonen. Undersøkelsen viste at antallet embets- og tjenestemenn hadde økt fra 884 anno 9. april 1940 til 1 727 8. mai 1945. Av de 1 727 personene som arbeidet i departementene ved frigjøringen var 1 044 okkupasjonsansatte og 299 medlemmer av NS.⁹²

før krigen og fornyet medlemskapet under okkupasjonen. Gruppen var ikke identisk med NS' viktigste medlemmer i mellomkrigsårene siden en viktig del av partiets ledersjikt forsvant da Johan B. Hjorts fløy brøt med partiet i 1937.

⁸⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 1. Spørreskjema – bilag til søknad om opptagelse i Nasjonal Samling.

⁸⁸ Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 217.

⁸⁹ *Ibid.*, 132-133.

⁹⁰ *Ibid.*, 321-322. Pangermanisme var en ideologisk retning innenfor nasjonalsosialismen der målet var å samle hele den germanske rasen i ett storgermansk rike. Ideologiens organisatoriske urne var Heinrich Himmlers SS, men i en noe løsere form erobret den et slags ideologisk hegemoni i den tyske nasjonalsosialismen. I Norge var pangermanismen først og fremst utbredt innenfor GSSN og i kretsen rundt Hans S. Jacobsens *Ragnarok*.

⁹¹ Sverre Riisnæs, *Nasjonalsosialistens livssyn. Vårt grunnlag og vår pakt med naturlovene* (Oslo: Kamban, 1942-43).

⁹² Signy Arctander, ”N.S. medlemmer og andre i norsk statstjeneste som viste unasjonalt forhold under okkupasjonen: En statistisk undersøkelse,” *Nordisk administrativt tidsskrift* 34. årgang (1953), 241-251. Formålet med undersøkelsen – slik det ble formulert i artikkelen – var å bringe på det rene hvor mange

Ole Kolsrud presenterer i boka *En splintret stat: Regjeringskontorene 1940-1945* tall som divergerer fra SSBs undersøkelse. Etter å ha sammenholdt statskalenderne og departementenes forslag til stillingsbudsjetter i tiden 1940-45, har han kommet fram til at antallet embetsmenn og funksjonærer i sentraladministrasjonen var 1 051 i 1940 og 1 976 i 1944-45. Kolsrud understreker imidlertid at det er vanskelig å foreta nøyaktige beregninger. Først og fremst fordi statskalenderne ble lagt om i 1941 slik at personaloversiktene ikke lenger omfattet assistentstillingene, men også fordi det endelige resultatet etter Reichskommissariatets gjennomgang av departementenes budsjettønsker ikke alltid ligger vedlagt forarbeidene til stillingsbudsjettene. I tillegg forekommer det at departementenes budsjetter ikke inkluderer administrasjonsorganer som i statskalenderne ble oppført som departementsavdelinger, noe som gjør det vanskelig å kartlegge hvor mange assistenter som arbeidet innenfor disse sentraladministrative enhetene.⁹³

Tallene Kolsrud presenterer er ikke eksakte. De speiler imidlertid forholdene bedre enn SSBs statistikk. Byråets undersøkelse var basert på oppgaveskjemaer, innsendt av statsinstitusjonene som hadde fortsatt å eksistere etter 1945.⁹⁴ Oppgavene over NS-institusjonene, enhetene som var blitt opprettet under okkupasjonen og som opphørte etter krigen, var utarbeidet av SSB.⁹⁵ En svakhet ved byråets tallmateriale var at det ikke inkluderte Departementet for arbeidstjeneste og idrett. Videre hadde flere av statsinstitusjonene bare levert inn oppgaver over fast ansatte embets- og tjenestemenn, slik at statistikken ikke omfattet alle som var midlertidig ansatt eller konstituert anno 9. april 1940 og 8. mai 1945.⁹⁶

Samlet kan en likevel lese noen generelle tendenser ut av de to undersøkelsene. For det første kan en slå fast at antallet embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen økte i løpet av okkupasjonen. Økningen er ikke bemerkelsesverdig tatt i betraktning at antallet departementer steg fra ti til tretten ved nyordningen 25. september. De ble riktignok redusert til elleve igjen i løpet av okkupasjonen, men dette skyldtes sammenslåingen av Forsyningsdepartementet og

førkrigsansatte embets- og tjenestemenn som opprettholdt eller søkte om medlemskap i NS under okkupasjonen, hvor mange av de nyansatte i staten som var medlemmer av partiet, hvor mange av de førkrigsansatte embets- og tjenestemennene som etter frigjøringen ble suspendert, avskjediget, dømt til tap av offentlig stilling eller ble fjernet etter andre bestemmelser grunnet unasjonalt forhold under krigen og hvor mange okkupasjonsansatte som ble nektet godkjenning etter 1945.

⁹³ Kolsrud, *En splintret stat*, 166-167. Tallene inkluderer sentraladministrasjonens assistenter.

⁹⁴ Arctander, "N.S. medlemmer og andre i norsk statstjeneste som viste unasjonalt forhold under okkupasjonen," 243.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

det integrerte departementet for handel, industri, håndverk og fiskeri til et samlet Næringsdepartement våren 1943, samt innlemmelsen av Sjøfartsdepartementets fagområder i dette departementet senere samme år, ikke nedleggelsen av to departementer.⁹⁷ For det andre er det verdt å merke seg at under halvparten av alle nyansatte embets- og tjenestemenn var medlemmer av NS. Spørsmålet er hvordan Justisdepartementet passet inn i forhold til dette mønsteret.

Etter å ha undersøkt *Norges statskalender for året 1940* og sjekket navnene på ekspedisjonssjefene, byråsjefene og sekretærene i det gamle Justis- og politidepartementet opp mot statsviter Stein Ugelvik Larsens register over NS-medlemmer fra 1933-45, har jeg kommet fram til at det i forkant av nyordningen var fem førkrigsansatte sekretærer i departementet som enten var medlemmer av partiet eller meldte seg inn i løpet av okkupasjonen.⁹⁸ Av de fem var det bare Arnvid Vasbotten som fortsatte i Justisdepartementet rett etter delingen, først som sekretær og deretter som byråsjef i Lovavdelingen.⁹⁹ Ytterligere én av sekretærene – Helge Grønstad – kom inn i departementet på et senere tidspunkt, som ekspedisjonssjef for Fengselsstyret. Det sammen gjorde Georg Hasle som ble ekspedisjonssjef for Lovavdelingen 1. juli 1943. Hasle var blitt ansatt som sekretær i Kommunalavdelingen i det gamle Justis- og politidepartementet i 1938, men arbeidet ikke i departementet ved delingen.¹⁰⁰ Både Grønstad og Hasle innehadde ekspedisjonssjefembetene helt til frigjøringen. Vasbotten derimot ble bare værende i Justisdepartementet en kort stund. I løpet av okkupasjonsårene arbeidet det altså tre førkrigsansatte embets- og tjenestemenn i departementet som var medlemmer av NS. Av de tre var det bare Grønstad som hadde vært tilknyttet partiet før okkupasjonen. Han hadde meldt seg inn i 1933, men gikk ut av NS etter splittelsen i 1937. Grønstad meldte seg inn igjen 30. september 1940.¹⁰¹ Vasbotten hadde

⁹⁷ Lampe, *Norges statskalender for året 1943*.

⁹⁸ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 61-63; SUL, NS-register; RA, Landssvikarkivet, Romsdal politikammer, Anr. 316, dok. 18; RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18, 1. De fem var: Olav Anton Aalholm, Knut Johannes Frigaard, Helge Grønstad, Juel Henry Martinsen Røstad og Arnvid Birger Liljedal Vasbotten. Ytterligere to sekretærer – Leif Elias Blix og Søren Georg Daniel de Fine von Krog Hasle – som meldte seg inn i NS i løpet av okkupasjonen, står oppført i *Norges statskalender for året 1940*. De arbeidet imidlertid ikke i Justis- og politidepartementet ved nyordningen. Blix var hjelpepolitimester i Molde og Hasle var fylkeskontorsjef i Troms.

⁹⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54.

¹⁰⁰ Ra, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18. Georg Hasles egenforklaring; Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1938* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1940); Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1939* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1940). Hasle hevder i sin egenforklaring at han ble ansatt i 1937. Han er imidlertid ikke oppført i *Norges statskalender for året 1938*, som ble ført a jour fram til 31. desember 1937. I neste års statskalender er han oppført med 1938 som ansettelsesår.

¹⁰¹ Ra, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3607, dok. 16.

meldt seg inn 10. desember 1940, mens Hasle sto som medlem fra 16. januar 1941.¹⁰² Alle tre var medlemmer av KO. De gjorde solide karrierer i løpet av okkupasjonsårene.

Antallet embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen økte i løpet av okkupasjonen. Justisdepartementet fulgte imidlertid ikke denne økningen. Departementet hadde en stabil bemanning på om lag 30 embets- og tjenestemenn gjennom hele okkupasjonen.¹⁰³ Spørsmålet er derfor ikke hvor stor andel av økningen som var NS-medlemmer, men i hvilken grad ”gamle” embets- og tjenestemenn ble byttet ut med partimedlemmer. Terboven åpnet med forordningen av 4. oktober 1940 om avskjed og forflytning av offentlige tjenestemenn for at embets- og tjenestemenn kunne avskjediges på politisk grunnlag. Myndigheten til å avskjedige eller forflytte ble lagt til de respektive konstituerte statsrådene. Veien lå således åpen for at NS-regimet kunne nazifisere forvaltningen.

Hvordan ble så endringene på administrativt nivå? Kolsrud påpeker at det skjedde store endringer i Justisdepartementets ledersjikt, og viser til at alle de tre ekspedisjonssjefene fra og med 1. juli 1943 var medlemmer av NS. Videre understreker han at endringene var mindre på byråsjefnivå der bare fem av de fjorten byråsjefene som tjenestegjorde i departementet under okkupasjonen var medlemmer av partiet.¹⁰⁴ Som rimelig er, med tanke på at Kolsruds bok er et oversiktsverk som omfatter alle regjeringskontorene under okkupasjonen, strekker ikke analysen av nazifiseringen i Justisdepartementet seg lenger enn dette. Kolsrud redegjør ikke for hvem de fem byråsjefene var, og utdyper heller ikke hvordan endringene var under byråsjefnivå, blant assistentene og sekretærene i departementet. Min analyse vil, av årsaker som er nevnt i innledningen til oppgaven, heller ikke omfatte assistentene i Justisdepartementet, men kontinuiteten og endringene blant sekretærene vil bli nøye gjennomgått.

2.2.1 Den administrative avdeling

Den første tiden etter 25. september 1940 skjedde det ingen utskiftninger av personalet i Den administrative avdeling. Carl Nicolai Stoud Platou fortsatte som ekspedisjonssjef for avdelingen, et embete han hadde hatt siden 1926.¹⁰⁵ Platou hadde den 29. april 1940, sammen

¹⁰² Ra, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18, dok. 21; SUL, NS-register.

¹⁰³ Det samlede antallet ekspedisjonssjefer, byråsjefer og sekretærer varierte fra 29 til 32 i løpet av okkupasjonsårene.

¹⁰⁴ Kolsrud, *En splintret stat*, 288-289. Ole Kolsruds tall avviker fra tallene som framkommer av min analyse.

¹⁰⁵ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 61.

med daværende byråsjef i Lovavdelingen Henrik Eiler Støren Bahr, fulgt med Kongen og regjeringen da de forlot Sør-Norge.¹⁰⁶ Han hadde imidlertid blitt igjen i Norge da ferden gikk videre til Storbritannia. Byråsjefene i avdelingens tre sivilkontorer fortsatte også i sine embeter. Fredrik Christian Thorvald Klaveness Hassel hadde vært sjef for 1. sivilkontor siden 1938, og byråsjefene i 2. og 3. sivilkontor Marius Nygaard og Erling Arneberg hadde begge vært konstituert i embetene siden 1936.¹⁰⁷

Kontinuiteten som preget avdelingens ledersjikt den første tiden etter 25. september vedvarte imidlertid ikke. Ekspedisjonssjef Platou søkte avskjed 3. oktober 1941 og fikk søknaden innvilget 17. oktober.¹⁰⁸ En uke senere ble han arrestert av det tyske sikkerhetspolitiet grunnet tysk og NS-fiendtlig oppførsel.¹⁰⁹ Han satt fengslet fram til 7. desember 1942. **Før inn info vedr. løslatelse osv!** Videre ble byråsjef Hassel arrestert av statspolitiet 31. oktober 1942 for å ha vært i besittelse av illegale aviser. Han slapp fri noen måneder senere, men ble ikke gjeninnsatt i stillingen.¹¹⁰ Hassel ble 1. oktober 1943 erstattet av Ansgar Nikolai Høyér som hadde meldt seg inn i NS 1. juni 1941 og var blitt ansatt som sekretær i departementet i oktober samme år.¹¹¹ Han bestyrte 1. sivilkontor ut okkupasjonen. Ekspedisjonssjefembetet ble stående tomt helt til NS' partiveteran Reinholdt Gram Breien 1. juli 1943 gikk fra å være sjef for Justisministerens kontor til å lede Den administrative avdeling.¹¹² Også Breien fortsatte i embetet ut okkupasjonen. Han var førkrigsmedlem av NS, og var i likhet med Riisnæs medlem av både GSSN og KO.¹¹³ I tillegg til lederposisjonene Breien fikk i Justisdepartementet var han NS sambandsmann, en slags tillitsmann for partiet som fantes i hvert departement. Som sambandsmann skulle han ivareta NS' interesser i departementet og

¹⁰⁶ Undersøkelseskommissjonen av 1945, Innstilling, bind I, 173.

¹⁰⁷ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 27-28.

¹⁰⁸ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 31.

¹⁰⁹ Volker Dahm, Stein Ugelvik Larsen og Beatrice Sandberg, red., *Meldungen aus Norwegen* (München: R. Oldenbourg Verlag, 2008), 473.

¹¹⁰ Kolsrud, *En splintret stat*, 289.

¹¹¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Fnr. 805/49, dok. 4, dok. 19. Ansgar Høyér ble ansatt som sekretær av annen lønnsklasse i 1. sivilkontor.

¹¹² Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 37; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 37; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 35

¹¹³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 5, dok. 17, dok. 46, dok. 121. Reinholdt Breien var medlem av NS fra 11. juni 1935. Han meldte seg ikke ut av partiet i 1937. Breien var medlem av KO fra 5. september 1936, men gikk ut av organisasjonen etter valgnederlaget samme høst. I følge redegjørelsen han avga i forbindelse med landssvikoppgjøret, meldte han seg inn i KO igjen i 1941. Breien var medlem av GSSN fra 1944 og ut okkupasjonen.

påse at alle saker som ble oversendt fra partiet ble tilfredsstillende behandlet og løst.¹¹⁴ Breien var en ideologisk overbevist NS-mann som tilhørte partiets harde kjerne.

I tiden hvor ekspedisjonssjefembetet etter Platou sto tomt, var det byråsjef Nygaard i 2. sivilkontor som tok seg av de sakene fra 1. og 3. sivilkontor som ellers ville ha vært behandlet av ekspedisjonssjefen. Denne ordningen opphørte imidlertid da Breien ble ekspedisjonssjef. Nygaard hadde søkt avskjed samtidig med Platou, men fikk ikke søknaden innvilget. Han ble derfor sittende gjennom hele okkupasjonen. Det gjorde også Arneberg, sjefen for 3. sivilkontor.¹¹⁵ Ledersjiktet i Den administrative avdeling ble følgelig ikke fullstendig nazifisert. Både byråsjef Nygaard og byråsjef Arneberg representerte kontinuitet med tiden før 1940.

2.2.2 Lovavdelingen

Fra 1925-41 var Per Andreas Augdahl ekspedisjonssjef for Lovavdelingen. 1. juli 1941 ble han utnevnt til professor og byråsjef Henrik Eiler Støren Bahr rykket opp som avdelingssjef.¹¹⁶ Utskiftningen innebar imidlertid ingen nazifisering av ekspedisjonssjefembetet. I likhet med Augdahl var heller ikke Bahr medlem av NS. Det var først med partimedlem Georg Hasle at avdelingen ble nazifisert på ekspedisjonssjefnivå. Hasle overtok ekspedisjonssjefembetet 1. juli 1943 og ble sittende ut okkupasjonen.¹¹⁷ Han tilhørte den lille gruppen av førkrigsansatte NS-medlemmer i Justisdepartementet.

I motsetning til de andre avdelingene i departementet hadde ikke Lovavdelingen noen kontorinndeling. Avdelingen hadde likevel tre byråsjefer ved krigsutbruddet. En av dem var byråsjef Bahr som ble fungerende ekspedisjonssjef i 1941. Han gikk tilbake til byråsjefembetet da Hasle overtok som ekspedisjonssjef sommeren 1943. De to andre var Finn Hiorthøy og Knut Ingebrigt Robberstad. Robberstad hadde arbeidet som byråsjef i Lovavdelingen siden 1935.¹¹⁸ Han forlot embetet i desember 1940 og ble professor ved universitetet. NS-medlem Arnvid Vasbotten overtok da, som eldste sekretær i avdelingen, det

¹¹⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 30. Skriv av 19. juni 1944 fra NS Generalsekretariat til samtlige særorganisasjoner.

¹¹⁵ Kolsrud, *En splintret stat*, 288-289.

¹¹⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54, 4; Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 61. Henrik Bahr hadde vært byråsjef i Lovavdelingen siden 1936.

¹¹⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 17, dok. 18.

¹¹⁸ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 61.

ledige byråsjefembetet.¹¹⁹ Overtakelsen ble imidlertid kortvarig. Vasbotten ble 1. januar 1941 oppnevnt som dommer i den nazistiske høyesterett, og sekretær Lars Johan Lilletvedt – som var den neste i rekken – rykket opp som byråsjef.¹²⁰ Han var ikke medlem av NS. Senere samme år overtok sekretær Ragnar Ørnulf Kaare Larssen det ledige byråsjefembetet etter Bahr.¹²¹ I motsetning til de tidligere forfremmelsene på byråsjefnivå fulgte ikke denne etablerte tilsettingsprosedyrer. Sekretær Andreas Endresen sto for tur til å rykke opp, men embetet gikk til Larssen var blitt ansatt som sekretær i Lovavdelingen samtidig som han meldte seg inn i NS 16. desember 1940.¹²²

Fram til januar 1942 var byråsjefembetene i avdelingen fulltallige. Byråsjef Hiorthøy forlot imidlertid landet på nyåret og dro over til Storbritannia der han arbeidet ved Justisdepartementet i London de siste krigsårene. Saksområdene hans ble fordelt på de to gjenværende byråsjefene, Larssen og Lilletvedt, uten at det ledige embetet ble forsøkt besatt. Da Larssen ble konstituert justisråd 12. november 1942 og tiltrådte embetet 16. november, rykket sekretær Endresen opp som byråsjef.¹²³ I likhet med Lilletvedt var heller ikke Endresen NS-medlem. Da Bahr ble byråsjef igjen 1. juli året etter, hadde Lovavdelingen tre byråsjefer som sto utenfor partiet. Lilletvedt ble imidlertid syk i 1943 slik at antallet raskt ble redusert til to. Bahr og Endresen fortsatte som byråsjefer fram til 1945. I forbindelse med en stor utrenskningskampanje som ble iverksatt i sentraladministrasjonen i 1945, der til sammen sju funksjonærer i Justisdepartementet ble avsatt, ble Bahr overført til Innenriksdepartementet.¹²⁴ De siste månedene før frigjøringen var dermed Endresen avdelingens eneste byråsjef.

Til tross for forfremmelsene og utskiftningene som fant sted i Lovavdelingen under okkupasjonen, var nazifiseringsgraden lav på byråsjefnivå. I desember 1940 og i tiden fra 1. januar 1941 til 12. november 1942, var bare ett av tre byråsjefembeter nazifisert. Resten av okkupasjonstiden var ingen av byråsjefembetene besatt med NS-medlemmer. Bare to av de fire sekretærene som ble forfremmet til byråsjefer i løpet av okkupasjonen var medlemmer av partiet. Heller ikke på ekspedisjonssjefnivå var utskiftning synonymt med nazifisering. Ekspedisjonssjefembetet ble ikke nazifisert før 1. juli 1943.

¹¹⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54, 4.

¹²⁰ Ibid.; Claus Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55; RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 42.

2.2.3 Fengselsstyret

I motsetning til ekspedisjonssjefene i Den administrative avdeling og Lovavdelingen, fortsatte Christian Ulrik Kyhn Gløersen som ekspedisjonssjef for Fengselsstyret gjennom store deler av okkupasjonen. Gløersen hadde vært sjef for avdelingen siden 1929 og forlot ikke Fengselsstyret før han 1. juli 1943 ble lagdommer i Eidsivating.¹²⁵ Han ble erstattet med Alfred Hansen Dale som var medlem av NS. Dale hadde vært medlem siden 27. mai 1940 og var i tillegg KO-medlem.¹²⁶ Som det framkommer av den illegale avisa *Statstjenestemannen* ble han imidlertid fjernet på dagen i 1944 grunnet uoverensstemmelser med Riisnæs.¹²⁷ I følge Dales egenforklaring under landssvikoppjøret og uttalelsene hans i Oslo forhørsrett 19. juni 1945, ble han suspendert 5. juli 1944 og avskjediget 1. januar 1945.¹²⁸ Den som overtok embetet etter Dale var NS-mannen Helge Grønstad. I likhet med Georg Hasle og Arnvid Vasbotten tilhørte Grønstad gruppen av førkrigsansatte NS- medlemmer i departementet.

Når det gjaldt byråsjefene skjedde det endringer i Fengselsstyrets første kontor, mens avdelingens annet kontor var preget av kontinuitet gjennom hele okkupasjonstiden. Hallvard Langeland som hadde vært sjef for annet kontor siden 1935, ble sittende gjennom hele okkupasjonen.¹²⁹ Byråsjefen for første fengselskontor siden 1930, Hans Kristian Hansson, ble imidlertid avsatt og forvist fra Oslo i 1942. Embetet ble stående tomt fram til Thorvald Kristensen Bakken tiltrådte 16. januar 1943.¹³⁰ Bakken var NS- medlem og hadde vært inspektør ved Oslo Kretsfengsel før han takket ja til embetet i Justisdepartementet. Han innehadde embetet fram til han 1. august 1944 ble direktør ved samme fengsel. NS-mannen Jarl Berge overtok som byråsjef et halvt års tid. I 1945 ser det imidlertid ut til at byråsjefembetet ble stående tomt. Samlet sett var Fengselsstyret og avdelingens to kontorer, i likhet med de andre tradisjonelle avdelingene i Justisdepartementet, bare delvis nazifisert. Først i 1943 fikk avdelingen en ekspedisjonssjef og en byråsjef som var medlem av NS.

2.2.4 Justisministerens kontor

¹²⁵ Kolsrud, *En splintret stat*, 288-289.

¹²⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 1975, dok. 11. Spørreskjema – bilag til søknad om opptagelse i Nasjonal Samling.

¹²⁷ *Statstjenestemannen*, nr. 4, 24. august (1944), 2.

¹²⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 1975, dok. 5, dok. 54, 5.

¹²⁹ Lampe, *Norges statskalender for 1944-45*, 35.

¹³⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Fnr. 145/46, 13, 2.

Justisministerens kontor var en ren NS-institusjon. Kontoret var opprettet etter initiativ fra NS- minister Sverre Riisnæs og hadde NS-ledelse fra begynnelsen av. Det var partiveteranen Reinholdt Breien som først var sjef for kontoret. Breien hadde startet sin karriere i Justisdepartementet som Riisnæs personlige sekretær 1. oktober 1940.¹³¹ Han ble formelt konstituert som byråsjef for det nye NS-kontoret 1. oktober 1941.¹³² Korrespondanse mellom Justisministerens kontor og andre sentraladministrative institusjoner som er bevart fra okkupasjonsårene, viser imidlertid at Breien fungerte som byråsjef allerede våren 1941.¹³³ I praksis ser det ut til at han fungerte som byråsjef fra kontoret ble opprettet i månedskiftet januar/februar, selv om han ikke ble formelt konstituert før i oktober. Da Breien overtok det ledige ekspedisjonssjefembetet etter Carl Platou i Den administrative avdeling sommeren 1943, var det kontorets sekretær Ulf Heidar som ble byråsjef. Heidar hadde vært medlem av NS siden 1933.¹³⁴ I likhet med Breien var han førkrigsmedlem av partiet. De tilhørte begge den harde kjernen av partimedlemmer som hadde opprettholdt medlemskapet etter 1937, og som var medlemmer gjennom hele okkupasjonen.

2.2.5 Justisråden

Også justisrådembetet var fra opprettelsen av nazifisert. Det var Ragnar Ørnulf Kaare Larssen som innehadde embetet fra det ble opprettet 15. november 1942 og ut okkupasjonen. Larssen var imidlertid ikke førkrigsmedlem av partiet. Han hadde meldt seg inn 16. desember 1940, samme dag som han ble ansatt som sekretær i departementet. Larssen gjorde en rask karriere til topps i departementet etter innmeldelsen. I 1941 ble han fungerende byråsjef i Lovavdelingen og i 1942 fikk han det nyopprettede embetet som Justisdepartementets høyeste embetsmann.¹³⁵

2.2.6 Sekretærene

Sekretærene i sentraladministrasjonen var inndelt i to ulike stillingskategorier: 1. og 2. sekretærer. Det som skilte de to kategoriene var at 1. sekretærene lå på et høyere lønnstrinn enn 2. sekretærene. Gjennom hele okkupasjonen arbeidet det mellom 15 og 22 sekretærer i

¹³¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 46, 1; dok. 69, 3.

¹³² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 94.

¹³³ Se eksempelvis RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker H 1941, J.nr. 113/41 NS; RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0015, Journalsaker I-S 1941, J.nr. 103/41 E, J.nr. 309/41 NS.

¹³⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3063, dok. 30.

¹³⁵ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 35.

Justisdepartementet. Antallet og fordelingen mellom de to stillingskategoriene, framgår av tabellen nedenfor:

	1940/41	1942	1943	1944	1945
1.sekretærer	18	15	15	16	13
2.sekretærer	4	6	6	2	2
Totalt	22	21	21	18	15

I 1940 arbeidet det til sammen tolv førkrigsansatte sekretærer i departementet, ni 1.sekretærer og tre 2.sekretærer. Av de tolv var det bare én av 1.sekretærene, Arnvid Vasbotten, som meldte seg inn i NS. Han ble senere forfremmet til byråsjef i Lovavdelingen. Det samme ble to av de andre førkrigsansatte 1.sekretærene, Andreas Endresen og Lars Lilletvedt. Fem av de resterende ni førkrigsansatte sekretærene fortsatte i departementet helt til frigjøringen. To av 1.sekretærene og tre av 2.sekretærene.¹³⁶ I likhet med Endresen og Lilletvedt representerte de kontinuitet med tiden før 9.april 1940. De tre andresekretærene ble i løpet av 1940 forfremmet til 1.sekretærer.¹³⁷ De fire siste førkrigsansatte 1.sekretærene forsvant ut av departementet i løpet av okkupasjonsårene. Fredrik Anton Zimmer, som arbeidet ved 2.sivilkontor i Den administrative avdeling, ble av politiske grunner avskjediget med øyeblikkelig virkning 2. desember 1941.¹³⁸ Carl Johan Seckmann Fleischer forlot landet i 1943, og Otto Knoph Rømcke og Gustav Martinsen Sverdrup Thygeson ble avskjediget under NS-regimets masseutrenskning i sentraladministrasjonen i mars 1945.¹³⁹

Til sammen ble det ansatt 17 nye sekretærer i Justisdepartementet fra 1940-45. En av dem var Reinholdt Breien som ble ansatt som Sverre Riisnæs personlige sekretær høsten 1940. Blant de øvrige 16 nyansatte var det fem 1.sekretærer og elleve 2.sekretærer. Åtte av de nyansatte sekretærene var medlemmer av NS. Tre av dem gjorde raske karrierer i departementet. Foruten Breien, som etter å ha vært byråsjef for Justisministerens kontor endte opp som ekspedisjonssjef for Den administrative avdeling, besto trekløveret av Ulf Heidar og Ansgar Nikolai Høyer. Begge var blitt ansatt som 2.sekretærer i 1941.¹⁴⁰ Heidar som arbeidet ved

¹³⁶ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 36. De to 1.sekretærene var Ole Trond Bærøe og Jacob Aars Rynning. De tre 2.sekretærene var Tor Anton Dahl, Jens Fagereng og Hans Østgård.

¹³⁷ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28.

¹³⁸ St.meld. nr. 64(1950), bilag 2, 37.

¹³⁹ *Statstjenestemannen*, nr. 7, 9.april (1945), 2.

¹⁴⁰ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 29.

Justisministerens kontor, ble forfremmet til 1. sekretær senere samme år og rykket opp som byråsjef for kontoret sommeren 1943. Høyser gikk fra å være 2. sekretær til å bli byråsjef for 1. sivilkontor i Den administrative avdeling høsten 1943.

Når det gjaldt de øvrige fem okkupasjonsansatte NS-sekretærene, ble fire forfremmet fra 2. sekretærer til 1. sekretærer i løpet av okkupasjonen. De fire var Øjvind Eilert Jacobsen Hardeng, Per Næsheim Riis, Paul Johan Stensholt og Yngvar Tank. Den siste NS-sekretæren, Karsten Sterud, ble først ansatt i departementet våren 1945, etter at masseutrenskningene i sentraladministrasjonen var gjennomført.¹⁴¹ Han ble ikke forfremmet før okkupasjonen var over. Av de fem var det bare Tank som hadde vært tilknyttet partiet i mellomkrigsårene. Han hadde vært medlem av NS fra 1933-37, og meldte seg inn igjen 30. oktober 1940.¹⁴² De fire andre hadde meldt seg inn i løpet av okkupasjonen. Stensholt og Hardeng ble imidlertid avskjediget fra Justisdepartementet etter at de meldte seg ut av partiet, henholdsvis 19. mars 1942 og 1. juli 1943.¹⁴³ Sistnevne fortsatte likevel i departementet ut okkupasjonen og ble forfremmet til tross for utmeldelsen. Etter alt å dømme fikk han fortsette i departementet fordi det var vanskelig å finne noen som kunne erstatte ham.¹⁴⁴ Det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget hadde i mars 1943 utstedt en parole om delvis blokade av statlige stillinger som forbød offentlige tjenestemenn å ta imot ansettelser eller forfremmelser som hadde opphav i at noen var blitt avskjediget på politisk grunnlag. Den delvise blokaden ble fulgt opp med en total blokade av alle offentlige stillinger i mai samme år. Etter at blokadeparolene var blitt effektuert, var det vanskelig for NS-regimet å få besatt ledige embeter og stillinger i sentraladministrasjonen.¹⁴⁵

Når det gjaldt de ni okkupasjonsansatte sekretærene som ikke var medlemmer av NS, var det bare én av dem, Øystein Høgebøl, som var blitt ansatt etter at den totale blokaden hadde trådt i kraft.¹⁴⁶ De andre var blitt ansatt mellom 1940 og 1942. Seks av de ni sekretærene arbeidet i

¹⁴¹ *Statstjenestemannen*, nr. 7, 9. april (1945), 4. Karsten Sterud er ikke oppført i *Norges statskalender for årene 1944-45*. Det framgår imidlertid av den illegale avisa *Statstjenestemannen* at han ble ansatt som sekretær i Fengselsstyret i etterkant av utrenskningene fordi den assistenten som hadde ført strafferegisteret fram til da var blitt avskjediget.

¹⁴² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 13759, dok. 4. Søknad om opptagelse i Nasjonal Samling.

¹⁴³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 7271, dok. 6, dok. 14.

¹⁴⁴ *Ibid.* Øjvind Hardeng ble avskjediget 6. august 1943 i samsvar med lov av 7. januar 1943 §1, fordi hans politiske holdning ikke bød noen sikkerhet for at han av hele sin kraft ville medvirke til den politiske nyordning. Avskjedsdokumentet var signert av Sverre Riisnæs og parafert av Alfred Dale. Hardeng uttalte i avhør 16. september 1946 at han trolig fikk fortsette i stillingen fordi Justisdepartementet ikke fikk noen til å erstatte ham.

¹⁴⁵ For mer informasjon om blokaden og blokadeparolene se: kapittel 4.

¹⁴⁶ Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 37.

departementet fra de ble ansatt og ut okkupasjonen.¹⁴⁷ De tre andre forsvant ut av departementet før frigjøringen. Markvard Gjelsvik, som var blitt ansatt som 1. sekretær i 1941 ble syk og døde i 1943. Bue Fjermeros og Gunder Martin Egge, som var blitt ansatt i henholdsvis 1940 og 41, ble avskjediget under masseutrenskningene i 1945.¹⁴⁸ Av de til sammen 17 okkupasjonsansatte sekretærene, ble ti forfremmet til høyere sekretærstillinger eller embeter i løpet av okkupasjonen. Bare tre av dem sto utenfor NS.

2.3 Et politisert byråkrati?

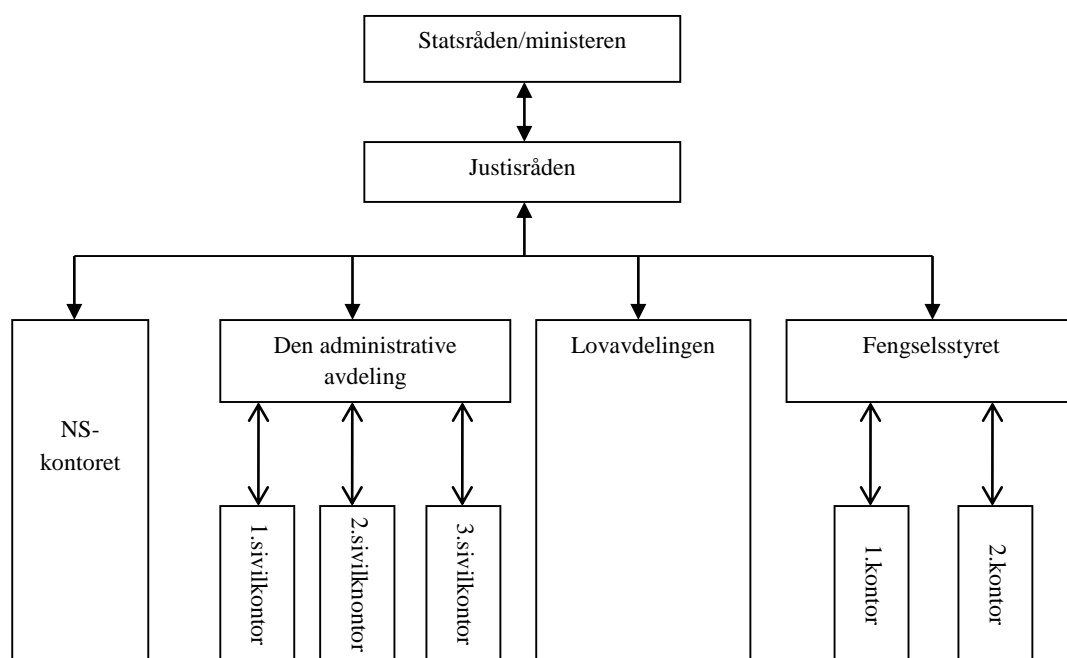
Et sentralt spørsmål er hvor langt Justisdepartementet beveget seg fra å være et byråkrati fundert på weberske idealer i retning av å bli et politisert byråkrati. Det norske styringssystemet var før okkupasjonen kjennetegnet av et skille mellom byråkrati og politikk. Byråkratiet svarte riktignok ikke til den weberske idealtypen og skillet mellom byråkrati og politikk kunne av og til være utydelig, men det var et bærende prinsipp at byråkratiet skulle være politisk nøytralt, og at det skulle kunne betjene regjeringer med vekslende politisk profil. Undersøkelsen har vist at departementets organisatoriske oppbygning var preget av kontinuitet under okkupasjonen. Dersom en ser bort fra institusjonene som gikk til Innenriksdepartementet og Politidepartementet ved Josef Terbovens nyordning, fortsatte de tradisjonelle avdelingene og kontorene i Justisdepartementet å eksistere. Departementets tre avdelinger – Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – og deres fem kontorer, var institusjonelle enheter som var opprettet innenfor den demokratiske staten forut for okkupasjonen. Dersom en ikke inkluderer personene som arbeidet innenfor disse strukturene i vurderingen, befant institusjonene seg på den weberske siden av politiseringsskalaen. Avdelingene og kontorene var administrative enheter, opprette for å ta seg av generelle forvaltningsoppgaver uavhengig av hvilket parti som bekledd departementets statsrådspost

Med opprettelsen av Justisministerens kontor ble imidlertid Justisdepartementets organisatoriske oppbygning delvis, men dyptgripende politisert. Delvis fordi kontoret bare var

¹⁴⁷ Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 28; Lampe, *Norges statskalender for året 191*, 37-38; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 38; Lampe, *Norges statskalender for året 1944-45*, 36-37. De seks var: Jens Chr. Fredrik Staib Bloch, Leif Grimsvang, Rolv Dagfinn Hovden, Øystein Høgebøl, Carl Ludovico Stabel og Mats Stensrud.

¹⁴⁸ *Statstjenestemannen*, nr. 7, 9. april (1945), 2.

en av flere institusjoner i departementet. Dyptgripende fordi institusjonen funksjonelt sett strakte seg fra det laveste administrative nivået som var involvert i saksbehandlingen, og helt opp til departementsledelsen. Justisministerens kontor var ikke underlagt noen avdeling, slik som de andre kontorene i departementet, men sorterte direkte under departementssjefen, og etter 15. november 1942 også under justisråden. Kontoret utgjorde således en parallell enhet i forhold til de tradisjonelle avdelingene og deres underliggende kontorer. Det var ikke bare et ledd i en lang saksbehandlingsskjede. Saker som ble lagt til Justisministerens kontor ble utredet og ekspedert av kontoret, akkurat som saker ble utredet og ekspedert innenfor de tradisjonelle avdelingene i Justisdepartementet.¹⁴⁹



Figur: Organisasjonskart som viser institusjonenes funksjonelle plassering

I tillegg til å dekke funksjonene som er vist på organisasjonskartet, fungerte Justisministerens kontor som en dynamisk enhet. Kontoret kunne når som helst gripe inn i de tradisjonelle avdelingenes kompetanseområder og overta behandlingen av en sak.¹⁵⁰ Denne funksjonen var delvis tilknyttet byråsjef Reinholdt Breiens politiske posisjon og rolle som NS sambandsmann. Justisministerens kontor var ingen politisk nøytral institusjon. Kontoret var opprettet for å være et instrument i gjennomføringen av NS' nyordningsprosjekt – et folkerettsstridig og revolusjonært prosjekt, som gikk langt utover den myndigheten

¹⁴⁹ Se eksempelvis RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0025, J.nr. 1561/41 S; RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0004, J.nr. 2224/42 M.

¹⁵⁰ Se eksempelvis RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, J.nr. 1052/41 S.

okkupasjonsmakten og dens organer hadde gjennom Haag-konvensjonen av 1907. Den politiske karakteren blir ytterligere forsterket dersom en tar personene som arbeidet ved kontoret i betraktning. Både Reinholdt Breien og Ulf Heidar tilhørte den harde kjernen av NS-medlemmer som hadde opprettholdt medlemskapet etter 1937, og som lojalt holdt rekkene gjennom hele okkupasjonen.

Opprettelsen av justisrådembetet bidro også til å politisere departementets organisasjonsstruktur. Det var riktignok ikke politiske føringer, men behovet for økt kapasitet som lå til grunn for opprettelsen. Sett i sammenheng med hvem som innehadde embetet, er det imidlertid klart at opprettelsen ga Justisdepartementet en tydeligere NS-ledelse samt økt mulighet for kontroll og påvirkning overfor departementets ansatte.

Dersom en inkorporerer personene som arbeidet innenfor de tradisjonelle avdelingene og kontorene i vurderingen, blir heller ikke disse stående utelukkende på den weberske siden av politiseringsskalaen. Selv om de tre avdelingene og deres fem underliggende kontorer institusjonelt sett representerte kontinuitet med tiden før 25. september 1940, ble personsammensetningen innenfor enhetene delvis nazifisert i løpet av okkupasjonen. 1. juli 1943 ble alle ekspedisjonssjefembetene besatt med NS-medlemmer. Etter denne datoen var altså samtlige avdelinger nazifisert på ekspedisjonssjefnivå. Avdelingene ble imidlertid ikke fullstendig nazifisert på byråsjefnivå. I Lovavdelingen var det bare et av tre byråsjefembeter som i desember 1940 og i tiden fra 1. juli 1941 til 15. november 1942 var besatt med et NS-medlem. De to andre avdelingene fikk ikke byråsjefer som var medlemmer av NS før i 1943. Etter 16. januar 1943 var et av to kontorer i Fengselsstyret nazifisert på byråsjefnivå, og etter 1. oktober var byråsjefembetet i 1. sivilkontor i Den administrative avdeling besatt med et NS-medlem. Med unntak av Lovavdelingen ble de tradisjonelle avdelingene og kontorene nazifisert relativt sent på ekspedisjons- og byråsjefnivå. Det er også verdt å merke seg at graden av nazifisering ikke var proporsjonal med antallet utskiftninger som fant sted. Dette var tilfelle på alle de administrative nivåene, men særlig framtrædende blant sekretærene hvor bare åtte av totalt 17 nyansatte var medlemmer av NS.

2.3.1 NS-medlemskap – et pålitelig kriterium for å måle nazifiseringsgrad?

I undersøkelsen er NS-medlemskap brukt for å måle graden av nazifisering i Justisdepartementets personsammensetning. Dette er problematisk fordi en ikke uten videre kan sette likhetstegn mellom partimedlemskap og oppslutning om det nasjonalsosialistiske

tankegodset. Antallet NS-medlemmer steg fra bare noen hundre aktive medlemmer før invasjonen til om lag 43 400 høsten 1943, og motivene for innmelding var mange.

Stein Ugelvik Larsen har delt partiets medlemsutvikling fra 1933-45, inn i fire faser. En rekrutteringsfase fra 1933-35/36, hvor NS sanket medlemmer som svar på den økonomiske krisen og ved å prøve å framstå som et alternativ til Arbeiderpartiets nye maktstilling i norsk politikk. Denne ble etterfulgt av en nedgangsfase etter 1937 og fram til krigsutbruddet, som følge av splittelsen da Johan B. hjort og hans fløy forlot partiet. Deretter en første okkupasjonsfase som kulminerte i en medlemstopp i 1943. Etterfulgt av en siste nedgangsfase fra 1943-45, som resultat av det tyske rikets tilbakegang i verdenskrigen. I den første okkupasjonsfasen var det stort sett personer som hadde vært medlemmer av NS før krigen som fornyet medlemskapet mellom 9. april og 25. september 1940. Etter Josef Terbovens nyordning ble partiet et instrument for kollaborasjon med okkupasjonsmakten. NS opplevde da en tilstrømming av medlemmer. Enkelte innmeldelser var utvilsomt motivert av nasjonalsosialistiske sympatier, men det store flertallet skyldtes nok opportunistiske overveininger og det faktum at partiet gikk inn for å samarbeide med okkupasjonsmakten. Innenfor visse sektorer av samfunnet ble det også utøvd press for å få personer til å melde seg inn.¹⁵¹

I sentraladministrasjonen kan en skille mellom NS-medlemmer som frivillig hadde gått inn i partiet, og praktiserte en form for frivillig/ønsket kollaborasjon på den ene siden, og de som var blitt presset inn i partiet og representerte en form for tvangsbasert samhandling på den andre siden. Innmeldelse i NS kunne også være et ledd i en motstandshandling, et forsøk på å infiltrere partiet for å drive etterretning eller et dekke for tryggere å kunne drive motstandsvirksomhet. Dette var tilfellet med Astri Thommesen som var assistent i Justisdepartementet. Hun var medlem av NS, men hadde en kjæreste som var tilsluttet Milorg. Under okkupasjonen formidlet hun informasjon til motstandsbevegelsen fra departementet.¹⁵²

I motsetning til hva som var tilfelle i Politidepartementet og i politiet generelt, ble ikke embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet utsatt for så sterkt press at de følte seg tvunget til gå inn i partiet. Ingen av de tidligere NS-medlemmene oppga dette som årsak da de etter

¹⁵¹ Gjengitt i Dahl, Hagtvet og Hjeltnes, *Den norske nasjonalsosialismen*, 145.

¹⁵² Ringdal, *Gal mann til rett tid*, 119-122. Mest kjent er blåkopien Astri Thommesen tok av Sverre Riisnæs' plan om å tvangsmobilisere fem årsklasser med nordmenn, totalt 75 000 mann, til østfronten gjennom Arbeidstjenesten.

krigen forklarte seg om bakgrunnen for at de hadde meldt seg inn i partiet.¹⁵³ For å kunne avgjøre om en person var medlem av NS på bakgrunn av ideologisk og politisk overbevisning eller om medlemskapet skyldtes mer pragmatiske overveininger, er det nødvendig å vekte medlemskapet opp mot andre faktorer slik som tidspunkt for innmeldelse, medlemskap i en eller flere av NS' særorganisasjoner, politisk aktivitet og lignende. Personens virksomhet i departementet samt vitneavhør i de ulike landssviksakene kan også bidra til å kaste lys over den enkeltes ideologiske og politiske ståsted. Når jeg i neste kapittel skal analysere virkningene av nazifiseringen er det nødvendig å ta de ulike motivene som lå til grunn for medlemskapet i betraktning

2.4 Konklusjon

Dersom en ser bort fra institusjonene, personalet og forvaltningsområdene som ble overført til Innenriksdepartementet og Politidepartementet ved delingen av det tidligere Justis- og politidepartementet 25. september 1940, var Justisdepartementets administrative nivå preget av full kontinuitet umiddelbart etter Reichskommissar Josef Terbovens nyordning. Det var justisdelen i det gamle departementet som var blitt til et eget departement. Denne delen besto av tre avdelinger – Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – og deres til sammen fem kontorer. Personsammensetningen innenfor de institusjonelle enhetene var ikke blitt endret som følge av Terbovens nyordning. På politisk nivå hadde det imidlertid skjedd et brudd: NS-medlemmet Sverre Riisnæs var blitt innsatt som kommissarisk statsråd. Han ledet departementet helt til frigjøringen, først som kommissarisk statsråd og deretter som minister. Dette bruddet kom etter hvert til å forplante seg ned på administrativt nivå.

De tradisjonelle avdelingene og kontorene fortsatte å eksistere helt til frigjøringen. Justisdepartementet fikk imidlertid to organisatoriske nyskapninger i løpet av okkupasjonen. Den første av disse, den nye NS-institusjonen Justisministerens kontor, ble opprettet i slutten av januar 1941. Kontoret skilte seg fra de øvrige institusjonelle enhetene med sin politiske profil: det var opprettet for å bistå ministeren ved gjennomføringen av den politiske nyordningen og besto utelukkende av NS-medlemmer. Også opprettelsen av justisrådembetet 15. november 1942 bidro til å nazifisere departementets organisatoriske oppbygning.

¹⁵³ Se samtlige landssviksaker.

Opprettelsen ga departementet en tydeligere NS-ledelse. Det var partimedlemmet Ragnar Larssen som innehadde embetet helt fra opprettelsen og fram til frigjøringen.

Personsammensetningen i Justisdepartementet ble i vesentlig grad endret i løpet av okkupasjonen. Endringene førte til økt nazifisering, men nazifiseringsgraden økte ikke proporsjonalt med antallet utskiftninger som fant sted. Det ble foretatt fem embetsbesettelser på ekspedisjonssjefnivå i løpet av okkupasjonsårene. I fire av de fem tilfellene ble embetene besatt med NS-medlemmer. Ingen av departementets tre avdelinger ble imidlertid nazifisert på ekspedisjonssjefnivå før 1. juli 1943. Etter denne datoen var samtlige ekspedisjonssjefer medlemmer av partiet. Samlet var fire av de totalt åtte ekspedisjonssjefene som arbeidet i Justisdepartementet i tiden 1940-45 medlemmer av NS. På byråsjefnivå ble det foretatt ti embetsbesettelser i samme tidsrom. I sju av tilfellene ble embetene besatt med NS-medlemmer. Av de totalt 18 personene som arbeidet som byråsjefer i departementet i løpet av okkupasjonen, var sju medlemmer av partiet. Blant sekretærene var åtte av totalt 17 nyansatte medlemmer av NS.

3 Nazifiseringens politiske betydning

Den norske forvaltningen anno 9. april 1940 skulle ideelt sett være politisk nøytral. Med Josef Terbovens nyordning ble dette idealet forkastet. I forrige kapittel viste jeg hvordan Justisdepartementets organisatoriske oppbygning og personsammensetning ble delvis, men dyptgripende nazifisert i løpet av okkupasjonen. I dette kapittelet skal jeg undersøke virkningene av nazifiseringen. Problemstillingen er som følger: *Hvilke endringer medførte nazifiseringen innad i Justisdepartementet, og hvilke konsekvenser fikk endringene for gjennomføringen av NS-styrets og okkupasjonsmaktens politikk?*

Hensikten med analysen er å undersøke i hvilken utstrekning saksområder og enkeltsaker som hadde med nyordningen, jødeforfølgelsene og andre sterkt ideologisk og politisk pregede prosjekter å gjøre, ble overført til de nazifiserte delene av departementet. Ble alle saksområder og enkeltsaker av denne typen overført til det nyopprettede Justisministerens kontor, eller ble saker som var av sentral politisk betydning for NS-regimet og okkupasjonsmakten også behandlet innenfor de tradisjonelle avdelingene i Justisdepartementet? Og i den grad de ble det, var det noen sammenheng mellom *hvem* som behandlet *hvilke* type saker innenfor disse enhetene? Analysen vil gi svar på om arbeidsoppgavene som knyttet seg til den delen av okkupasjonsmaktens politikk – som gikk ut over myndigheten okkupasjonsmakten og dens organer hadde gjennom folkeretten – lot seg gjennomføre innenfor rammene av et tradisjonelt byråkrati, eller om en politisering av departementet var nødvendig for gjennomføringen.¹⁵⁴ Kort sagt: Var nazifiseringen av Justisdepartementet en nødvendig forutsetning for den videre nazifiseringen?

Kapittelet er tredelt. Jeg skal først undersøke hvordan opprettelsen av den nye NS-institusjonen Justisministerens kontor påvirket arbeidsdelingen mellom de institusjonelle enhetene i departementet. Deretter skal jeg undersøke hvordan personutskiftningene, til fordel for NS-medlemmer, påvirket saksbehandlingen innad i de tradisjonelle avdelingene. Denne

¹⁵⁴ Sverre Grette, "Okkupasjonslovgivningen i Norge," radioforedrag 30. mai 1945 i Norsk rikskringkasting trykket i *Landssviksakene* (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1945), 91-102. I henhold til den fjerde Haag-konvensjonens landkriksreglement av 1907 hadde okkupasjonsmakten både plikt og rett til å gi lovbestemmelser for å sørge for ro og orden i Norge. Denne retten tilfalt også NS-regimet, i form av å være et organ for okkupasjonsmakten. Artikkel 43 i landkriksreglementet slo imidlertid fast at det gjeldende rettsgrunnlaget i det okkuperte området skulle respekteres så langt det ikke forelå absolutte hindringer for det. All lovgivning som gikk på tvers av denne bestemmelsen, som eksempelvis stred mot Grunnloven eller var av revolusjonær art, var folkerettsstridig.

delen vil være begrenset til å omhandle Lovavdelingen. Avdelingen er valgt fordi den utgjorde et sentralt ledd i NS- regimets og okkupasjonsmaktens lovgivningsvirksomhet. I tillegg bidrar Lovavdelingens virksomhet til å belyse justisrådets funksjon. Til sist i kapittelet skal jeg sammenfatte resultatene av analysen og sette dem inn i en større okkupasjonshistorisk kontekst. Jeg vil også drøfte problemer knyttet til kapittelets konklusjoner.

3.1 Forholdet mellom gamle og nye enheter – arbeidsdelingen i Justisdepartementet

Arbeidsdelingen i Justisdepartementet har i liten grad vært behandlet i faglitteraturen om okkupasjonstiden. Ole Kolsrud skriver i sin bok at saksområdene som fikk betydning for nazifiseringen, ble tatt ut av de tradisjonelle kontorene og lagt til Justisministerens kontor.¹⁵⁵ Videre nevner han at kontorets primære oppgave var å bistå ministeren med gjennomføringen av nyordningen, og lister i den forbindelse opp flere saksområder som ble overført fra 2. sivilkontor.¹⁵⁶ Nils Johan Ringdal berørte også temaet i sin Riisnæs-biografi, hvor han skrev følgende:

Det var likevel klart at Carl Platou ikke kunne behandle alle departementale saker i siste hånd slik som før. Derfor kom det en ny mann til departementet, Reinholdt Gram Breien, direkte fra NS ... Breien behandlet en rekke utnevningssaker og stelte samtidig med spørsmål som var åpenbart politiske, ikke minst med de nye domstolene i landet.¹⁵⁷

Foruten disse bemerkningene, finnes det lite å bygge på. Ser en bort fra at Ringdal tok feil da han skrev at ekspedisjonssjefen for Den administrative avdeling fram til 17. oktober 1941, Carl Platou, behandlet alle departementale saker i siste hånd, synes det tydelig at byråsjefen for Justisministerens kontor, Reinholdt Breien, behandlet en rekke politiske saker, og at saksområder som var av betydning for nyordningen, ble lagt til kontoret.¹⁵⁸ Kolsrud og Ringdals framstillinger mangler imidlertid en mer dyptgående analyse av arbeidsdelingen i departementet, der det blir gjort rede for omfanget av denne ordningen og for eventuelle variasjoner som forekom over tid.

¹⁵⁵ Kolsrud, *En splintret stat*, 289.

¹⁵⁶ Kolsrud, *En splintret stat*, 290.

¹⁵⁷ Ringdal, *Gal mann til rett tid*, 74.

¹⁵⁸ Ekspedisjonssjef Carl Platou behandlet ikke alle Justisdepartementets saker, men alle saker som hørte innunder Den administrative avdeling i siste hånd.

3.1.1 Justisministerens kontor

En gjennomgang av statskalenderne både for okkupasjonsårene og tiden før, viser at opprettelsen av Justisministerens kontor medførte endringer i arbeidsdelingen mellom de institusjonelle enhetene i Justisdepartementet. Endringene omfattet i liten grad Lovavdelingen og Fengselsstyret, som i hovedsak fortsatte å bestyre sine tradisjonelle saksområder.¹⁵⁹ Flere saksområder ble imidlertid tatt ut av 2. sivilkontor i Den administrative avdeling og overført til det nyopprettede kontoret. Dette gjaldt ansvaret for konstitusjoner, utnevnelser, ansettelse og avskjedigelser – både innad i departementet og i den ytre etat – ansvaret for tildeling og inndragning av sakførerbevillinger, autorisasjon av advokat- og sakførerfullmektiger samt antagelse av aktorer og forsvarere.¹⁶⁰

Saksområdene ble ikke overført til Justisministerens kontor da enheten ble opprettet i slutten av januar 1941. Det var først i oktober samme år, som følge av en motstandshandling av Marius Nygaard som var byråsjef for 2. sivilkontor, at overføringen fant sted. Nygaard hadde levert inn avskjedssøknaden sin 3. oktober 1941, sammen med Carl Platou som var ekspedisjonssjef for avdelingen, da det ble kjent at departementets kommissariske statsråd Sverre Riisnæs hadde avskjediget bydommer Havig og bøtelagt sorenskriver Thorvald Backe. Platous søknad ble innvilget. Nygaard sin ble derimot avslått. Det framkommer av Stortingsmelding 64 (1950) at Nygaard 4. oktober ble innkalt til Riisnæs, som meddelte at han hadde bestemt seg for å beordre ham til å overta ekspedisjonssjefembetet i Den administrative avdeling. To dager senere ga Nygaard beskjed om at han motsatte seg beordringen. Resultatet ble at han fortsatte som byråsjef for 2. sivilkontor. Alle politiske saker som sorterte under kontoret ble imidlertid overført til NS-kontoret.¹⁶¹

Selv om saksområdene fra 2. sivilkontor ikke ble overført til Justisministerens kontor før i begynnelsen av oktober 1941, hadde NS-kontoret helt fra opprettelsen av vært involvert i saksbehandlingen. I en instruks av 28. januar 1941 hadde følgende ordning blitt etablert:

1. I alle saker hvor det av dokumentene fremgår eller på annen måte er kjent at Nasjonal Samlings presse eller Nasjonal Samling med underavdelinger eller noe medlem av bevegelsen er

¹⁵⁹ Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 36; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 34-35. I 1943 ble ansvaret for politiarrester flyttet ut av Fengselsstyret. Foruten denne endringen var det full kontinuitet med tiden før 25. september 1940 i saksområdene som sorterte under de to avdelingene.

¹⁶⁰ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 58-59; Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 25-26; Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 35; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 35-36; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 33-34.

¹⁶¹ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 34.

interessert, legges konseptet inn til departementets nasjonalsosialistiske kontor, idet det i konseptet uttrykkelig gjøres (sic) oppmerksom på forholdet.

2. I alle saker om ansettelse – også midlertidig – eller avskjedigelse av tjenestemenn og antagelse av aktører og forsvarere skal personbedømmelse først innhentes fra departementets nasjonalsosialistiske kontor. Ved ekspedisjonen av disse saker og ved autorisasjon av sakførere og av fullmektiger hos disse skal deretter leveres en gjenpart av departementets skrivelse ... til samme kontor til underretning.¹⁶²

NS-kontoret, som på det tidspunktet ble omtalt som Justisdepartementets nasjonalsosialistiske kontor, utgjorde altså et ekstra ledd i saksbehandlingen. I saker som ble omfattet av punkt 1, foregikk den forberedende saksbehandlingen i Den administrative avdeling før saken ble overtatt og ekspedert av Justisministerens kontor. I saker under punkt 2 la kontoret i starten av saksbehandlingen føringer for hvordan saken skulle behandles. En gjenpart av ekspedisjonen ble også lagt inn til NS-kontoret til underretning etter at saken var ferdigbehandlet. Dette tyder på at kontoret hadde en kontrollfunksjon. Det kontrollerte at utfallet av saksbehandlingen var i samsvar med hva det hadde anbefalt. Da saksområdene under 2. sivilkontor ble overført til Justisministerens kontor, ble Den administrative avdeling ekskludert fra saksbehandlingen. Hele saksbehandlingsskjeden lå da innenfor NS-kontoret.

Forvaltningsområdene som ble overført, var sentrale i departementets arbeid med å nyordne rettsvesenet og det øvrige embetsverket i og under Justisdepartementet. Embetsverket under departementet omfattet dommerstanden og de lavere administrative nivåene i rettsvesenet, fengselsvesenet og deler av påtalemyndigheten.¹⁶³ Fengselsvesenet fortsatte å sortere under Fengselsstyret slik som tidligere, men Justisministerens kontor fikk hånd om alle personalsaker, både innad i Justisdepartementet og ved det øvrige embetsverket under departementet. Dette inkluderte også det underordnede personalet ved embetskontorene. De overflyttede saksområdene, sammen med Josef Terbovens forordning av 4. oktober 1940 om avskjed og forflytning av offentlige tjenestemenn og forordningen av 23. juni 1941 om endringer i sakførerlovvingen, ga sjefen for NS-kontoret utstrakt mulighet til å avskjedige og forflytte dommere, så vel som andre embets- og tjenestemenn, samt å inndra eller nekte å

¹⁶² RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker A 1941, J.nr. 63/1941 NS.

¹⁶³ RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker J 1941, J.nr. 257/41 NS. Innstilling av 21. mars 1941 vedrørende organisasjonsutkast for det norske politi. I henhold til straffeprosessloven av 1. juli 1987 besto påtalemyndighetens embets- og tjenestemenn av Riksadvokaten, statsadvokatene og hjelpestatsadvokatene, politiembetsmennene og lensmennene. Etter 25. september 1940 sorterte Riksadvokaten og statsadvokatene under Justisdepartementet, mens politiembetsmennene organisasjonsmessig sorterte under Politidepartementet og lensmennene under Innenriksdepartementet.

utstede sakførerbevillinger til personer som ikke støttet opp om ”den nye tid”.¹⁶⁴ Kontorets byråsjef fikk også myndighet til å avgjøre hvem som skulle få autorisasjon som advokat og sakførerfullmektiger, og til å oppnevne aktorer og forsvarere. På denne måten kunne både toppsjiktet og bunnsjiktet i rettsvesenet nazifiseres.

I en analyse av det norske rettsvesenet under okkupasjonen, er det nødvendig å skille mellom de tradisjonelle domstolene og reformene innenfor denne delen av rettssystemet på den ene siden, og de nye særdomstolene som ble opprettet, på den andre siden. De tradisjonelle norske domstolene – Høyesterett, Høyesteretts kjæremålsutvalg, lagmannsrettene, herreds- og byrettene og forliksrådene – fungerte gjennom hele okkupasjonen.¹⁶⁵ Ved siden av dem ble det imidlertid opprettet flere politiske særdomstoler. Folkedomstolen hadde et tysk utgangspunkt, og ble opprettet gjennom en særskilt forordning av Terboven 25. oktober 1940.¹⁶⁶ Den var opprettet for å slå ned motstanden mot NS-regimet og okkupasjonsmakten. I tillegg til Folkedomstolen kan en nevne pris- og rasjoneringsrettene, prislagmannsretten og partiretten. Viktigst var politiets særdomstol, som ble opprettet ved lov av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid, i forbindelse med saken mot politifullmektig Gunnar Eilifsen.¹⁶⁷ Eilifsen ble dømt til døden og henrettet 15. august 1943 grunnet ordrenekt. Ved endringslov av 11. mai 1944 ble politiets særdomstol organisasjonsmessig delt i tre. To av domstolene – Hirdens særdomstol og Særdomstolen for Germanske SS Norge – var rene partidomstoler, mens den tredje – Den alminnelige særdomstol – dømte i saker mot politifolk og sivile.¹⁶⁸

I Terbovens forordning av 28. september 1940 om de konstituerte statsråder sto det at domstolenes uavhengige stilling ikke skulle bli berørt av det nye statsrådsstyret.¹⁶⁹ Også NS forfektet et syn om at domstolene skulle være uavhengige. Riisnæs uttalte eksempelvis i sin redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942, følgende: ”Også under nyordningen er domstolenes uavhengighet opprettholdt for så vidt som Ministerpresidenten eller Justisdepartementet ikke kan gi dommerne instruksjoner om hvorledes de skal dømme i en

¹⁶⁴ *Verordnungsblatt*, nr. 7, 9. oktober (1940); *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1941), 502-503.

¹⁶⁵ Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 74. Dommerne i den opprinnelige Høyesterett la imidlertid ned embetene sine 21. desember 1940, slik at det var en NS-oppnevnt Høyesterett som fungerte resten av okkupasjonen.

¹⁶⁶ *Verordnungsblatt*, nr. 9, 5. november (1940).

¹⁶⁷ *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1943), 536-538. Midlertidig lov av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid.

¹⁶⁸ *Norsk Lovtidend*, 2. avdeling (1944), 117-118.

¹⁶⁹ *Verordnungsblatt*, nr. 6, 1. oktober (1940).

sak eller revidere domstolenes dømmende avgjørelser”.¹⁷⁰ Han understreket videre at det skulle vises respekt for domstolenes avgjørelser, og at dette ikke måtte overses av NS’ tillitsmenn. Den siste tilføyelsen kan tyde på at teori og praksis ikke alltid var like samstemt. Partileder og ministerpresident Vidkun Quisling fremmet det samme synet i en tale i universitetets festsal 25. september samme år, der han understreket at Høyesterett hadde beholdt sin stilling som uavhengig dømmende makt, at domstolene dømte etter gitte lover og at ingen myndighet kunne gripe inn i deres rettsavgjørelse.¹⁷¹

Det at NS prinsipielt var for at domstolene skulle være uavhengige, må imidlertid ikke forveksles med et fravær av endringer på rettspleiens område eller tas til inntekt for at dette prinsippet ble overholdt. Som Riisnæs selv poengterte, kunne ikke domstolene forbli upåvirket av nyordningen. Han begrunnet dette med at det var dommerne som skulle bringe til anvendelse de lovene som ble gitt, og at de hadde en begrenset rettsskapende virksomhet. Riisnæs mente derfor at det var viktig å få innsatt dommere som var inneforstått med den nye tid, og som dømte ut fra et nasjonalsosialistisk livssyn.¹⁷² Som kommissarisk statsråd og minister gikk han aktivt inn for å nazifisere dommerstanden. Nazifiseringsframstøtene rettet seg også mot de lavere delene av rettsvesenet – mot dommerfullmektiger som var ansatt ved dommerembetene, advokater, sakførere og sakførerfullmektiger – og mot påtalemyndigheten. Riisnæs uttalte: ”Når vi setter oss igjennom også når det gjelder rettsvesenet, er det fordi vi vil at alt offentlig liv skal gjennomsyres av sann NS-ånd”.¹⁷³ Det er et paradoks at NS’ forfektet synet om domstolenes uavhengighet når Justisdepartementet, med Riisnæs i spissen, gikk aktivt inn for å nazifisere dommerstanden og det juridiske rom. I departementet var Justisministerens kontor helt fra opprettelsen av involvert i dette arbeidet, og fra oktober 1941 var det kontoret alene som hadde ansvaret for nazifiseringen. I en oversikt av 23. januar 1943 til Ministerpresidenten over Justisdepartementets arbeid, ble det henvist til kontorets virksomhet: ”Helt siden september 1940 har Justisdepartementet i sin personalpolitikk konsekvent fulgt den linje å øke antallet av NS medlemmer i departementet og den ytre etat.

¹⁷⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 21-31.

¹⁷¹ Sitert i Anna Christine Schøyen, ”Nasjonal Samling og 1814-grunnloven. En undersøkelse av Nasjonal Samlings syn på den norske grunnlovstradisjonen under okkupasjonen 1940-1945” (Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, vår 2012), 77.

¹⁷² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 21-31. Sverre Riisnæs’ redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942.

¹⁷³ Ibid.

Den politiske kontrollen blir utøvet av Ministerens kontor som har personalsakene til behandling”.¹⁷⁴

Som ledd i arbeidet med å nazifisere rettsvesenet ble det trolig opprettet et personalkartotek som skulle inneholde politiske opplysninger om alle landets jurister. Ulf Heidar, som først var sekretær og deretter byråsjef ved Justisministerens kontor, hevdet i et vitneavhør etter krigen at kartoteket ble opprettet allerede i begynnelsen av 1941, og at det ble oppbevart av Breien.¹⁷⁵ Han ble av Eidsivating lagmannsrett frikjent for anførselen i tiltalen om at han skulle ha sørget for at det ble utarbeidet et politisk personalkartotek, og til bruk for dette innhentet opplysninger, grunnet manglende bevis.¹⁷⁶ Flere forhold peker imidlertid i retning av at personalkartoteket eksisterte. Det at Heidar i det hele tatt nevnte kartoteket, med tanke på at han hadde mer å vinne på at det forble ukjent siden han selv deltok i kontorets arbeid, peker i denne retningen. Videre framkommer det av et dokument i Riisnæs-saken at Justisdepartementet arbeidet med å kartlegge advokatene og sakførernes politiske holdninger.¹⁷⁷ Tatt i betraktning at Justisministerens kontor hadde hånd om personalsakene og var opprettet med det formål å skulle bistå justisministeren med de tiltak som nyordningen krevde, er det nærliggende å tro at arbeidet med et personalkartotek lå under kontoret. Kartoteket, dersom det eksisterte, må utvilsomt ha vært et nyttig verktøy i arbeidet med å nazifisere embetsverket under departementet. Det er selvfølgelig mulig at arbeidet med et slikt kartotek kan knyttes direkte til Breien og ikke hadde noe med kontorets virksomhet som sådan å gjøre, slik Heidar hevdet. En skal imidlertid være varsom med å tillegge ordene hans for mye vekt, siden han selv var tiltalt under landssvikoppgjøret og hadde mye å forsvare. Det er sannsynlig at Heidar systematisk forsøkte å fraskrive seg ansvar ved å legge skylden på Breien og framheve hans rolle. Flere av uttalelsene han kom med, både i vitneavhøret mot Breien og i sin egenforklaring, tenderte i denne retningen.¹⁷⁸

I tillegg til saksområdene som ble overført fra 2. sivilkontor, kan en lese av statskalenderne at Justisministerens kontor fikk hånd om tre nye saksområder i løpet av okkupasjonen. I 1942

¹⁷⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 43.

¹⁷⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 2.

¹⁷⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974. Dok. 128, 45.

¹⁷⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 21-31. Sverre Riisnæs' redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942.

¹⁷⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 3. Ulf Heidar hevdet eksempelvis at Reinholdt Breien hadde mye mer med tvangsbesettelsen av dommerfullmektigstillinger å gjøre, enn hans egen forklaring tilsa.

ble departementets fellessaker, med unntak av budsjettet, lagt til kontoret.¹⁷⁹ Videre fikk det i 1943 ansvaret for Norges advokatforbund og tilsynet med offentlige kunngjøringer.¹⁸⁰

Statskalenderne gir imidlertid et ufullstendig bilde av forvaltningsområdene som sorterte under Justisministerens kontor. På førertinget i Oslo 15. juni 1942 redegjorde Riisnæs for de viktigste sakene som lå under kontoret. I tillegg til å nevne ”de fleste personalspørsmål”, listet han opp ”sambandstjenesten” og ”alle saker av politisk art, saker som har politisk betydning eller berører politiske forhold”.¹⁸¹ Videre understreket han at det var til dette kontoret partiets tillitsmenn burde henvende seg angående saker som hørte inn under Justisdepartementet. Sambandstjenesten Riisnæs nevnte, var direkte knyttet til byråsjef Breien og utgjorde en viktig del av kontorets virksomhet. I form av å være NS’ sambandsmann i departementet, skulle Breien følge opp alle saker som han fikk oversendt fra partiet og påse at disse ble tilfredsstillende behandlet og løst.¹⁸² Han var partiets representant og hadde i oppgave å ivareta partiets interesser. Breien forsøkte under landssvikoppjøret å fremstille det som at han bare formidlet saker til og fra partiet i forhold til Justisdepartementet.¹⁸³ I realiteten hadde han en langt mer aktiv rolle og kunne når som helst kreve seg forelagt en hvilken som helst sak i departementet, selv om den ikke hørte inn under hans kontor.¹⁸⁴ Astri Ponomarova Thommessen, Riisnæs’ personlige assistent, hadde en fargerik karakteristikk av Breien:

Han ble også n.s. sambandsmann i Justisdep. og som sådan skapte han en atmosfære av usikkerhet i hele dep.tet. Han rotet rundt i alle ting der nede og min personlige mening er at forholdene i dep.tet hadde vært meget bedre hvis ikke Breien hadde fløyet som en slags snushane der nede.¹⁸⁵

I dommen Eidsivating lagmannsrett avsa mot Breien framholdes det at det var en fordel for de ikke-nazistiske tjenestemennene i Justisdepartementet at han ble ansatt og Justisministerens kontor ble opprettet, fordi disse omstendighetene fritok dem for enhver befatning med de saker som var av politisk natur.¹⁸⁶ Dette var en overdrivelse, for det var ikke til å unngå at saker med politisk tilsnitt også ble behandlet innenfor de tradisjonelle avdelingene i departementet. Det er nær sagt umulig å dra et skarpt skille mellom rent administrative og politiske saker. Det vil alltid være glidende overganger mellom de to kategoriene, og saker

¹⁷⁹ Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 35.

¹⁸⁰ Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 35.

¹⁸¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3: 21-31

¹⁸² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974. dok. 30.

¹⁸³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 46, 1.

¹⁸⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 4.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 10-11.

¹⁸⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 128, 42.

som er av politisk betydning eller berører politiske forhold, vil alltid ha en administrativ side. Det er derfor utenkelig at alle saker i Justisdepartementet som hadde det minste snev av politisk anstrøk, ble overført til det nyopprettede kontoret.

Et eksempel som viser at saker som var av administrativ karakter også kunne være politisk betont, er benådningssakene som Fængselsstyret hadde til behandling. Behandlingen av denne typen saker var i utgangspunktet et administrativt anliggende. Under okkupasjonen kom imidlertid flere av søknadene fra personer som satt fængslet på grunn av politiske forhold samt fra fængslede NS-medlemmer og tidligere frontkjempere. Dette bidro til å farge sakene politisk. Et skriv datert 19. april 1943 fra justisråd Larssen til justisministeren, viser at den forberedende behandlingen av benådningssøknader foregikk i Fængselsstyret, før sakene gikk via Larssen til Riisnæs, som satt med avgjørelsesmyndighet.¹⁸⁷ Larssen fremmet i skrevet forslag om at benådningssakene skulle underlegges den samme formen for behandling som andre departementssaker, slik at han som justisråd fikk mulighet til å vurdere hvilke saker som skulle forelegges justisministeren. Etter Riisnæs' påtegninger å dømme var han enig. Det ble bestemt at alle saker med politisk tilsnitt, særlig de som involverte NS-medlemmer eller hvor erklæringer fra NS-medlemmer fulgte søknadene, skulle avgjøres av ham. I tillegg kom de sakene som justisråden fant var av en slik art at de burde forelegges departementets sjef. Utover dette skulle benådningssøknadene behandles som vanlige departementssaker.

Benådningssakene ble altså behandlet av Fængselsstyret selv om flere av dem hadde en politisk slagside. Disse ble imidlertid forelagt Riisnæs til endelig avgjørelse, også etter at den nye ordningen kom i stand. Det som er verdt å merke seg, er at sakene ikke ble tatt ut av Fængselsstyret og overført til Justisministerens kontor. Riisnæs besluttet imidlertid at en rekke enkeltsaker i Justisdepartementet, som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, skulle behandles av kontoret fremfor å bli behandlet i avdelingene der de tradisjonelt hørte hjemme. Eksempelvis bestemte han at spørsmålet om opprettelsen av Berg konsentrasjonsleir skulle behandles av Justisministerens kontor, selv om fængselsvesenet sorterte under Fængselsstyret.¹⁸⁸ Årsaken til at benådningssaker som var politisk betont ikke ble omfattet av den samme ordningen, skyldtes nok at de i mye større grad bar preg av å være administrative rutinemessige departementssaker. Selv om søknadene kom fra personer som var politisk aktive, enten på motstandssiden eller for partiet, var det klare rutiner for hvordan

¹⁸⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 73.

¹⁸⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 114, nr. 11, 2. Avhør av Reinhold Breien 30. april 1947.

slike saker skulle behandles, og i de fleste tilfellene hvor det dreide seg om avslag, var svaret entydig gitt.¹⁸⁹ Videre lå jo avgjørelsesmyndigheten hos Riisnæs.

Opprettelsen av Justisministerens kontor påvirket altså arbeidsdelingen i Justisdepartementet ved at saksområder som var forbundet med nyordningen, ble tatt ut av 2. sivilkontor og overført til den nye enheten. I tillegg ble enkeltsaker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold tatt ut av sine respektive avdelinger og lagt til kontoret, enten fordi Breien som NS' sambandsmann på vegne av partiet krevde det, eller fordi Riisnæs ønsket at det skulle tas særskilte politiske hensyn i en sak. Enkeltsaker ble også overført til kontoret fordi embetsmenn i de tradisjonelle avdelingene ikke ønsket å behandle dem. Det er imidlertid viktig å understreke at det ikke var snakk om en fullstendig overføring, der alle saksområder og enkeltsaker som hadde med nyordningen å gjøre, og som var av politisk betydning for NS-regimet og okkupasjonsmakten, ble overført til Justisministerens kontor. Fengselsstyret beholdt ansvaret for landets fengselsvesen, derunder alle personalspørsmål, og således også ansvaret for å nazifisere denne etaten. Videre utgjorde Lovavdelingens virksomhet et sentralt ledd i nyordningen.

3.1.2 Justisdepartementets tradisjonelle avdelinger

Lovavdelingen hadde ansvaret for det juridiske og lovtekniske arbeidet som knyttet seg til den nazistiske lovgivningsvirksomheten. Fra 25. september 1940 gjaldt bestemmelsen om at alle forordninger av første rang, og etter 1. februar 1942 alle lover, skulle forelegges avdelingen til juridisk og lovteknisk gjennomgang.¹⁹⁰ Dette gjaldt både utkast som stammet fra Justisdepartementets egne avdelinger og fra andre departementer. Lovavdelingens virksomhet hadde således betydning for samtlige departementer, og ved å reise innvendinger mot de foreslåtte lovgivningstiltakene, kunne avdelingens embets- og tjenestemenn forsinke eller forhindre implementeringen av regimets politikk. Virksomheten kunne også virke radikaliserende på lovgivningstiltakene. Siden Lovavdelingen gjennomgikk samtlige utkast til forordninger og lover, innebar det at avdelingen var involvert i alle antijødiske lovgivningstiltak og i all lovgivning som hadde med nyordningen å gjøre.¹⁹¹

¹⁸⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 73

¹⁹⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2, unummerert dokument.

¹⁹¹ *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1942), 894, 942-943. Foruten gjeninnføringen av §2 i Grunnloven som nektet jøder adgang til riket, omfattet den antijødiske lovgivningen følgende lover: 1) Lov av 24. oktober 1942 om tillegg til midlertidig forordning av 6. oktober 1941 om anvendelse av sikringsforføyninger overfor personer

I tillegg til å bearbeide utkast som kom fra andre departementer, utarbeidet Lovavdelingen egne forslag til forordninger og lover. Eksempelvis var det i avdelingen at de fleste lovbestemmelsene vedrørende Folkedomstolen ble utarbeidet.¹⁹² Domstolen var opprettet gjennom en tysk forordning. §4 i forordningen ga imidlertid sjefen for Justisdepartementet myndighet til å gi bestemmelser om rettergangsmåten samt de nødvendige forskriftene for å gjennomføre bestemmelsene.¹⁹³ Totalt ble det gitt fire forordninger og én lov tilknyttet Folkedomstolen.¹⁹⁴ Foruten forordningen av 24. januar 1941 om fengsling i saker som hørte under domstolen, var alle lovbestemmelsene utarbeidet i Lovavdelingen. Avdelingen utarbeidet også utkastet til lov av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid, som gikk under navnet '*Lex Eilifsen*'. Det var denne loven som foranlediget henrettelsen av politifullmektig Gunnar Eilifsen, og som alle dødsdommer idømt av særdomstolen ble avsagt i henhold til.¹⁹⁵

Under Lovavdelingen hørte i tillegg saker om endring i eller tillegg til Grunnloven og forfatningslovgivningen, straffelovgivningen, prosesslovgivningen og den alminnelige sivil- og politilovgivningen.¹⁹⁶ Videre hadde avdelingen i oppgave å gi tolkninger av Grunnloven og den nevnte lovgivningen til bruk for administrasjonen. Den ga også uttalelser om andre rettsspørsmål til bruk for departementene.¹⁹⁷ Avdelingen hadde følgelig stor innvirkning på hvordan det eksisterende rettsgrunnlaget ble tolket og forstått. Videre var virksomheten, som Riisnæs påpekte, av særlig betydning ved utformingen av den nye statsrettslæren etter statsakten 1. februar 1942.¹⁹⁸ Lovavdelingen fortsatte å bestyre sine tradisjonelle saksområder

1) Lov av 26. oktober 1942 om inndraging av formue som tilhører jøder og 3) Lov av 17. november 1942 om meldeplikt for jøder.

¹⁹² RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0012. Skriv av 23. januar 1943 fra Justisdepartementet til regjeringssekretær Finn Thrana. Sammen med skrevet fulgte en oversikt til Ministerpresidenten, over Justisdepartementets arbeid siden 1. februar 1942.

¹⁹³ *Verordnungsblatt*, nr. 9, 5. november (1940).

¹⁹⁴ *Norsk Lovtidend* (1940), 397-398, 495-496. Forordning av 8. november 1940 om Folkedomstolen og forordning av 21. desember 1940 om utbygging av domstolen; *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1941), 397-398, 495-496. Forordning av 24. januar 1941 om fengsling i saker som hører under Folkedomstolen og forordning av 5. mars 1941 om visse midlertidige endringer i reglene om private straffesaker; *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1942), 184-190. Lov av 5. mars 1942 om Folkedomstolen. Sistnevnte lov avløste de tidligere forordningene som var gitt.

¹⁹⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2, unummerert dokument.

¹⁹⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 21-31. Sverre Riisnæs' redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942; Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 60; Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 27; Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 36; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 37; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 35.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 21-31. Sverre Riisnæs' redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942.

under okkupasjonen. Ingen av forvaltningsoppgavene ble tatt ut av avdelingen og overført til Justisministerens kontor.

I likhet med Lovavdelingen hadde også Fengselsstyret stort sett ansvaret for de samme saksområdene under okkupasjonen som i tiden før. Den eneste endringen var at avdelingens befatning med politiarrester opphørte fra og med 1943. Fengselsstyret, som var organisert i to kontorer, hadde ledelsen av landets fengselsvesen. Til avdelingens første kontor hørte alle spørsmål om fengslenes drift og behandling av fangene.¹⁹⁹ Den forberedende behandlingen av alle benådningssøknader hørte også innunder dette kontoret. Ved avdelingens annet kontor ble strafferegisteret og andre former for statistikk ført. Kontoret hadde også ansvaret for lønns- og tjenestespørsmål og andre budsjettrelaterte oppgaver, saker vedrende prøveløslatelse og gjeninnsetting etter slik prøve, de sinnssyke i fengslene og fangetransporter.²⁰⁰

Det var Den administrative avdeling som i størst utstrekning fikk merke opprettelsen av det nye NS-kontoret. Avdelingens 1. sivilkontor forble relativt uberørt, men endringene i saksområdene som sorterte under 2. og 3. sivilkontor var mer omfattende.²⁰¹ Det var imidlertid bare endringene i saksområdene under 2. sivilkontor som skyldtes opprettelsen av Justisministerens kontor. Sivilkontoret fortsatte å behandle lønns- og tjenestespørsmål for embetsmenn og underordnet kontorpersone ved embetskontorene samt føre kontroll med og behandle klager over sakførere, men alle andre saksområder som berørte personalsaker, innad i departementet og i den ytre etat, ble overført til NS-kontoret.²⁰² 3. sivilkontor mistet også

¹⁹⁹ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 60; Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 26-27; Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 36; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 36; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 34-35. Dette omfattet besettelse av embeter og stillinger i fengselsvesenet, den alminnelige budsjettforberedelsen angående fengselsvesenet, fengslenes arbeidsdrift, reglementsspørsmål, innsettingsregler for fanger, saker angående fangebehandling, sikrings-, forvarings- og benådningssaker, fangeforsorg, kriminalasylet og redningshjem.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Lampe, *Norges statskalender for året 1940*, 58-59; Lampe, *Norges statskalender for året 1941*, 25-26; Lampe, *Norges statskalender for året 1942*, 35; Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 35-36; Lampe, *Norges statskalender for årene 1944-45*, 33-34. Saksområder under 1. sivilkontor: Bevillinger til fri sakførsel og fritak for rettsgebyrer, Sportelfritak etter sportellovens §143, mortifikasjonsbevillinger, konfirmasjon på testamenter, saker angående internasjonal rettshjelp i tvistemål, kontrollen med skifte og konkursvesenet, saker vedkommende skifte- og overformynderivesenet i alminnelighet, behandlingen av saker som etter konkurs- og akkordforhandlingsloven skulle bringes inn til departementets prøvelse samt saker vedkommende stamhus og kontrollen med kammerherre Bernt Ankers brorbarns og descenders midler. I 1942 og 1943 ble saksområdene som omfattet prosessuelle bevillinger i saker som ble behandlet etter den gamle rettergangsordningen og Oslo auksjonsfond, tatt ut av kontoret.

²⁰² Ibid. Foruten sakene som er nevnt, sorterte følgende saksområder under 2. sivilkontor gjennom hele okkupasjonen: departementets budsjett, embetsboliger og andre eiendommer under departementet, Norsk Lovtidend, saker vedrørende lov om inkasso-, auksjons- og rettshjelpsvirksomhet av 1. februar 1936, Høyfjellskommissjonen, prisnemnder og prisankenemnder for faste eiendommer, sikkerhetsstillelse for

flere saksområder det tradisjonelt hadde hatt ansvaret for.²⁰³ I motsetning til saksområdene som ble tatt ut av 2. sivilkontor, skyldtes imidlertid endringene splittelsen av det tidligere Justis- og beredskapsdepartementet og opprettelsen av nye departementer 25. september 1940, ikke opprettelsen av et nytt kontor innad i Justisdepartementet.

Saksområder som hadde med nyordningen å gjøre fortsatte å ligge under Fengselsstyret og Lovavdelingen. Dette innebar at saker som var av politisk betydning og berørte politiske forhold ikke bare ble forvaltet innenfor en politisert del av departementet, men også ble behandlet av avdelinger som representerte kontinuitet med tiden før 25. september 1940, der personkontinuiteten var relativt høy og graden av nazifisering lav. Justisministerens kontor ble opprettet i 1941, på et tidspunkt hvor få embeter og stillinger i departementet var besatt med NS-medlemmer. Etter hvert steg imidlertid antallet, og fra 1. juli 1943 var alle ekspedisjonssjefembetene besatt med NS-medlemmer. Videre ble Breien, som fram til da hadde ledet NS-kontoret, ekspedisjonssjef for Den administrative avdeling, mens Heidar overtok sjefsstolen ved Justisministerens kontor. Spørsmålet er om den økte graden av nazifisering innenfor de tradisjonelle avdelingene og lederskiftet ved Justisministerens kontor påvirket arbeidsdelingen i Justisdepartementet, og eventuelt hvilken politisk betydning dette fikk.

3.1.3 Arbeidsdelingen etter 1. juli 1943

En gjennomgang av Norges statskalender for året 1943 viser at Reinholdt Breiens forfremmelse fra byråsjef til ekspedisjonssjef ikke påvirket fordelingen av saksområder mellom de institusjonelle enhetene i departementet.²⁰⁴ Derimot avdekker avhør og vitneforklaringer i landssviksakene mot Justisdepartementets NS-medlemmer at plasseringen av Justisministerens kontor på organisasjonskartet endret seg. Ulf Heidar hevdet etter krigen at Breien beholdt den virkelige ledelsen av kontoret også etter 1. juli 1943.²⁰⁵ Den samme opplysningen framkommer i et vitneavhør av Georg Hasle, som fra samme dato var ekspedisjonssjef for Lovavdelingen. Hasle uttalte der at han kjente Breien fra departementet

sakførere, saker vedkommende den sivile rettergangsordningen og det sivile embetsverk under departementet (unntatt personalsaker under Justisministerens kontor) og omregulering og deling av embeter.

²⁰³ Ibid. 3. sivilkontor beholdt ansvaret for følgende saksområder gjennom okkupasjonen: saker vedkommende rettspleien i straffesaker – herunder rettsanmodninger, utlevering av forbrytere, trålersaker, den rettsmedisinske kommisjon m.v. – separasjons og skilsmisssaker samt bidrags- og barnefordelingssaker, navnesaker og ekteskapsattester.

²⁰⁴ Lampe, *Norges statskalender for året 1943*, 35-37.

²⁰⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 2.

hvor han den siste tiden satt som ekspedisjonssjef for Den administrative avdeling hvorunder også Justisministerens kontor sorterte.²⁰⁶ I motsetning til Heidar, som hadde mye å vinne på å framheve Breiens rolle og nedtone sin egen, hadde ikke Hasle noe utbytte av å legge fram disse opplysningene.

Ytterligere to forhold bidrar til å understøtte påstanden om at NS-kontoret var underlagt Breiens ledelse også etter at han ble ekspedisjonssjef. For det første viser et utkast Sverre Riisnæs skrev til redegjørelse for Justisdepartementets virksomhet av 6. november 1944, at saksområder som formelt lå under kontoret på dette tidspunktet, ble knyttet til Den administrative avdeling.²⁰⁷ For det andre viser saksgangen i saker som Justisministerens kontor hadde til behandling, at kontoret i praksis var underlagt Breiens ledelse. Påtegningene på sakspapirene viser at Justisministerens kontor satte opp et konsept som ble forelagt Breien før det gikk videre til justisråd Ragnar Larssen.²⁰⁸ Dersom kontoret hadde vært en selvstendig enhet, skulle sakene ha gått direkte fra NS-kontoret til justisråden slik som tidligere. Etter 1. juli 1943 ser det derfor ut til at Justisministerens kontor i praksis gikk fra å være et selvstendig kontor, som ikke var underlagt noen avdeling, men sorterte direkte under justisministeren og justisråden, til å være underlagt Den administrative avdeling. Den endrede organisasjonsstrukturen medførte imidlertid ingen tilbakeføring av saksområdene som i 1941 var blitt overført til kontoret fra avdelingens 2. sivilkontor.²⁰⁹ Forfremmelsen av Breien og lederskiftet ved Justisministerens kontor påvirket kontorets plassering på organisasjonskartet, men hadde ingen innvirkning på fordelingen av saksområder mellom de institusjonelle enhetene.

Min vurdering er at forholdene i Justisdepartementet ikke vitner om et institusjonelt kaos, men at endringene som var av uformell karakter, viser hvordan politiske posisjoner hadde forrang framfor byråkratiske strukturer under NS-regimet. Mye av virksomheten ved Justisministerens kontor var direkte tilknyttet Breien og hans politiske posisjon. Dette gjaldt

²⁰⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 64, 18-19

²⁰⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3, dok. 3, 72-76. Besettelsen av embeter og stillinger under Justisdepartementet og problemene med å få dommerembeter og dommerfullmektigstillinger tilfredsstillende besatt, redegjøres for under punkt I. i Riisnæs' redegjørelse. Det er denne delen av utkastet som omhandler Den administrative avdeling. Ansvar for utnevnelser, ansettelse og avskjedigelser i embeter og stillinger, hørte imidlertid innunder Justisministerens kontor.

²⁰⁸ Se eksempelvis RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0020, Journalsaker H 1945, J.nr. 569/45 M; RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0019, J.nr. 43/45 M, J.nr. 174/45 M; RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0018, J.nr. 3176/44 M.

²⁰⁹ Lampe, *Norges statskalender for året 1944*, 33-35.

både sambandstjenesten og arbeidet med å nazifisere departementets underliggende embetsverk. Som det framkommer av Riisnæs' redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942, var Breiens politiske verv som NS sambandsmann med på å definere kontorets virksomhet.²¹⁰ Videre var Breien involvert i arbeidet med å kartlegge og nazifisere juriststanden mens han var Riisnæs' personlige sekretær. Kontorets virksomhet må således betraktes som en forlengelse og utvidelse av dette arbeidet. Da Breien ble forfremmet til ekspedisjonssjef var det derfor naturlig at han fortsatte å lede dette arbeidet.

Fordelingen av saksområder mellom de institusjonelle enhetene i Justisdepartementet forble altså urørt etter 1. juli 1943. Heidar hevdet imidlertid at ordningen der politiske enkeltsaker som kom opp innenfor departementets ulike fagområder ble overført til Justisministerens kontor, opphørte etter at samtlige avdelinger i Justisdepartementet ble nazifisert på ekspedisjonssjefnivå.²¹¹ I forbindelse med landssvikoppgjøret hadde han mye å vinne på å nedtone kontorets politiske betydning. Likevel er det nærliggende å tro at Heidar snakket sant. Sommeren 1943 var det ikke bare ekspedisjonssjefembetene som var blitt nazifisert. Siden 25. september 1940 var flere byråsjefembeter og sekretærstillinger blitt besatt med NS-medlemmer. Nazifiseringen var langt fra total, men graden var stor nok til å sikre en saksbehandlingskjede innenfor hver avdeling der samtlige saksbehandlere var medlemmer av partiet. Om de politisk betonte sakene faktisk ble behandlet av avdelingenes NS-medlemmer, leder over til neste tema, nemlig saksbehandlingen i departementets tradisjonelle avdelinger.

3.2 Saksbehandlingen i de tradisjonelle avdelingene i departementet

Ministerialsystemet som ble innført i Norge i 1814, ble opprettholdt under okkupasjonen. Hver forvaltningsgren ble ledet av en enkeltperson, en statsråd eller minister, og administrasjonen dannet en pyramide under denne personen. Den departementale saksbehandlingen i et slikt system kjennetegnes ofte ved at en sak, når den kommer inn i departementet, i første instans overlates til en av de lavere funksjonærene, en sekretær, til behandling. Sekretæren lager et konsept der han formidler hva han mener departementet bør foreta seg i sakens anledning. Deretter går konseptet videre til sekretærens overordnede, byråsjefen. Fra byråsjefen går saken videre til en ekspedisjonssjef om nødvendig, hvis ikke

²¹⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559. Mappe 3, dok. 3, 21-31.

²¹¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3063, dok. 36, 3.

ekspederes den av byråsjefen. Viktige saker går hele veien til topps i pyramiden. Under okkupasjonen innebar dette at sakene ble lagt fram for justisråd Ragnar Larssen, eventuelt også departementets sjef Sverre Riisnæs, til avgjørelse.²¹²

Den departementale saksbehandlingen i et ministerialsystem er hierarkisk. Når et konsept i forbindelse med en sak blir lagt fram for den som har avgjørelsesmyndighet, mottar imidlertid personen et utkast som er veid og vurdert av flere personer.²¹³ Etter hvert som konseptet har vandret fra instans til instans i departementet, har det blitt rettet. De forskjellige meningene kommer til uttrykk i selve konseptet, i påtegninger og i selvstendige notater, såkalte P.M., som følger saken.²¹⁴ Til sist blir konseptet renskrevet og undertegnet. Denne arbeidsformen er gammel innenfor statsadministrasjonen og åpner for at underordnede embets- og tjenestemenn i stor grad kan være med på å påvirke utfallet av en sak.

3.2.1 Lovavdelingen

Alle utkast til forordninger av første rang, og etter 1. februar 1942 alle lovutkast, var innom Lovavdelingen til juridisk og lovteknisk gjennomgang før de ble utgitt. Den første tiden etter 25. september 1940, mens graden av nazifisering i avdelingen var svært lav, åpnet ordningen for at saker kunne treneres ved at embets- og tjenestemenn som var motstandere av NS, såkalte 'jössinger', kunne reise en rekke innvendinger mot forordningsutkastene slik at iverksettelsen ble forsinket og eventuelt også forhindret. I en rapport som er skrevet etter krigen, framkommer det at Lovavdelingens folk den første tiden etter Josef Terbovens nyordning forsøkte å gjøre gjeldende alle betenkeligheter som kunne reises mot de forskjellige nazistiske lovtiltakene.²¹⁵ Muntlige overleveringer fra Lars Johan Lilletvedt som var sekretær og byråsjef i avdelingen under okkupasjonen, forteller også om en stille innsats

²¹² Jan Debes, *Organisasjon: Realiteter og illusjoner i statsadministrasjonen* (Oslo: Universitetsforlaget, 1961), 133-135, 206-207. USA var det første landet innenfor den vestlige kulturkrets som brøt med kollegialsystemet og innførte et ministerialsystem. Systemet ble vanlig i de europeiske statene fra 1800-tallet av. Selv om ministerialsystemet ble innført i Norge i 1814, opphørte ikke kollegiene i Chr. Fredriks sentraladministrasjon, som var bygget opp etter det danske kollegialsystemet, å eksistere før etter at unionen med Sverige var inngått.

²¹³ Ibid., 207.

²¹⁴ Promemoria (P.M.): Forkortelsen ble særlig i eldre tid brukt som overskrift på skriv til høyere personer eller offentlige institusjoner, med betydningen "for å bringe i erindring, bønnskrift, søknad, tjenesteskriver". Senere har uttrykket også kommet til å bety "en oversikt" over utviklingen eller forløpet av en sak. (<http://snl.no/promemoria>)

²¹⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2. Unummerert dokument. Rapporten er skrevet etter krigen av en person som hadde god kjennskap til den tekniske ordningen av lovgivningsarbeidet, forholdene innad i Lovavdelingen og de ansatte i Justisdepartementet. Tonen i rapporten gjør det klart at den er skrevet av en person som sto utenfor NS

fra embets- og tjenestemenn i avdelingen for å svekke NS' grep om lovgivningsarbeidet, der saker havnet ”nederst i bunken” eller ”forsvant”.²¹⁶

16. desember 1940 ble Ragnar Larssen ansatt som sekretær i Lovavdelingen under forutsetning av at han meldte seg inn i NS. Han var en meget dyktig jurist og oppnådde raskt en betrodd stilling hos departementets sjef Sverre Riisnæs.²¹⁷ 1. juli 1941 rykket Larssen opp som byråsjef i avdelingen, og 15. november 1942 ble han justisråd. Ved tidspunktet for Larssens ansettelse var Arnvid Vasbotten det eneste NS-medlemmet i Lovavdelingen. Da Vasbotten ble oppnevnt som dommer i den nye nazistiske Høyesterett, ble Larssen det eneste gjenværende partimedlemmet. Som følge av dette skal flere av avdelingens saker ha blitt avgjort direkte ved forhandlinger mellom Larssen og Riisnæs, uten å ha gått den vanlige departementale veien gjennom en av byråsjefene og ekspedisjonssjefen. Ordningen skal ha kommet i stand allerede mens Larssen var sekretær.²¹⁸

Etter hvert fikk de av Lovavdelingens embets- og tjenestemenn som ikke var medlemmer av NS, stadig mindre å gjøre med de nazistiske forordningene og lovene. Til dels skyldtes dette deres eget ønske om å slippe å ha sakene til behandling. I følge Larssen hadde han som byråsjef flere ganger sammenstøt med avdelingens sekretærer fordi de tolket begrepet ”politiske saker” meget vidt og nektet å ha disse til behandling.²¹⁹ En kan feste lit til forklaringen hans fordi den understøttes av Henrik Bahr's vitnemål. Bahr tilhørte de førkrigsansatte embetsmennene i departementet og var både byråsjef og ekspedisjonssjef i Lovavdelingen under okkupasjonen. Han var ikke medlem av NS. Bahr forklarer at sammenstøtene ofte oppstod som følge av at en sekretær, etter å ha fått tildelt en politisk betont sak av Larssen og hatt den til gjennomsyn, gikk tilbake til byråsjefen og meddelte at han ikke kunne behandle saken.²²⁰ Dette betydde i realiteten at Larssen selv måtte behandle den i første hånd, fordi det ikke fantes andre NS-medlemmer i avdelingen som kunne gjøre det. I den forbindelse hendte det at Larssen ble sint og sa at han ikke kunne godta nektelsen. I følge Bahr ble disse konfliktene stort sett tilfredsstillende løst, men det skal mange ganger ha sett truende ut og endt i lange konferanser hos Riisnæs.²²¹

²¹⁶ Intervju med Mette Kongshem 3. oktober 2012.

²¹⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55, 2-3. Både Henrik Bahr og Marius Nygaard, som ikke var medlemmer av NS, beskrev Ragnar Larsen som en meget dyktig jurist.

²¹⁸ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148. Dok. 55.

²¹⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148. Dok. 54.

²²⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148. Dok. 55.

²²¹ Ibid.

Parallelt med at Larssen ble justisråd, ble det ansatt to nye sekretærer i Lovavdelingen: Per Riis og Yngvar Tank. Begge var medlemmer av NS. Videre framkommer det i et rundskriv av 16. november 1942 fra Riisnæs til Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, at en ny ordning for behandlingen av politiske saker i avdelingen ble formalisert. Rundskrivet, den såkalte justisrådinstruksen, slo fast at de av Lovavdelingens saker som justisråden fant hadde en politisk karakter, ikke skulle behandles i avdelingen, men i første hånd av den av Lovavdelingens sekretærer som justisråden bestemte, og i annen hånd av ham selv.²²² Dette påførte Larssen en ikke ubetydelig arbeidsmengde. I tillegg til å utføre arbeidsoppgavene tilknyttet justisrådembetet, måtte han behandle de politiske sakene fra avdelingen i annen hånd. I praksis innebar ordningen at de politiske sakene enten ble behandlet av Riis eller Tank i første hånd, for deretter å bli levert direkte til Larssen, uten å ha gått den vanlige departementale veien om en av byråsjefene og ekspedisjonssjefen først.²²³ Ordningen innebar at deler av saksbehandlingen en tid ble liggende utenfor Lovavdelingen.

Da NS-medlemmet Georg Hasle ble ekspedisjonssjef 1. juli 1943, overtok han det fulle ansvaret for avdelingens lovarbeid. En gjennomgang av forarbeidene til loven av 14. oktober 1943 om endringer i den militære straffelov, forarbeidene til "Utkast til lov om utlevering av post til personer som ulovlig har forlatt riket og til jøder hvis formue er inndratt" og utkast til lov om mortifikasjon av omsetningsgjeldsbrev som er inndratt med hjemmel i lov av 26. oktober 1942, viser eksempelvis at sekretærene Riis og Tank fortsatte å behandle de politiske sakene i første instans, slik som før.²²⁴ Påtegningene på saksdokumentene viser imidlertid at sakene etter 1. juli 1943 gikk via ekspedisjonssjef Hasle på vei opp til justisråden og Riisnæs, eller ble ekspedert direkte av Hasle. Nazifiseringen av ekspedisjonssjefembetet bidro således til at arbeidsoppgaver som, i tråd med Larssens juridiske kompetanse og NS-medlemskap, var blitt behandlet av justisråden, ble tilbakeført til avdelingen. Konsekvensen av nazifiseringen ble følgelig at de politiske sakene etter 1. juli 1943 fulgte de vanlige formene for departemental saksbehandling. Det var imidlertid ikke tilfeldig hvem som behandlet denne typen saker i Lovavdelingen. Saksbehandlingsskjeden besto utelukkende av NS-medlemmer.

²²² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 52.

²²³ RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0003, J.nr. 2302/42 M. RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0006, J.nr. 1179/43 M.

²²⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok 55, nr. 5, nr. 7, nr. 8. Sakene er i sin helhet tatt ut av Lovavdelingens arkiv og ligger vedlagt Georg Hasles landssviksak.

Larssen holdt i sin egenforklaring fast ved at nazifiseringen av ekspedisjonssjefembetet var en lettelse for hans egen arbeidsbyrde, som første halvår av 1943 hadde vært overveldende grunnet bestemmelsene i justisrådinstruksen.²²⁵ Videre hevdet han at nazifiseringen av ekspedisjonssjefembetene i departementet hadde hatt som konsekvens at Riisnæs, i saker av største viktighet og i strid med instruksen til justisrådembetet, traff avgjørelser etter direkte konferanser med ekspedisjonssjefene, uten at han som justisråd var involvert.²²⁶ Det er trolig at Riisnæs eksempelvis når det gjaldt personalspørsmål, konfererte direkte med Reinholdt Breien i Den administrative avdeling. Det er derimot mindre sannsynlig at han i saker som omhandlet juridiske og lovtekniske spørsmål gikk veien utenom Larssens erfaring og kompetanse.

Motstandshandlingene som fant sted i Lovavdelingen, der embets- og tjenestemenn forsøkte å trenere eller nektet å behandle politiske saker, resulterte i at saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, måtte bli behandlet av avdelingens NS-medlemmer. Den lave graden av nazifisering som preget personsammensetningen i Lovavdelingen før 1. juli 1943 gjorde det imidlertid umulig å opprettholde de vanlige formene for departemental saksbehandling. Det oppstod således nye rutiner for behandlingen av politiske saker. I tiden der Larssen var avdelingens eneste NS-medlem, falt arbeidet med denne typen saker på ham, og de skal flere ganger ha blitt avgjort direkte gjennom konferanse mellom ham og Riisnæs uten å ha gått den vanlige departementale veien. Høsten 1942, da NS-medlemmene Riis og Tank ble ansatt som sekretærer i Lovavdelingen, oppstod det en ny ordning som fortsatte også etter at Larssen ble justisråd. Ordningen gikk ut på at enten Riis eller Tank behandlet de politiske sakene i første hånd før de gikk videre til Larssen, som deretter konfererte direkte med Riisnæs. Den innebar at deler av saksbehandlingen en tid ble liggende utenfor Lovavdelingen, i form av at Larssen som justisråd behandlet sakene i annen hånd. Ordningen ble formalisert gjennom justisrådinstruksen. Det var ikke før ekspedisjonssjefembetet ble nazifisert at saksbehandlingen i sin helhet ble tilbakeført til avdelingen. De politiske sakene fulgte da en saksbehandlingkjede der alle leddene besto av NS-medlemmer. Larssen fortsatte å være et viktig ledd i denne kjeden, ikke som saksbehandler, men som justisråd.

²²⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54, 5-6.

²²⁶ Ibid.

3.3 Nazifiseringens politiske betydning

Analysen har vist hvordan nazifiseringen påvirket arbeidsdelingen og saksbehandlingen i Justisdepartementet. Videre framkommer det at de ideologisk og politisk betonte arbeidsoppgavene, som eksempelvis knyttet seg til gjennomføringen av nyordningen og jødeforfølgelsene, var av en slik art at de ikke på en effektiv måte lot seg gjennomføre innenfor rammene av et tradisjonelt byråkrati. Sentraladministrasjonens embets- og tjenestemenn skal i utgangspunktet være politisk nøytrale, noe som innebærer at de til enhver tid skal være lojale mot den sittende regjering og politikken den fører. Arbeidsoppgavene som knyttet seg til deler av NS-regimet og okkupasjonsmaktens politikk var imidlertid så radikale at flere av embets- og tjenestemennene i departementet saboterte eller nektet å gjennomføre oppgavene de ble pålagt.

Marius Nygaard søkte eksempelvis avskjed fra embetet som byråsjef for 2. sivilkontor i Den administrative avdeling sommeren 1941. Han erklærte seg bare villig til å fortsette dersom han ble fritatt for alle politiske saker, derunder alle personalspørsmål. Dette var en viktig motstandshandling som medførte en forskyvning i saksområdene mellom de institusjonelle enhetene i Justisdepartementet. Videre resulterte forsøk blant Lovavdelingens embets- og tjenestemenn på å trenere NS-styrets forordninger den første tiden etter 25. september 1940 og motstand mot å ha politiske saker til behandling, i at saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold måtte behandles av avdelingens NS-medlemmer. NS-regimet, med sin karakteristiske sammenblanding av parti og stat, hadde utvilsomt interesse av at embeter og stillinger i sentraladministrasjonen ble besatt med partifeller. En av grunnpilarene i partiets ideologi var jo at ”alt offentlig liv [skulle] gjennomsyres av sann NS-ånd”.²²⁷ Som de to eksemplene viser, var imidlertid nazifiseringen ikke bare et mål i seg selv, men også – slik situasjonen utviklet seg – en nødvendig forutsetning for at NS-regimet og okkupasjonsmakten skulle få gjennomført sin politikk. Nazifiseringen av departementet var en nødvendig forutsetning for den videre nazifiseringen.

Konsekvensen av denne konklusjonen i en større okkupasjonshistorisk kontekst er at vi ikke kan snakke om ”det norske byråkratiet” medvirkning til gjennomføringen av nyordningen og jødeforfølgelsene i entydig forstand. For Justisdepartementets vedkommende er det nødvendig å differensiere og gruppere departementets embets- og tjenestemenn for å få et

²²⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 3. dok. 3, 21-31.

realistisk bilde av hvem som bidro til gjennomføre denne politikken, hvem som var passive og hvem som eventuelt motarbeidet den. Det var jo ikke først og fremst det tradisjonelle norske byråkratiet, det vil si de førkrigsansatte embets- og tjenestemennene innenfor de tre avdelingene, som bidro til gjennomføringen. *Saksområdene som var av betydning for nyordningen og saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, ble primært behandlet innenfor de nazifiserte delene av departementet, av Justisministerens kontor eller av NS-medlemmene i de tradisjonelle avdelingene.*

Historiker Bjarte Bruland skriver i temaheftet *Det norske Holocaust: Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*, at "[d]en tyske okkupasjonen var en forutsetning for deportasjonen av jøder fra Norge, samtidig som en systematisk tilintetgjørelsesprosess ikke ville latt seg gjøre uten medvirkning fra Quisling-regimet og det norske byråkratiet".²²⁸ Gjennom hele publikasjonen bruker han systematisk begrepene "byråkratiet" og "det norske byråkratiet" når han beskriver den norske deltakelsen i jødeforfølgelsene under andre verdenskrig.²²⁹ I sin tidligere hovedfagsoppgave fra 1995 *Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*, skrev han likeledes: "Det norske byråkratiet gjennomførte [og] satte den tyske anti-jødiske politikken ut i livet".²³⁰ Brulands forskningsarbeider har mange kvaliteter, men begrepsbruken er inadekvat og leder til feilslutninger.

Den delvise, og etter hvert omfattende nazifiseringen av Justisdepartementet innebar altså at departementet fikk embets- og tjenestemenn som var villige til, og i visse tilfeller ivret etter, å utføre regimets politikk. Betydningen av dette må ikke undervurderes. Jan Debes påpeker i boka *Organisasjon: Realiteter og illusjoner i statsadministrasjonen*, at det ikke finnes utførlige regler om administrativ lydighet, men at en ordre, dersom den støter imot en tilstrekkelig sterk rettsoverbevisning, ikke vil bli adlydt.²³¹ Saker Lovavdelingen hadde til behandling, viser imidlertid at nazifiseringen ikke bare innebar at departementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å behandle politiske saker, eventuelt også legge politiske hensyn til grunn for saksbehandlingen, men at politiseringen i ytterste konsekvens innebar at departementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å bryte med rettsstatlige prinsipper dersom det var politisk fordelaktig. Et eksempel på dette er

²²⁸ Bjarte Bruland, *Det norske Holocaust: Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*, temahefte nr. 7 (Oslo: Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter, 2008), 8.

²²⁹ Bruland, *Det norske Holocaust*, 8, 9, 12, 20, 22.

²³⁰ Bjarte Bruland, "Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene" (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1995), 26.

²³¹ Debes, *Organisasjon*, 55-58.

avdelingens befatning med den allerede omtalte loven av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid. Loven var i strid med Grunnloven og gjeldende rettsprinsipper fordi den ble gitt tilbakevirkende kraft. Den ble utarbeidet i Justisdepartementet og vedtatt av Vidkun Quisling. I *Norsk krigsleksikon* blir Riisnæs omtalt som lovens arkitekt.²³² Dette er riktig, men det må tillegges at han hadde god hjelp av Lovavdelingens ekspedisjonssjef Georg Hasle. Forarbeidene til loven er fjernet fra avdelingens arkiv, men det rikholdige antallet forklaringer og vitneavhør i forbindelse med landssvikoppgjøret danner et tilstrekkelig grunnlag for å kunne rekonstruere hovedtrekkene i saksgangen.²³³

Opprinnelig var det sekretær og NS-medlem Yngvar Tank i Lovavdelingen som hadde fått i oppdrag å utarbeide et utkast til de påtenkte bestemmelsene. Tank skal imidlertid ha meddelt Hasle at det stred mot hans samvittighet å medvirke til loven, og etter å ha anmodet om og fått innvilget en samtale med Riisnæs, skal nektelsen ha blitt godkjent.²³⁴ Enden på visa ble at ekspedisjonssjefen utferdiget loven sammen med Riisnæs. Hasle hevdet selv at han ikke hadde noe med Eilifsen-saken å gjøre, at loven ble konsipert av Riisnæs personlig, og at han først fikk kjennskap til den på et senere tidspunkt.²³⁵ Vitneavhør både av NS-medlemmer og personer som sto utenfor partiet, indikerer imidlertid at Hasle medvirket til loven.²³⁶ Henrik Bahr, som hadde gått tilbake til byråsjefembetet sitt i Lovavdelingen da Hasle overtok som ekspedisjonssjef, hevdet han så sakspapirene i sirkulasjonsposten første gang i november 1943.²³⁷ Han mente aldri å ha vært i tvil om at det var Hasle som behandlet saken i avdelingen, fordi lovutkastet var forsynt med rettelser og tilføyelser i rødt blekk av den typen ekspedisjonssjefen pleide å bruke. Andreas Endresen, motstandsmann og byråsjef i Lovavdelingen under tiden loven ble utarbeidet, avga også forklaring der han fastholdt å ha sett sakspapirene i departementets sirkulasjonspost.²³⁸ I følge Endresen var lovutkastet utformet av Riisnæs. Han holdt det imidlertid som sannsynlig at utkastet var blitt diskutert i

²³² Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 79.

²³³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 1559, mappe 2. Unummerert dokument. I rapporten som er avgitt etter krigen om Lovavdelingens virksomhet under okkupasjonen, fremholdes det at det var Georg Hasle som fikk sakspapirene fjernet fra avdelingens arkiv. Dette er sannsynlig siden det var han, i samarbeid med Sverre Riisnæs, som utferdiget loven.

²³⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 13759, dok. 7, dok. 18.

²³⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18, 7, dok. 67, 2.

²³⁶ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 42. Vitneavhør av Henrik Bahr, Andreas Endresen, Karl Stabel og Yngvar Tank.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.

ett eller annet møte siden det var påført en rekke overstrykninger og rettelser. Videre hevdet han at det lå et renskrift av utkastet blant sakspapirene, som var forsynt med Hasles initialer – ingen andres. I følge Endresen var det ingen innledning i Riisnæs' håndskrevne utkast. En innledning som skal ha blitt rettet med blyant av Riisnæs, var imidlertid på plass i renskriftet. Når det gjelder rettelsene som skal ha vært påført det opprinnelige lovutkastet, er Bahrs og Endresens vitneforklaringer sammenfallende. Dersom en legger sistnevntes forklaring til grunn, er det videre nærliggende å anta at det var Hasle som skrev innledningen til loven. Justisråd Ragnar Larssen var på ferie da loven ble utarbeidet.²³⁹ Tatt i betraktning at Larssen var fraværende og Tank ble fritatt fra å behandle saken, er det trolig at det bare var Hasle i Lovavdelingen som medvirket til loven.

Den delvise nazifiseringen av Justisdepartementet fikk politisk betydning fordi motstand blant departementets førkrigsansatte embets- og tjenestemenn gjorde det nødvendig å legge saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning og berørte politiske forhold, til de nazifiserte delene av departementet. Dette resulterte i at saker som hadde med nyordningen og jødeforfølgelsene å gjøre, ble behandlet ved Justisministerens kontor eller av NS-medlemmene i de tradisjonelle avdelingene. Saksbehandlernes politiske tilknytning innebar først og fremst at Justisdepartementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å følge opp politiske direktiver. Nazifiseringen innebar også at viktige deler av nyordningen og andre politiske saker ble forvaltet av en ny institusjon, som skilte seg fra departementets øvrige institusjonelle enheter, hvor politiske føringer lå til grunn for saksbehandlingen. Også innenfor de tradisjonelle avdelingene åpnet dette for at politiske hensyn kunne legges til grunn for saksbehandlingen. I ytterste konsekvens innebar nazifiseringen at departementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å bryte med rettsstatlige prinsipper for å nå politiske mål. To problemer som hefter ved konklusjonene som trekkes i dette kapittelet, er imidlertid bruken av NS-medlemskap som kriterium for å måle graden av nazifisering i departementet og begrensningen som ligger til grunn for analysen, ved at det bare er saksbehandlingen i Lovavdelingen som blir behandlet.

3.3.1 NS-medlemmene

De sentrale NS-medlemmene som er omtalt i dette kapittelet, var involvert i frivillig/ønsket kollaborasjon. Ingen av dem – verken Reinholdt Breien, Ulf Heidar, Georg Hasle, Ragnar

²³⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54, 11-12.

Larssen, Per Riis eller Yngvar Tank – hadde blitt presset inn i partiet eller var medlemmer av NS som dekke for lettere å kunne drive motstandsarbeid. Dette betyr likevel ikke at de var overbeviste nasjonalsosialister. Motivene som lå bak medlemskapet kunne variere.

Kildematerialet etterlater liten tvil om at Reinholdt Breien og Ulf Heidar ved det nyopprettede Justisministerens kontor samt Georg Hasle og Yngvar Tank ved Lovavdelingen, var grunnfestede NS-menn. Breien, Heidar og Tank hadde vært tilknyttet partiet før okkupasjonen. Tank hadde forlatt NS i 1937, men meldte seg inn igjen etter krigsutbruddet. Tidligere partifeller samt personer som hadde stått utenfor NS, beskrev Tank som en overbevist nasjonalsosialist.²⁴⁰ Breien og Heidar tilhørte partiets harde kjerne. De var blant de 2 691 medlemmene som ikke hadde meldt seg ut etter splittelsen i 1937, og som fornyet medlemskapet etter krigsutbruddet. Det er derfor liten grunn til å betvile at de var overbeviste NS-menn. Breien var i tillegg medlem av både KO og GSSN. Medlemskapet i særorganisasjonene og familieforbindingene hans underbygger påstanden om at han var en grunnfestet NS-mann. Faren, Thor Breien, hadde vært medlem av partiet siden stiftelsen i 1933.²⁴¹ Breiens to yngre brødre, Ulf og Tor, hadde også meldt seg inn i partiet i mellomkrigsårene. De tre brødrene var alle aktive i NS Studentfylking (NSSF).²⁴² Ulf var med på å starte opp organisasjonen høsten 1940 og var gruppeleder i Oslo fram til 1942, og Breien selv var stedfortreder for NSSFs leder, Rolf Holm, når han tjenestegjorde ved fronten.²⁴³ I motsetning til de tre andre var ikke Georg Hasle førkrigsmedlem av partiet. Han hadde imidlertid vært medlem av Fedrelandslaget før okkupasjonen og således ikke stått så langt unna NS.²⁴⁴ Under okkupasjonen meldte han seg inn i partiet og ble i likhet med Breien medlem av både KO og GSSN. I egenforklaringen Hasle avga da han ble etterforsket for landssvik, fortalte han at det var tilslutning til NS' program som hadde fått ham til å melde seg inn i partiet.²⁴⁵ En kan konkludere med at også Hasle var et overbevist NS-medlem.

Som Øystein Sørensen påpeker i boka *Hitler eller Quisling: Ideologiske brytninger i Nasjonal Samling 1940-1945*, tilsa den offisielle NS-ideologien en samlet og enhetlig bevegelse – styrt

²⁴⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 13759, dok. 7, dok. 18 og dok. 24.

²⁴¹ Bjørn Westlie, *Hitlers norske budbringere* (Oslo: Aschehoug, 2012), 35.

²⁴² Stig Hosteland, "NS-studentene ved Universitetet i Oslo" (Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitet i Oslo, 2010), 27, 62, 76, 81.

²⁴³ *Ibid.*, 62.

²⁴⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18, 2-3.

²⁴⁵ *Ibid.*

etter førerprinsippet – innenfor en overgripende ideologisk ramme, nasjonalsosialismen.²⁴⁶ Studien viser imidlertid at NS ikke var noen enhetlig ideologisk blokk. I boka identifiserer han fire ideologiske strømninger innad i NS: nasjonalisme, pangermanisme, sosialisme og pro-kapitalisme.²⁴⁷ Dette var konfliktlinjer som tidvis løp parallelt, tangerte og krysset hverandre. I faglitteraturen om okkupasjonstiden refereres det også til et annet stridstema som skapte splittelse innad i partiet. I 1940-41 hersket det uenighet om hvordan NS best skulle omdanne Norge til en nasjonalsosialistisk stat. Det var ikke målet det var uenighet om, men strategien – om det skulle velges en ”kort” eller ”lang linje”.²⁴⁸ De som var tilhengere av den korte linjen, mente nyordningen burde innføres raskest mulig, med makt om nødvendig. De ønsket en revolusjon fra toppen og ned, der NS overtok alle viktige institusjoner og organisasjoner og plasserte sine egne folk i alle nøkkelposisjoner.²⁴⁹ Det var denne linjen Vidkun Quisling valgte. Tilhengerne av den lange linje mente på sin side at en burde gå litt lempeligere fram. De ville unngå splittende konflikter og så nødvendigheten av å inngå kompromisser underveis.²⁵⁰

Tatt i betraktning at det fantes ulike ideologiske strømninger og splittelser innad i NS, er det viktig å ha i mente at det selv blant overbeviste NS-medlemmer – slik som Breien, Hasle, Heidar og Tank – kunne herske uenighet om både mål og middel. Det er rimelig å anta at dette kunne få praktisk betydning for hvordan de utførte arbeidsoppgaver i Justisdepartementet og hva de var villige til å medvirke til. Et sentralt spørsmål er om splittelsen mellom Hasle og Tank i Eilifsen-saken var et uttrykk for slike interne konfliktlinjer. Tank ble i erklæringer, uttalelser og vitneavhør under landssvikoppjøret omtalt som en moderat nazist, som sto i opposisjon til de ytterliggående personene i partiet.²⁵¹ I samtiden fikk han følgende karakteristik av motstandsbevegelsen: ”Gammelt partimedlem. Overbevist tilhenger av NS’ program, men reagerer tydelig overfor de verste ... Så vidt skjønnes personlig hederlig og uten personlige ambisjoner ... nettopp av den grunn må han

²⁴⁶ Øystein Sørensen, *Hitler eller Quisling: Ideologiske brytninger i Nasjonal Samling 1940-1945* (Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1989), 18-19.

²⁴⁷ *Ibid.*, 11-23.

²⁴⁸ Høidal, *Quisling*, 385; Kraglund, *Holdningskampen*, 4-5.

²⁴⁹ *Ibid.*; *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*; *Ibid.*

²⁵¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 13759, dok. 7. Vitneavhør 21. juni 1946 av Reinholdt Breien og Erling Arneberg; Anr. 13759, dok. 18. Henrik Bahrs uttalelse av 20. september 1946 om Yngvar Tanks forhold som sekretær i Justisdepartementets lovavdeling; Anr. 13759, dok. 24. Mats Stensruds erklæring av 10. september 1947 og Jens Fagerengs erklæring av 17. september 1947.

antas å være lite tilgjengelig for påvirkning nå i den 11. time”.²⁵² Kildematerialet gir imidlertid ingen indikasjon på om han tilhørte den nasjonalistiske eller pangermanske fløyen i partiet, eller om han hadde et sosialistisk eller pro-kapitalistisk ståsted. Det kommer derimot klart fram at Hasle hadde et pangermansk verdenssyn. I tillegg til medlemskapet i GSSN, bidrar egenforklaringen hans til å understreke dette:

Jeg har lenge før denne krigen vært oppmerksom på at vi må finne fram til en eller annen form for overstatlig organisasjon, om ikke alle kulturfolk skal gå under ... Jeg mente at Pan-Europa var en teknisk og økonomisk nødvendighet om den kvite manns kultur skulle bli reddet ... Tysklands holdning og direkte program i så måte ga meg håp om at en varig europeisk samling var mulig.²⁵³

Av Sverre Riisnæs ble Hasle beskrevet som en overbevist nasjonalsosialist og SS-mann, som gikk fullt og helt inn for ”den nye tid”.²⁵⁴ Henrik Bahr, som ikke var medlem av NS, karakteriserte Hasle som ”en overbevist nazist som uten hemninger gikk inn for å fremme ”den nye tid””.²⁵⁵ Det er tydelig at Tank tilhørte den moderate fløyen av partiet mens Hasle var mer radikal. Splittelsen i Eilifsen-saken kan således ha vært et uttrykk for ulike konfliktlinjer innad i partiet. Eilifsen-saken skapte imidlertid også splittelse blant radikale NS-medlemmer. Innenfor den pangermanske fraksjonen i partiet reagerte eksempelvis kretsen rundt Hans S. Jacobsens *Ragnarok* med å legge kupp-planer mot Quisling.²⁵⁶ De så hendelsen som et endelig bevis på at Ministerpresidenten var Reichskommissar Josef Terbovens lydige redskap. Det er derfor ikke gitt at splittelsen i denne saken kan knyttes til dypere ideologiske og politiske strømninger i partiet.

Av de seks sentrale NS-medlemmene som har vært omtalt i dette kapittelet, kan en konkludere med at fire var overbeviste nasjonalsosialister. Det er imidlertid mer usikkerhet knyttet til Ragnar Larssens og Per Riis’ medlemskap. Riis ble opptatt i partiet 15. juli 1942. Under rettsoppgjøret understreket han at det ikke var påvirkning fra andre som hadde fått ham til å melde seg inn i NS, men at han hadde gjort det av egen overbevisning fordi han var blitt påvirket av propagandaen.²⁵⁷ Riis meldte seg ut av partiet i juni 1944, tilsynelatende fordi han

²⁵² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 13759, dok. 12, nr. 7.

²⁵³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 18. Georg Hasles egenforklaring av 12. desember 1945.

²⁵⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 17. Vitneavhør av Sverre Riisnæs 1. desember 1945.

²⁵⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 42. Vitneavhør av Henrik Bahr 8. april 1946.

²⁵⁶ Terje Emberland og Bernt Roughtvedt, *Det ariske idol: Forfatteren, eventyreren og nazisten Per Imerslund* (Oslo: Aschehoug, 2004), 417-418, 430-**før inn siste sidetall.**

²⁵⁷ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 2031, dok. 3, 2.

var skuffet over NS' virke og de interne stridighetene i partiet.²⁵⁸ Tatt i betraktning at Riis meldte seg inn i NS på et tidspunkt hvor Tyskland var på fremmarsj og så ut til å vinne krigen og ut igjen etter at vinden hadde snudd og det gikk mot alliert seier, kan en ikke utelukke at det var pragmatiske overveininger og ikke ideologisk overbevisning, som lå bak det relativt kortvarige medlemskapet.

At det var pragmatiske overveininger som lå til grunn for Larssens medlemskap, er enda tydeligere. Larssen meldte seg inn i partiet da han ble ansatt som sekretær i Lovavdelingen 16. desember 1940. Etter alt å dømme var innmeldelsen et vilkår for at han skulle få stillingen. Larssen hevdet i sin egenforklaring at han ble innstilt til stillingen av daværende ekspedisjonssjef Per Augdahl fordi han hadde rent laud til juridikum.²⁵⁹ Videre at han den 15. desember ble kalt opp til Sverre Riisnæs og daværende sekretær Breien og meddelt at han kunne få stillingen, forutsatt at han meldte seg inn i NS. Forklaringen samsvarer med vitneavhøret Breien avga i sakens anledning.²⁶⁰ Også vitneavhøret av Henrik Bahr, som var byråsjef i Lovavdelingen under tiden søknaden ble behandlet, peker i retning av at Larssen fikk stillingen fordi han gikk inn i partiet. Bahr hevdet imidlertid at han var blitt ansatt av Riisnæs mot Lovavdelingens innstilling. En kan feste lit til dette punktet i forklaringen fordi det understøttes av opplysninger Riisnæs fremsatte. Riisnæs hevdet at Larssen ikke var blitt innstilt av embetsmennene i Lovavdelingen fordi han var for gammel for stillingen, men at han likevel var blitt ansatt fordi "han hadde de beste kvalifikasjoner". Han kunne derimot ikke huske om ansettelsen betinget at Larssen måtte melde seg inn i NS. En kan imidlertid utgå fra at dette var tilfelle, siden de øvrige vitneavhørene var sammenfallende på dette punktet.

Med bakgrunn i at NS-medlemskap var et vilkår for ansettelsen i Lovavdelingen, kan en gå ut fra at Larssen meldte seg inn i partiet av opportunistiske grunner. Den økonomiske situasjonen han befant seg i høsten 1940, bidrar til å underbygge denne slutningen. Før krigen hadde Larssen vært ansatt som komitésekretær i Stortinget, særlig tilknyttet Finans- og tollkomiteen, og da Stortinget trådte ut av funksjon som følge av okkupasjonstiden, ble han stående uten jobb. Larssen skal ha søkt en rekke offentlige stillinger, deriblant en konsulentstilling i forskningsrådet og forskjellige stillinger i det nyopprettede

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54.

²⁶⁰ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148. dok. 55. Vitneavhør av Reinholdt Breien 13. februar 1946

Innenriksdepartementet, uten resultat.²⁶¹ Fordi han, som Bahr påpekte, hadde betydelig gjeld og dessuten var ”en mann med flotte vaner som var vant til å bruke mange penger”, er det nærliggende å anta at han meldte seg inn i NS for å bedre sin økonomiske situasjon.²⁶² Verken Bahr eller Marius Nygaard, som begge sto utenfor NS, trodde Larssen var en overbevist nasjonalsosialist.²⁶³ Videre ble det framholdt av partifeller som ble avhørt i saken mot ham, at Larssen ikke var noen aktiv partimann og ofte inntok et moderat standpunkt overfor Riisnæs.²⁶⁴

Spørsmålet er om tilfeller der pragmatiske overveininger lå til grunn for NS-medlemskap og tvilstilfeller der det er usikkerhet knyttet til personens ideologiske og politiske ståsted, kan tas med i regnestykket når en skal måle graden av nazifisering i departementet. Er det fruktbart å sette likhetstegn mellom antall NS-medlemmer og grad av nazifisering, når enkelte partimedlemmer ikke var ideologisk og politisk forankret? I tilfellene Larssen og Riis mener jeg at det er det. Begge var inneforstått med at NS-medlemskapet innebar at de ville få politiske saker til behandling da de tok ansettelse i Justisdepartementet. Et vilkår for Larssens ansettelse var innmeldelse i NS, og slik tilfellet var med Riis, søkte han ikke ansettelse i departementet, men ble ansatt som sekretær etter forespørsel på bakgrunn av sitt NS-medlemskap. Dette skjedde fordi Larssen hadde gjort henvendelse til Riisnæs om å få ansatt to nye NS-sekretærer i Lovavdelingen fordi det var nødvendig å ha noen som kunne behandle de politisk betonte sakene i første hånd.²⁶⁵ Larssen hadde fram til da vært nødt til å behandle disse sakene alene, fordi avdelingens ’jössinger’ nektet å ha noe med dem å gjøre. Selv om Larssen og Riis ikke nødvendigvis sluttet opp om NS’ ideologi, erklærte de seg begge villige til å utføre oppgaver som var forbundet med den, da de under de gitte omstendighetene tok ansettelse i departementet.

3.3.2 Et viktig forbehold

²⁶¹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 54.

²⁶² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55, 5. Vitneavhør av Henrik Bahr 26. april 1946.

²⁶³ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55.

²⁶⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3148, dok. 55. Vitneavhør av Georg Hasle 13. juni 1946, vitneavhør av Aalvik Pedersen 12. juni 1946 og vitneavhør av Reinholdt Breien 13. februar 1946.

²⁶⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 13759, dok. 18. Henrik Bahr som var ekspedisjonssjef i Lovavdelingen da sekretærene Per Riis og Yngvar Tank ble ansatt, hevder ansettelsene ikke skjedde etter innstilling fra ham. Særlig hva Tank angikk skal Bahr ha protestert overfor Sverre Riisnæs, fordi Tank ikke hadde den eksamenskarakteren (står til laud) som etter gjeldende praksis var påkrevd for ansettelse i avdelingen.

En viktig innvending som både kan og bør reises mot konklusjonene som trekkes i dette kapitlet, er begrensningen som ligger til grunn for analysen. Det er påvist en klar sammenheng mellom *hvem* som behandlet *hvilke* type saker i Lovavdelingen. Analysen inkluderer imidlertid ikke de to andre avdelingene: Den administrative avdeling og Fengselsstyret. Her er det rom for videre forskning, og en kan ikke utelukke at det i framtida kan komme divergerende konklusjoner.

Jeg vil likevel framsette to argumenter som bygger opp under tesen om at de ideologisk og politisk betonte arbeidsoppgavene som knyttet seg til gjennomføringen av deler av NS-regimet og okkupasjonsmaktens politikk, var av en slik art at de, under de rådende omstendighetene, ikke på en tilstrekkelig effektiv måte lot seg gjennomføre innenfor rammen av et tradisjonelt byråkrati, også er gyldig for de øvrige to avdelingenes vedkommende. For det første er det klart, etter å ha sett på arbeidsdelingen mellom de institusjonelle enhetene, at flere politisk betonte saker ble tatt ut av de tradisjonelle avdelingene og overført til Justisministerens kontor. Dette var neppe tilfeldig. Min vurdering er at det enten må ha skjedd fordi Sverre Riisnæs eller NS' sambandsmann Reinholdt Breien ønsket å sikre en saksbehandling der det ble tatt politiske hensyn, eller fordi embets- og tjenestemenn i de tradisjonelle avdelingene - Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – aktivt saboterte eller motsatte seg å ha sakene til behandling. For det andre opphørte denne ordningen etter at alle ekspedisjonssjefembetene 1.juli 1943 ble besatt med NS-medlemmer. Dette tyder på at den økte graden av nazifisering endret vilkårene for gjennomføringen av NS-regimet og okkupasjonsmaktens politikk, slik at saker som var av politisk betydning og berørte politiske forhold, igjen kunne behandles innenfor de respektive tradisjonelle avdelingene.

3.4 Konklusjon

Den delvise nazifiseringen av Justisdepartementets organisatoriske oppbygning og personsammensetning medførte endringer innad i departementet som fikk politiske konsekvenser, fordi vilkårene som lå til grunn for gjennomføringen av NS-regimets og okkupasjonsmaktens politikk ble endret. Barrierene mot et utfall som ikke samsvarte med NS' politikk ble eliminert.

Opprettelsen av Justisministerens kontor påvirket arbeidsdelingen mellom de institusjonelle enhetene ved at saksområder som var forbundet med nyordningen ble tatt ut av 2. sivilkontor i Den administrative avdeling og lagt til kontoret, og ved at enkeltsaker som kom opp innenfor Justisdepartementets ulike fagområder, som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, ble tatt ut av sine respektive avdelinger og overført til den nye enheten. I tillegg fikk kontoret ansvar for nye saksområder som var særegne for okkupasjonstiden. Overføringene innebar at saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning, ble lagt til en politisert del av departementet der det både fantes vilje til å behandle denne typen saker og hvor politiske hensyn ble styrende for saksbehandlingen. Saksområdene som ble overført fra 2. sivilkontor, fortsatte å ligge under kontoret gjennom hele okkupasjonstiden. Ordningen der politiske enkeltsaker ble tatt ut av sine respektive avdelinger og lagt til Justisministerens kontor opphørte 1. juli 1943, da alle ekspedisjonssjefembetene ble besatt med NS-medlemmer.

Alle saksområder som hadde med nyordningen å gjøre ble imidlertid ikke overført til det nye NS-kontoret. Både Fengselsstyret og Lovavdelingen, som i all hovedsak fortsatte å bestyre sine tradisjonelle saksområder, hadde ansvaret for forvaltningsområder som var tilknyttet nyordningen. Dette innebar at saksområder som var av politisk betydning for NS-regimet og okkupasjonsmakten ikke bare ble forvaltet av Justisministerens kontor, men også av avdelinger som representerte institusjonell kontinuitet med tiden før 25. september 1940. Det var imidlertid grader av diskontinuitet i personsammensetningen innenfor de tradisjonelle institusjonene, og analysen har vist at det ikke var tilfeldig hvem som behandlet hvilke type saker i Lovavdelingen. Det er påvist en klar sammenheng mellom hvem som behandlet hvilke type saker. På samme måte som byråsjef Marius Nygaards motstandshandling ledet til at saksområder fra 2. sivilkontor ble overført til den nye NS-institusjonen, resulterte motstandshandlinger blant avdelingens embets- og tjenestemenn i at saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, måtte behandles av Lovavdelingens NS-medlemmer.

De ideologisk og politisk betonte arbeidsoppgavene som knyttet seg til gjennomføringen av nyordningen og jødeforfølgelsene, var av en slik art at de, under de gitte omstendighetene, ikke på en tilstrekkelig effektiv måte lot seg gjennomføre innenfor rammen av et tradisjonelt byråkrati. Den delvise nazifiseringen av Justisdepartementet var følgelig en nødvendig forutsetning for at NS-regimet og okkupasjonsmakten skulle få gjennomført sin politikk. Saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold ble i

all hovedsak overført til de nazifiserte delene av departementet, noe som resulterte i at saker som hadde med nyordningen og jødeforfølgelsene å gjøre, enten ble behandlet ved Justisministerens kontor eller av NS-medlemmene i de tradisjonelle avdelingene. Det var ikke de tradisjonelle delene av byråkratiet – de førkrigsansatte embets- og tjenestemennene i avdelingene – som medvirket til gjennomføringen av denne politikken. Konklusjonen modifierer enhver oppfatning om et byråkrati som ikke var i stand til å handle moralsk, og som derfor var sårbart overfor et regimeskifte. Også blant NS-medlemmene møtte enkelte tiltak motstand dersom de stred imot en tilstrekkelig sterk rettsoverbevisning, slik eksempelet med lov av 14. august 1943 om tiltak til opprettholdelse av ro og orden i krigstid viser. Nazifiseringen innebar først og fremst at Justisdepartementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å behandle politiske saker. Videre at viktige deler av nyordningen og andre saker som var av politisk betydning ble behandlet av en ny institusjon som var frakoblet alle demokratiske tradisjonssammenhenger og hvor saksbehandlingen ikke skjedde på nøytralt, men på politisk grunnlag. Også innenfor departementets tradisjonelle avdelinger åpnet den delvise nazifiseringen for at politiske hensyn kunne legges til grunn for saksbehandlingen. Denne muligheten ble forsterket ved at saker som var politisk betont fulgte en saksbehandlingsskjede der alle leddene besto av NS-medlemmer. I ytterste konsekvens innebar nazifiseringen at Justisdepartementet hadde saksbehandlere som var villige til å gå på tvers av rettsgrunnlaget som satte skranker for deres virksomhet, dersom det var politisk fordelaktig.

4 Kollaborasjon og motstand

I de foregående kapitlene har jeg undersøkt i hvilken grad og på hvilken måte framstøtene for å nazifisere Justisdepartementet preget departementets institusjonelle karakter og personsammensetning. Søkelyset har også vært rettet mot de politiske virkningene av nazifiseringen. Et tema det gjenstår å undersøke, er hvilke reaksjonsmønstre som avtegnet seg blant departementets embets- og tjenestemenn, som svar på nazifiseringen og NS-myndighetenes og okkupasjonsmaktens revolusjonerende og samfunnsendrende politikk. Det er reaksjonsmønstrene til embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS jeg ønsker å kartlegge og analysere.

Analysens to nøkkelbegreper er *kollaborasjon* og *motstand*. Begrepene danner to motpoler. Reaksjonsmønsteret til den enkelte ekspedisjonssjef, byråsjef og sekretær kunne imidlertid romme handlinger innenfor begge kategoriene. Det å bli værende i embeter og stillinger etter Josef Terbovens nyordning, innebar *administrativ* kollaborasjon med okkupasjonsregimet. Samhandlingen kunne bunne i ulike motiver, anta ulike former og innebære alt fra rutinemessig og teknisk budsjettarbeid til aktiv deltakelse i utforming av bestemmelser. Kollaborasjonen kunne også bli utført i kombinasjon med motstandshandlinger. Ved å skille mellom *tvangsbasert*, *pragmatisk* og *frivillig/ønsket kollaborasjon*, samt kategorisere ulike motstandshandlinger langs to kryssende akser der det skilles mellom *ikke-organisert* og *organisert motstand* og mellom *sivil motstand* og *holdningskamp*, ønsker jeg å identifisere de ulike handlingstypene som fantes i Justisdepartementet.²⁶⁶ Jeg vil også undersøke relasjonene mellom de ulike formene for kollaborasjon og motstand.

Jeg skal først ta for meg de ulike kollaborasjonsformene. Deretter skal jeg se på tilfeller av ikke-organisert og organisert motstand. Følgende problemstillinger står i sentrum: *Hvilke handlingstyper gjorde seg gjeldende blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn? Hvilken utbredelse hadde sivil motstand og holdningskamp i departementet? Hvilket verdigrunnlag og hvilke politiske visjoner lå til grunn for motstandskampen? Hvordan var relasjonene mellom de tre typene kollaborasjon og de ulike formene for sivil motstand?*

²⁶⁶ Begrepene er definert og redegjort for i kapittel 1, 10-12.

4.1 Kollaborasjon

Jan Debes påpeker i boka *Sentraladministrasjonens historie 1940-1945* at det var Administrasjonsrådets linje at embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen ikke burde fratru sine embeter og stillinger, men holde stand.²⁶⁷ Lederen for Justisdepartementet under rådets dager, Ole Fingalf Harbek, har uttrykt det slik: Administrasjonsrådet var ”av den oppfatning at det var enhver departements-embetsmanns plikt å fortsette i sin stilling og betrakte den som en skanse som skulle holdes så lenge som mulig”.²⁶⁸ Denne oppfatningen ble kommunisert til embetsmenn i departementet, og Harbek mente etter krigen at det på denne måten var blitt lagt et nokså sterkt press på dem.²⁶⁹ Også etter 25. september 1940 ble tilsvarende oppfatninger uttrykt. Daværende høyesterettsjustitiarius, Paal Berg, ba eksempelvis ekspedisjonssjef Einar Theiste Boyesen i Kirke- og undervisningsdepartementet om å fortsette som leder for skolevesenet og anmodet ham om ikke å ta noen unødige kamp med den nye NS-statsråden.²⁷⁰

Den rådende oppfatningen blant embetsmenn i sentraladministrasjonen og framtrepende personer i det offentlige Norge, både før og etter Josef Terbovens nyordning, var at landets befolkning var best tjent med at statlige embets- og tjenestemenn ble på sine plasser. Statsinstitusjonene forvaltet både norske og tyske interesser, og selv om en masseflukt fra det offentlige embetsverket ville skape vanskeligheter for okkupasjonsmakten, ville norske interesser også bli skadelidende.²⁷¹ Et annet argument som veide tungt, var at en ved å bli værende i embeter og stillinger hindret NS-medlemmer i å overta nøkkelposisjoner i staten.²⁷² Videre gjaldt det å holde så mange som mulig i uproduktivt arbeid for å hindre okkupasjonsmakten i å nyttiggjøre seg av arbeidskraften.²⁷³ Da spørsmålet om embets- og tjenestemenn burde tre tilbake enkeltvis ble diskutert i Justisdepartementet etter nyordningen

²⁶⁷ Debes, *Sentraladministrasjonens historie 1940-1945*, bd. 5 (Oslo:Universitetsforlaget, 1980), 132.

²⁶⁸ Sitert i St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 20.

²⁶⁹ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 20.

²⁷⁰ Debes, *Sentraladministrasjonens historie*, 133.

²⁷¹ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 5; vedlegg 6, 1. Oppfatningen kom tydelig til uttrykk i en redegjørelse skrevet mot slutten av 1943 for ”den holdning sentraladministrasjonens tjenestemenn hadde vist under okkupasjonen”. I redegjørelsen ble det framholdt at det var hensynet til landets befolkning som hadde vært utslagsgivende for at en felles arbeidsnedleggelse ikke hadde vært ønskelig. Redegjørelsen var utarbeidet av det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget i anledning av påtenkte forholdsregler ved en alliert invasjon.

²⁷² NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 1.

²⁷³ Ibid. Dette argumentet ble fremmet av Embets- og statstjenestemannsutvalget da utvalget og Koordinasjonskomiteen diskuterte spørsmålet om blokade av statsstillinger vinteren 1942-43. Utvalget kom fram til at det måtte fraråde en total blokade av statlige stillinger.

25. september, ble det i tillegg understreket at dette ikke var ønskelig, fordi det ville utsette de gjenværende for økt press og vilkårlighet.²⁷⁴ Konklusjonen ble derfor at ingen måtte gå til et slikt skritt uten at det forelå særlige grunner til det.

Selv om det var en utbredt oppfatning at departementsembetsmenn og sekretærer burde bli sittende, kom det ingen direktiver fra myndighetene i London om hvordan sentraladministrasjonen skulle forholde seg til okkupasjonsregimets framstøt de første årene etter Terbovens nyordning. Dette innebar at de felles holdningene og normene som utviklet seg på arbeidsplassen mellom embets- og tjenestemennene i departementet, fikk avgjørende betydning for hvordan den enkelte valgte å agere. Med provisorisk anordning av 22. januar 1942 ble det riktignok slått fast at medlemskap i NS var straffbart. Det var imidlertid først etter at det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget ble dannet, at det ble gitt direktiver og forholdsordre direkte til embets- og tjenestemenn i staten. Utvalget ble etablert kort tid etter statsakten i 1942 og vokste til å bli en sivil motstandsorganisasjon for de som arbeidet i statsforvaltningen. Embets- og statstjenestemannsutvalgets forholdsordre ble gitt i form av paroler.²⁷⁵ De viktigste parolene som ble utstedt, var den om delvis blokade av statsstillinger som ble gitt i mars 1943 og parolen om total blokade av offentlige stillinger som ble sendt ut i mai samme år.²⁷⁶

Forholdet mellom embets- og tjenestemenn i forvaltningen og okkupasjonsregimet ble også regulert av folkeretten. I henhold til den fjerde Haag-konvensjonens landkriksreglement fra 1907 hadde okkupasjonsmakten både plikt og rett til å gi lovbestemmelser for å sørge for ro og orden i det okkuperte området.²⁷⁷ Denne retten tilfalt også NS-regimet i form av å være et organ for okkupasjonsmakten.²⁷⁸ Departementsembetsmenn og sekretærer hadde ikke hjemmel i folkeretten til å motsette seg å ha befatning med denne delen av okkupasjonsregimets lovgivningsvirksomhet. Artikkel 43 i landkriksreglementet slo imidlertid fast at det gjeldende rettsgrunnlaget i det okkuperte området skulle respekteres så langt det ikke forelå absolutte hindringer for det.²⁷⁹ Alle lovgivningstiltak som gikk på tvers av denne bestemmelsen, som eksempelvis stred mot Grunnloven eller var av revolusjonær art,

²⁷⁴ St. meld. nr. 64 (1950), bilag 2: 21

²⁷⁵ Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 322-323. Paroler: skriftlige eller muntlige direktiver som sa hvordan folk skulle forholde seg overfor NS og okkupasjonsmakten. De illegale avisene var viktige spredere av paroler. For at de skulle få økt vekt ble enkelte paroler også gjentatt over London radio de siste krigsårene.

²⁷⁶ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 3-5.

²⁷⁷ Grette, "Okkupasjonslovgivningen i Norge," 92.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

var folkerettsstridige. Embets- og tjenestemenn kunne således nekte å ha befattning med alle vedtak som okkupasjonsregimet i henhold til landkriksreglementet ikke hadde rett til å påtvinge den norske befolkningen. En nektelse av denne typen kunne imidlertid føre til at vedkommende ble avskjediget eller forflyttet og måtte følgelig veies opp mot fordelene av å kunne bruke embetet eller stillingen til å verne det som ble oppfattet som norske interesser samt motvirke NS' innflytelse i forvaltningen. I følge Stortingsmelding nr. 64 (1950) hadde embets- og tjenestemenn av den grunn ikke mulighet til å sette enhver sak på spissen, de måtte overveie om saken var vesentlig nok til å berettigede et brudd.²⁸⁰ Vurderingene de foretok i forhold til denne problematikken, fikk innvirkning på kollaborasjonsformene som oppsto.

Fra 25. september 1940 og fram til Embets- og statstjenestemannsutvalget ble etablert var det til syvende og sist opp til den enkelte departementsembetsmann og sekretær hvordan han ville forholde seg til NS' og okkupasjonsmaktens framstøt. Folkeretten satte begrensninger for okkupasjonsmaktens virksomhet, men NS-myndighetene – i samarbeid med den tyske okkupasjonsmakten – sprengte grensene ved å iverksette et program for å omforme den norske staten og det norske samfunnet i nasjonalsosialistisk retning. I denne situasjonen var det, som det ble anført i stortingsmeldingen, ”ikke annet å gjøre enn å overlate det til vedkommende embetsmanns dømmekraft og samvittighet hva han skulle gå med på”.²⁸¹ Det var umulig å bli sittende uten å innlate seg på et visst samarbeid med regimet. Spørsmålet er hvor langt den enkelte var villig til å gå NS-myndighetenes og okkupasjonsmaktens tjeneste. Når oversteg kravet til medvirkning nytten av at en ble på sin post? Dette var et dilemma hver enkelt måtte ta stilling til.

4.1.1 Statistisk materiale

Mot slutten av 1943 utarbeidet Embets- og statstjenestemannsutvalget en redegjørelse for ”den holdning sentraladministrasjonens tjenestemenn hadde vist under okkupasjonen”.²⁸² Sammen med redegjørelsen fulgte en statistisk oppgave over forholdene innad i departementene og ved enkelte underordnede institusjoner per 1. juli 1939 og 1. juli 1943.²⁸³ Oppgaven viste hvor mange innenfor de ulike institusjonene som var 1) medlemmer av NS, 2) ”stripete” og 3) ”upålitelige”. For 1943 var Justisdepartementet oppført med 60 embetsmenn

²⁸⁰ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 5, 21.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 6.

²⁸³ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 7.

og funksjonærer, hvorav 16 var medlemmer av NS.²⁸⁴ Blant de 44 ikke-medlemmene var bare to oppført som ”upålitelige” og ingen som ”stripete”. Kategorien ”stripete” omfattet personer som, uten å være medlemmer av NS, aktivt hadde ytet partiet og okkupasjonsmakten støtte.²⁸⁵ Som ”upålitelig” var de som av opportunisme, unnfallenhet eller av andre grunner hadde opptrådt i strid med ”de retningslinjer de hederlige tjenestemenn hadde fulgt”, oppført.²⁸⁶

Redegjørelsen og den statistiske oppgaven belyser to forhold. For det første at ingen som sto utenfor partiet per 1. juli 1943, hadde innlatt seg på et aktivt samarbeid med NS-regimet og dermed også med okkupasjonsmakten fordi de sympatiserte med det nasjonalsosialistiske tankegodset og ønsket å fremme nyordningen. For det andre at det i 1943 hadde dannet seg en klar oppfatning av hva som hadde vært akseptabel og ikke-akseptabel handlemåte i løpet av okkupasjonen. Da det i redegjørelsen ble referert til ”retningslinjer de hederlige tjenestemenn hadde fulgt”, siktet ikke utvalget til direktiver som var gitt av de norske myndighetene i London eller den sivile motstandsbevegelsen hjemme.²⁸⁷ Med ”retningslinjer” refererte det til de reaksjonsmønstrene som per 1943 ble ansett å ha vært de riktige. Redegjørelsen og den statistiske oppgaven som Embets- og statstjenestemannsutvalget hadde utarbeidet, var således en evaluering av reaksjonsmønstrene til statlige embetsmenn og funksjonærer, foretatt på et tidspunkt hvor det fantes en tydelig sivil motstandsbevegelse og det gikk mot alliert seier i krigen. Det er imidlertid viktig å ha i mente at de som arbeidet i Justisdepartementet de første årene etter 25. september 1940, ikke hadde klare direktiver og retningslinjer å handle ut i fra. Videre var det uvisst om NS-styret ville bli en framtidig realitet eller et kortvarig fenomen. Avgjørende for departementsembetsmennenes og sekretærenes handlemåte var derfor deres egen samvittighet og de felles holdningene som utviklet seg på arbeidsplassen.

Lars Johan Lilletvedt, som var sekretær og byråsjef i Lovavdelingen under okkupasjonen, har fortalt at det rådet usikkerhet blant embets- og tjenestemennene i Justisdepartementet den første tiden etter Josef Terbovens nyordning. Noen var faste i troen og inntok umiddelbart en avvisende holdning til NS og den tyske okkupasjonsmakten. Andre skal ha vurdert om det ikke var best å tilpasse seg forholdene og gjøre det beste ut av situasjonen.²⁸⁸ Usikkerheten var velbegrunnet. Det tyske riket var på offensiven. Sommeren 1940 hadde det beseiret

²⁸⁴ Ibid. Det høye antallet skyldes at departementets assister er tatt med i beregningen.

²⁸⁵ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 6, 3.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Samtale med Mette Kongshem 3. oktober 2012.

Belgia, Danmark, Frankrike, Luxemburg, Nederland og Norge, og ingen kunne forutse utfallet av krigen. Den sivile motstandsbevegelsen i Norge hadde heller ikke tatt form ennå. Som Ole Kristian Grimnes påpeker i boka *Hjemmefrontens ledelse*, ble det riktignok gjort et forsøk på å danne en landsomfattende motstandsledelse og organisasjon etter en på forhånd oppsatt organisasjonsplan vinteren 1940-41.²⁸⁹ Forsøket førte imidlertid ikke fram og gikk i oppløsning eller gled over i nye utviklingstendenser. Tar en usikkerheten og den politiske konteksten som preget situasjonen i betraktning, er det overraskende at bare to av de 44 personene som sto utenfor partiet per 1. juli 1943, var oppført som ”upålitelige”. Før det tyske riket ble slått på defensiven, først ved El Alamein i Afrika i november 1942 og deretter ved Stalingrad i begynnelsen av februar 1943, var ikke tysk seier i krigen og et framtidig NS-styrt Norge noen usannsynlighet. Når bare to personer i lys av dette innlot seg på et samarbeid med NS-regimet og okkupasjonsmakten, som bunnet i opportuniste eller unnfalpenhet, indikerer det at holdningskampen som foregikk i departementet i dette tidsrommet hadde en effekt.

I følge den statistiske oppgaven hadde ingen i Justisdepartementet samarbeidet aktivt med okkupasjonsregimet uten å være medlemmer av partiet, og bare to personer hadde av opportuniste, unnfalpenhet eller andre grunner utvist et annet reaksjonsmønster enn majoriteten av embetsmenn, sekretærer og assistenter. En kan følgelig konkludere med at det forekom få tilfeller av frivillig eller ønsket kollaborasjon innenfor denne gruppen av embets- og tjenestemenn. Siden assistentene også er medberegnet i det statistiske materialet, er det uvisst om kollaborasjonsformen i det hele tatt var representert blant departementets embetsmenn og sekretærer. Det kan ha vært to assistenter som var oppført som ”upålitelige”.

Redegjørelsen og det statistiske materialet dekker ikke alle de fem okkupasjonsårene, noe som svekker fundamentet som konklusjonen er bygget på. Det er imidlertid lite sannsynlig at noen i Justisdepartementet valgte å innlede et aktivt samarbeid med okkupasjonsregimet etter 1. juli 1943. Det tyske riket var vinteren 1942-43 blitt slått på defensiven, og det gikk mot alliert seier i krigen. På norsk jord var både den militære og de sivile hovedgrupperingene innenfor motstandsbevegelsen vel etablert, og det ble drevet aktiv motstandsvirksomhet mot NS-regimet og okkupasjonsmakten.²⁹⁰ De sosiale kostnadene ved å stå som medlem av partiet eller samarbeide med NS-myndighetene, var høye. De siste okkupasjonsårene eksisterte det også klare retningslinjer for hvordan embets- og tjenestemennene i sentraladministrasjonen

²⁸⁹ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, 45-67.

²⁹⁰ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*.

skulle forholde seg til partiet og okkupasjonsmakten. Parolen om total blokade av offentlige stillinger som forbød tjenestemenn å søke andre offentlige stillinger, avansement eller lønnsøkning, var blitt effektivt i mai 1943, det var blitt opprettet et eget aksjonsutvalg til å håndheve parolen, og de siste krigsårene ble navnene på dem som brøt bestemmelsene, offentliggjort i den illegale pressen.²⁹¹ Med tanke på at Tyskland så ut til å tape krigen, var det lite opportunt å innlede et samarbeid med okkupasjonsmakten som gikk på tvers av Embets- og statstjenestemannsutvalgets direktiver og retningslinjer. Det var også kjent at ansettelser, embetsbesettelser og forfremmelser som var foretatt av NS-regimet, ville bli prøvd på fritt grunnlag etter okkupasjonen.²⁹²

Det er imidlertid ytterligere et problem som hefter ved konklusjonen. Dette er av metodisk art. Redegjørelsen og det statistiske materialet som konklusjonen bygger på, ble ikke utarbeidet av en nøytral part. Det ble utarbeidet av embetsmenn og funksjonærer i det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget i ”anledning av påtenkte forholdsregler ved en alliert invasjon”.²⁹³ De evaluerte sin egen stands holdninger under okkupasjonen. Faren for at de forskjønnet forholdene og at flere derfor burde ha vært oppført som ”upålitelige”, er følgelig til stede. På en annen side kan det imidlertid tenkes at utvalget gikk kritisk til verks – i påvente av en eventuell invasjon – og heller førte opp et ”upålitelig” element for mye enn et for lite, slik at en ikke skulle risikere å stole på feil person hvis invasjonen ble en realitet. Siden en ikke vet hva opplysningene var tenkt brukt til, må det statistiske materialet brukes med skjerpet kritisk sans.

Det å arbeide i Justisdepartementet under okkupasjonen innebar administrativ kollaborasjon med NS-regimet og okkupasjonsmakten. Problemene som hefter ved det statistiske materialet som denne analysen bygger på, gjør det umulig å sette et eksakt tall på hvor mange ekspedisjonssjefer, byråsjefer eller sekretærer som hadde et reaksjonsmønster som inkluderte kategorien frivillig/ønsket kollaborasjon. Jeg nøyer meg med å lese en generell tendens ut av

²⁹¹ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 5.

²⁹² Finn Hiorthøy, ”Opprydningen i den offentlige tjeneste,” radioforedrag 22. mai 1945 i Norsk rikskringkasting trykket i *Landssviksakene* (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1945), 26-27. Regjeringen i London hadde allerede i en kunngjøring av januar 1941 gitt uttrykk for at inngrepene i den offentlige forvaltning, som var foretatt av okkupasjonsstyret, ville bli tatt opp til revisjon etter okkupasjonen. De nærmere retningslinjene om dette ble fastsatt i provisorisk anordning av 26. februar 1943 om gjenoppretting av lovlige forhold i den offentlige tjeneste i Norge, den såkalte tjenestemannsanordningen. Anordningen ble revidert og fikk sin endelige form ved provisorisk anordning av 24. november 1944. Den reviderte versjonen ble utformet i nær tilslutning til landssvikanordningen av 15. desember 1944.

²⁹³ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 5-6.

materialet og konkluderer med at få personer var involvert i frivillig/ønsket kollaborasjon. Formene for samhandling – blant embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS – var derfor, i all hovedsak, begrenset til pragmatisk og tvangsbasert kollaborasjon. Det er følgelig disse kollaborasjonsformene jeg vil ha fokus på videre.

4.1.2 Pragmatisk og tvangsbasert kollaborasjon

Den tvangsbaserte kollaborasjonsformen omfattet samarbeidshandlinger hvor det var et betydelig innslag av press eller tvang fra okkupasjonsregimets side. Embets- og tjenestemenn i departementet kunne nekte å ha befatning med saker som gikk ut over myndigheten okkupasjonsregimet hadde gjennom Haag-konvensjonens landkriksreglement, deriblant alle vedtak som tok sikte på å fremme den politiske nyordningen. Videre hadde de mulighet til å søke avskjed uten å løpe en alvorlig risiko. Ekspedisjonssjef Carl Platou ble riktignok fengslet kort tid etter at han gikk av 18. oktober 1941, men dette hørte til sjeldenhetene. Tvangen NS-regimet kunne utøve var derfor moderat. Rikskommisær Josef Terbovens forordning av 4. oktober 1940 ga regimet adgang til å avskjedige eller forflytte tjenestemenn som ikke støttet opp om den nye tid. I krysningen mellom ønsket om å bli sittende i embeter og stillinger for å demme opp for NS' innflytelse i forvaltningen og krav fra okkupasjonsregimet om medvirkning til å gjennomføre nazistiske ekspedisjoner, lå det derfor en kime til press. Muligheten til å bruke trussel om avskjedigelse eller forflytning som pressmiddel ble imidlertid mer eller mindre illusorisk etter at blokadeparolen ble effektivt. Blokaden gjorde det vanskelig for NS-regimet å få besatt ledige embeter og stillinger. Det var ikke mulig å avskjedige folk i Justisdepartementet uten at det medførte et kapasitetsproblem.²⁹⁴ Øjvind Hardeng som arbeidet i Fængselsstyret måtte eksempelvis fortsette i stillingen som sekretær ut okkupasjonen, selv om han var blitt avskjediget da han meldte seg ut av NS 1. juli 1943, fordi departementet ikke fant noen som kunne erstatte ham.²⁹⁵

Fordi NS-regimet hadde begrenset adgang til å utøve tvang overfor embets- og tjenestemennene i Justisdepartementet, var det den pragmatiske kollaborasjonsformen som dominerte. Denne formen for kollaborasjon oppsto med begrunnelse i at det var viktig å opprettholde visse samfunnsfunksjoner under okkupasjonen og at norske interesser var best tjent med at statsinstitusjonenes funksjoner ble forvaltet av personer som sto utenfor NS. Den

²⁹⁴ Det blir redegjort for virkningene av blokaden under avsnitt 4.3.2.

²⁹⁵ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Anr. 7271, dok. 6, dok. 14.

innebar en aksept av det asymmetriske maktforholdet mellom okkupant og okkupert og ble kjennetegnet av en distansering fra okkupasjonsmaktens politiske prosjekt. Spørsmålet er hva slags type handlinger som inngikk i denne kategorien.

4.1.3 Pragmatisk kollaborasjon – Oliver Langelands kritikk av embets- og tjenestemenn i departementet

Etter krigen kom major og tidligere sjef i Milorg D-13 Oliver Langeland med kraftig kritikk av rettsoppgjøret.²⁹⁶ Kritikken rettet seg både mot oppgjørets rettslige grunnlag og mot måten det var gjennomført på. Sistnevnte del hadde brodd mot regjeringen Nygaardsvold, Administrasjonsrådet, Stortingets presidentskap, framtrede personer i det offentlige Norge samt embets- og tjenestemenn, hovedsaklig i Justis- og Politidepartementet. Hovedargumentet gikk ut på at mange var blitt domfelt for handlinger som var bagatellmessige sammenliknet med handlinger som politikere og offentlige embets- og tjenestemenn hadde utført under okkupasjonen. I følge Langeland var det urimelig at passive NS-medlemmer ble dømt for landssvik, når personer som hadde begått langt alvorligere handlinger slapp tiltale og i tillegg fikk sentrale posisjoner i etterkrigstidens Norge.²⁹⁷

Embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet ble kritisert for samarbeidet de hadde ført med okkupasjonsregimet. Embetsmenn ble anklaget for å ha bidratt til å utarbeide skriv som ”mer eller mindre stred mot norsk lov, og hvor det var mer eller mindre tydelig at okkupasjonsmakten gikk utenfor den kompetanse den hadde til å gi lovbestemmelser etter Haagerkonvensjonen”, og for å ha parafert og signert slike skriv.²⁹⁸ Tjenestemenn ble kritisert for å ha medvirket til utarbeidelsen av nazistiske ekspedisjoner.²⁹⁹ Etter frigjøringen hevdet Langeland å ha blitt forbauset over å ”gjenfinne en rekke av disse menn i fremskutte stillinger i vor administrasjon, påtalemyndighet og rettsvesen, hvor de nu gjør sig bemerket ved særlig strenghet i kravet til andres nasjonale holdning”.³⁰⁰ Han mente det var en skjevhet i forholdet

²⁹⁶ Kritikken ble fremmet i boka *Dømmer ikke* som ble utgitt i 1948, skriftet ”Nasjonal holdning i Justisdepartementet og tilgrensende regioner” og boka *For at I ikke skal dømmes* som ble utgitt i 1949. Publikasjonene fikk sterke reaksjoner. De ble lagt fram for Stortinget i St.meld. nr. 64 (1950) og flere ganger debattert. Med bakgrunn i stortingsmeldingen ble det i 1950 reist injuriersøksmål mot Oliver Langeland. Han ble frikjent, men enkelte uttrykk ble erklært mortifisert og boka inndratt.

²⁹⁷ Oliver H. Langeland, *Dømmer ikke* (Oslo: Familieforlaget, 2010), 16.

²⁹⁸ *Ibid.*, 110. Haagerkonvensjonen omtales i dag som Haag-konvensjonen.

²⁹⁹ *Ibid.*, 111.

³⁰⁰ HL, Oliver H. Langeland, ”Nasjonal holdning i Justisdepartementet og tilgrensende regioner”, 1.

mellom kravene disse personene stilte til andres nasjonale holdning etter krigen, kontra den nasjonale holdningen de selv hadde utvist under okkupasjonen.

Personene det var snakk om, var ekspedisjonssjef i Den administrative avdeling fram til 18. oktober 1941, Carl Platou, byråsjef Marius Nygaard som ledet 2. sivilkontor i samme avdeling helt til frigjøringen, Henrik Bahr som var både byråsjef og ekspedisjonssjef i Lovavdelingen under okkupasjonen, og Fredrik Zimmer som var sekretær i Den administrative avdeling fram til 2. desember 1941, da han av politiske grunner ble avskjediget med øyeblikkelig virkning.³⁰¹ Handlingene de ble anklaget for, faller inn under kategorien pragmatisk kollaborasjon.

Platou ble anklaget for å ha parafert flere skriv, deriblant Justisdepartementets rundskriv til samtlige fylkesmenn av 21. november 1940 om utsettelse av valgene på forliksmenn, lagrettemenn, domsmenn, skjønnsmenn og rettsvitner høsten 1940.³⁰² Rundskrivet kommuniserte bestemmelser som var gitt i en forordning av 15. november. Forordningen var et ledd i nyordningen av rettsvesenet og representerte et angrep på domstolenes uavhengighet. Den utsatte valgene av forliksmenn, lagrettemenn, domsmenn, rettsvitner og skjønnsmenn som skulle avholdes samme høst, og forlenget funksjonstiden til de daværende ut over 1. januar 1941.³⁰³ I tillegg ga den sjefen for Justisdepartementet adgang til å gripe inn i domstolenes sammensetning.³⁰⁴ Rundskrivet Platou paraferte inneholdt følgelig bestemmelser som både var grunnlovsstridige og lå utenfor myndigheten de kommissariske statsrådene hadde til å gi lovbestemmelser i henhold til folkeretten.³⁰⁵

I likhet med Platou hadde også Bahr og Nygaard parafert skriv som hadde med nyordningen å gjøre, og som omhandlet andre nazistiske tiltak, slik som eksempelvis arbeidstjenesten. Handlingene til alle de tre embetsmennene var imidlertid både under og etter okkupasjonen ansett å ligge innenfor grensen av hva som var tilbørlig. Paraferingens betydning var klar:

³⁰¹ Av de fire var det bare Marius Nygaard som arbeidet i Justisdepartementet gjennom hele okkupasjonen. Han hadde levert sin avskjedssøknad sammen med Carl Platou 3. oktober 1940, men ble sittende som følge av at alle politiske saker ble overført til Justisministerens kontor. Da det ble foretatt utrenskninger i departementet i 1945, ble Henrik Bahr forflyttet til Innenriksdepartementet. For utdypende opplysninger se kapittel 3

³⁰² Langeland, *Dømmer ikke*, 96-98.

³⁰³ *Norsk Lovtidend*, 2. avdeling (1940), 403-404.

³⁰⁴ *Ibid.* Departementets sjef fikk adgang til å avskjedige og oppnevne forliksmenn, samt stryke lagrettemenn, domsmenn, rettsvitner og skjønnsmenn fra utvalgene og oppnevne nye. Han fikk også myndighet til å oppnevne nye medlemmer av utvalgene i tillegg til dem som sto der fra før.

³⁰⁵ Jfr. Undersøkelleskommissjonens av 1945, Innstilling, bind 1, 329-330.

Medunderskriften innebar ikke at personen som signerte var enig i det som sto der, den var bare en garanti for at dokumentet var i samsvar med det godkjente konseptet.³⁰⁶ Det var ingen automatikk i at den som paraferte hadde vært delaktig i å utforme skrivet. Enda mindre var det noen sammenheng mellom den som paraferte og vedtakene som skrivet kommuniserte. Slik tilfellet var med fem av de seks rundskrivene som Langeland kritiserte Platou for å ha parafert, var situasjonen den at verken han eller Den administrative avdeling hadde hatt noen som helst befattning med utarbeidelsen av de forordningene som skrivene kommuniserte til embets- og tjenestemenn som sorterte under Justisdepartementet.³⁰⁷ Spørsmålet om parafering ble i disse tilfellene bare et spørsmål om en skulle medvirke til å underrette embetsmenn under departementet om bestemmelser som allerede var vedtatt av den politiske ledelsen. Som det ble påpekt i Stortingsmelding nr. 64 (1950), reiste dette et dilemma når makthaverne krevde at byråsjefer og ekspedisjonssjefer i departementet skulle medvirke til å kommunisere bestemmelser som lå utenfor det en okkupant etter Haag- konvensjonens hadde rett til å påtvinge befolkningen i et besatt område.³⁰⁸ Paraferingens betydning var imidlertid allment kjent blant de som mottok departementsskriv. De visste at den som paraferte ikke var ansvarlig for bestemmelsene som ble kommunisert. Med bakgrunn i oppfatningen om at embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen burde bli sittende så langt det lot seg gjøre, utviklet det seg derfor en praksis i Justisdepartementet der det ikke var vanlig å nekte å parafere skriv som inneholdt bestemmelser som var vedtatt av andre. På tilsvarende måte var det heller ikke vanlig å motsette seg å kommunisere bestemmelser som allerede var vedtatt, selv om dette innebar at man måtte bidra til å utforme kommunikasjonsskrivet, eventuelt også signere det.

Når det gjaldt Langelands påstand om at ikke-nazistiske tjenestemenn i Justisdepartementet i utstrakt grad hadde bidratt til å utforme nazistiske ekspedisjoner, baserte den seg på fire dokumenter som hadde påtegningen "FZ".³⁰⁹ Påtegningsene viste at konseptene var utformet

³⁰⁶ St. meld. Nr. 64 (1950), bilag 2, 22

³⁰⁷ Ibid., 32-34

³⁰⁸ Ibid., 22

³⁰⁹ Langeland, *Dømmer ikke*, 123-124; HL, Langeland, "Nasjonal holdning i Justisdepartementet og tilgrensende regioner," 47-49; St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 37. I boka *Dømmer ikke* viser Langeland til tre dokumenter: 1) Justisdepartementets rundskriv til fylkesmennene av 3. april 1941 angående framgangsmåten ved offentlig ansettelse, 2) skriv fra Justisdepartementet til Riksadvokaten våren 1941 vedrørende ansettelse av en kontorbetjent ved riksadvokatembetet og 3) Justisdepartementets skriv til Riksadvokaten av 13. oktober 1941 angående 1ste statsadvokatembetet i Oslo. I skriftet "Nasjonal holdning i Justisdepartementet og tilgrensende regioner" er ytterligere et dokument tatt med: 4) Justisdepartementets skriv til Riksadvokaten av 3. desember 1941. Av Stortingsmelding nr. 64 (1950) framkommer det at sakspapirene vedrørende dokument nummer to er fjernet fra arkivet etter 2. sivilkontor. Kopiboken viser imidlertid at det må dreie seg om en

av sekretær Fredrik Zimmer. Zimmer var blitt ansatt i departementet i 1936 og tilhørte gruppen av førkrigsansatte sekretærer. Han arbeidet ved 2. sivilkontor i Den administrative avdeling som var underlagt byråsjef Nygaards ledelse. Langeland hadde rett i at det var Zimmer som hadde ført utkastene til de fire dokumentene i pennen. Da han brukte dette som belegg for at ikke-nazistiske tjenestemenn i departementet i utstrakt grad hadde bidratt til å utforme nazistiske ekspedisjoner under okkupasjonen, tok han imidlertid feil. Langeland skrev: ”Hvis Justisdepartementet hadde villet offentliggjøre manuskriptene og konseptene så hadde man fått det riktige bilde. Man hadde som her fått se at det var de ikke nazistiske tjenestemenn som i stor utstrekning satt og utformet de lovstridige ekspedisjoner”.³¹⁰ Videre, ”Disse tilfelle er nevnt, nettopp for å vise at ikke-nazistiske tjenestemenn utformet de nazistiske ekspedisjoner. Hvis Justisdepartementet ikke hadde tilbakeholdt opplysningene ville vi fått se at dette forekom meget ofte”.³¹¹

Svakheten ved Langelands konklusjon lå i at han ikke hadde hatt tilgang til sakspapirer fra alle de fem okkupasjonsårene. Hadde Langeland hatt det, ville han sett at det skjedde en endring etter at Justisministerens kontor ble opprettet og etter hvert som nazifiseringsgraden ellers i departementet økte. Den pragmatiske kollaborasjonen i Justisdepartementet, blant embets- og tjenestemenn som ikke var medlemmer av NS, omfattet den første tiden etter 25. september 1940 flere politiske saker. I tillegg til alminnelig departementsarbeid involverte den medvirkning til å utforme nazistiske ekspedisjoner samt medvirkning til å utarbeide, paraferre og signere skriv som kommuniserte nazistiske bestemmelser. Etter at Justisministerens kontor ble opprettet og etter hvert som de tradisjonelle avdelingene ble mer og mer nazifisert, skjedde det imidlertid en forskyvning av saksområder og enkeltsaker slik at saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, i overveiende grad ble overført til de nazifiserte delene av departementet. Fra og med senhøsten 1941 var det eksempelvis ikke sekretærene i Den administrative avdeling som satte opp konsepter vedrørende nazistiske embetsbesettelser. Saksområdet var da blitt overført til Justisministerens kontor, og oppgaven tilfalt kontorets sekretær Ulf Heidar.³¹² Forskyvningen av saksområder og enkeltsaker innebar at den pragmatiske kollaborasjonen blant embets- og

påtegningskrivelse fra Justisdepartementet til Finansdepartementet av 20. februar 1941, ikke et skriv til Riksadvokaten.

³¹⁰ Langeland, *Dømmer ikke*, 111.

³¹¹ *Ibid.*, 124.

³¹² Se kapittel 3.

tjenestemenn som sto utenfor partiet, kunne foregå på mer nøytralt grunnlag.

4.2 Ikke-organisert motstand

Etter 25. september 1940 foregikk det en aktiv holdningskamp i Justisdepartementet. Det ble også utført både individuelle og kollektive motstandshandlinger som ikke var forankret i motstandsgrupperinger og organisasjoner. Statens embets- og tjenestemenn fikk ingen egen motstandsorganisasjon før det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget ble etablert i februar 1942. Det er derfor naturlig at motstandshandlingene før den tid ikke hadde noen organisatorisk plattform. De første krigsårene var motstandens både famlende og formative år. Som jeg allerede har vært inne på, ble det gjort et forsøk på å danne en landsomfattende motstandsledelse og organisasjon vinteren 1940-41, etter en på forhånd oppsatt organisasjonsplan. Forsøket førte imidlertid ikke fram. Det gikk flere kontinuitetslinjer fra dette første forsøket til de senere hovedgrupperingene innenfor den sivile motstandsledelsen som ble til i løpet av årene 1941-43. Motstanden som de to hovedgrupperingene – Koordinasjonskomiteen og Kretsen – var tuftet på, vokste imidlertid fram sektorvis og som svar på konkrete behov, ikke som resultat av en på forhånd oppsatt organisasjonsplan.³¹³ Dette var også tilfelle i Justisdepartementet, hvor holdningskamp og motstandshandlinger sprang ut av interne forhold og initiativ.

4.2.1 Holdningskamp

Etter at Josef Terboven hadde annonsert sin politiske nyordning, ble det satt i gang en holdningskamp i departementet for å hindre at byråkratiet ble politisert. Av Stortingsmelding nr. 64 (1950) kan en lese at det på et tidlig tidspunkt dannet seg en enighet blant regjeringstro embets- og tjenestemenn om visse grenser som ikke måtte overskrides.³¹⁴ Eksempelvis var det ”enighet om at man ikke under noen omstendighet måtte bøye seg for press om å gå inn som medlem av Nasjonal Samling”.³¹⁵ Lars Johan Lilletvedt har fortalt at han mottok henvendelser fra personer som var usikre på hvordan de skulle forholde seg til spørsmålet om innmeldelse i

³¹³ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, 66-67.

³¹⁴ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 21.

³¹⁵ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 21.

partiet, og at det ble gjort aktive forsøk for å hindre at personer som vaklet i dette spørsmålet skulle velge å melde seg inn.³¹⁶

Embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet forsøkte også å motvirke krav fra NS-regimet og okkupasjonsmakten om at politiske hensyn skulle legges til grunn for saksbehandlingen. Henrik Bahr som arbeidet i Lovavdelingen, har eksempelvis forklart at avdelingens ekspedisjonssjef Per Augdahl trakk opp klare linjer om at arbeidet aldri måtte gå ut over rent lovteknisk og juridisk behandling.³¹⁷ En skulle aldri beskjefte seg med realiteten i sakene. Bahr hevdet at denne linjen ble fulgt gjennom hele okkupasjonen og at den ble strammet ytterligere inn etter statsakten, da det utviklet seg en praksis i Lovavdelingen hvor embets- og tjenestemenn etter hvert også nektet å yte denne formelle medvirkningen.³¹⁸ Her var det utvilsomt gråsoner og nyanser. Som forrige kapittel viste, skapte nektelsene friksjon mellom Ragnar Larssen, som lenge var avdelingens eneste NS-medlem, og embets- og tjenestemenn som nektet å medvirke til behandlingen av politisk betonte saker. En kan gå ut fra at nektelsene ikke alltid holdt stand gjennom disse dragkampene. Det som er viktig å merke seg, er imidlertid at holdningskampen gjorde saksbehandlingen i Lovavdelingen så ineffektiv, at det var nødvendig å utarbeide praktiske løsninger som avvek fra tradisjonelle rutiner for saksbehandling, for å få bukt med problemet. De politisk betonte sakene fikk tegnet en ”P” på omslaget sitt og gikk deretter direkte til NS-medlemmene i avdelingen. Videre ble deler av saksbehandlingen en tid liggende utenfor avdelingen.³¹⁹ Denne ordningen ble formalisert gjennom justisrådinstruksen. Holdningskampen hadde altså en synlig påvirkning på Lovavdelingens virksomhet.

En annen form for holdningskamp i departementet tok sikte på å styrke moralen blant dem som oppfattet seg selv som regjeringstro samt skape en kløft mellom dem og NS-medlemmene. Et skriv fra Justisdepartementets kommissariske statsråd Sverre Riisnæs til samtlige embetsmenn og funksjonærer i departementet datert 30. juni 1941, viser at det hadde utviklet seg en praksis der funksjonærer som var motstandere av regimet, bar det norske flagget eller flaggets farger i jakkeslaget. Riisnæs skrev følgende: ”Enkelte av dette departementets funksjonærer har i jakkeoppslaget båret det norske flagg eller dettes farger. Det er kjent nok at dette har vært utlagt som tilkjenneivelse av innstilling mot Nasjonal

³¹⁶ Intervju med Mette Kongshem 3. oktober 2012.

³¹⁷ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 44.

³¹⁸ St.meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 44.

³¹⁹ Se kapittel 3.

Samling”.³²⁰ Han presiserte videre at flagget eller fargene ikke kunne bæres av andre enn ”dem som deltar i den sanne kampen for vårt fedreland”.³²¹ Dette var et tilfelle av holdningskamp hvor motstanden mot NS-regimet åpent ble tilkjennegitt.

Holdningskampen i Justisdepartementet de to første krigsårene hadde følgende mål: 1) å forhindre at embets- og tjenestemenn meldte seg inn i NS og 2) demme opp for en politisering av saksbehandlingen i Lovavdelingen. Holdningskampen bidro til å skape et fellesskap mellom de regjeringstro embetsmennene og funksjonærene i departementet. Dette fellesskapet ble definert ved å skape avstand til NS-medlemmene.

4.2.2 Sivil motstand

I tiden før Embets- og statstjenestemannsutvalget ble dannet ble det også utført sivile motstandshandlinger i Justisdepartementet. De fleste var individuelle, spontane handlinger, men noen var også mer eller mindre koordinert.

Ekspedisjonssjef Carl Platous og byråsjef Maris Nygaards oppsigelser var klare motstandshandlinger. Avskjedssøknadene ble levert i protest mot at bydommer Havig var blitt avskjediget og sorenskriver Thorvald Backe bøtelagt.³²² De to embetsmennene hadde fram til da vært involvert i pragmatisk kollaborasjon. Når byråsjef Nygaard på Sverre Riisnæs’ oppfordring valgte å fortsette i embetet forutsatt at han ble fritatt for alle politiske saker, derunder alle personalsaker, innebar motstandshandlingen en klar grensedragnings i forhold til hvilke handlinger den pragmatiske kollaborasjonen skulle omfatte. I Stortingsmelding nr. 64 (1950) står det at ordningen som ble etablert, var en ordning Nygaard kunne akseptere: han ble fritatt for de sakene som hadde gjort det umulig for ham å fortsette i embetet, samtidig som han kunne holde seg à jour med de fleste sakene som Justisdepartementets NS-medlemmer behandlet.³²³ Den siste opplysningen er interessant. Nygaard var med på å bygge opp det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget og deltok i utvalgets arbeid helt til frigjøringen.³²⁴ Pragmatisk kollaborasjon innenfor klare rammer ble sannsynligvis et middel for ham til å kunne drive motstandsvirksomhet.

³²⁰ RA, S-1055 JD, Ministerens kontor M, D-L0014, Journalsaker J 1941.

³²¹ Ibid.

³²² Se kapittel 3.

³²³ St.meld. nr. 64(1950), bilag 2, 34.

³²⁴ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 2; St.meld. nr. 64(1950), bilag 2, 34.

En motstandshandling som hadde stor signaleffekt i det norske samfunnet, og som ble hjulpet fram av motstandshandlingene til en ekspedisjonssjef og en sekretær i Justisdepartementet, var høyesterettsdommernes felles embetsnedleggelse 21. desember 1940. Striden som ledet fram til avgangen, sto mellom Høyesterett på den ene siden og Riisnæs og Reichskommissar Josef Terboven på den andre. Den var blitt innledet 15. november 1940 da Riisnæs utstedte forordningen som utsatte valgene av forliksmenn, lagrettemenn, domsmenn, rettsvitner og skjønnsmenn, som skulle avholdes samme høst. Forordningen var et klart brudd på prinsippet om domstolenes uavhengighet. Høyesterett svarte med et protestskriv av 19. november, der det ble understreket at forordningen overskred grensene for den myndigheten de kommissariske statsrådene og okkupasjonsmakten hadde etter Haag-konvensjonens landkrigsreglement.³²⁵ 7. desember mottok Høyesterett et brev fra Terboven, datert fire dager tidligere, der det ble meddelt at Reichskommissaren ikke ville tolerere at Høyesterett, eller noen annen domstol, grep inn mot forordninger regimet ga.³²⁶ Høyesterettsdommerne responderte på utspillet med et kollektivt oppsigelsesbrev 12. desember, som ble sendt Riisnæs med kopi til Terboven. Brevet hadde følgende beskjed: ”Vi kan ikke følge det syn på domstolenes myndighet som Reichskommissars brev gir uttrykk for, uten å handle i strid med våre plikter som dommere i Norges Høyesterett. Vi finner derfor ikke å kunne fortsette i våre embeter”.³²⁷ Det ble forutsatt videre kontakt med Riisnæs om tidspunktet for fratredelsen.

Striden sluttet imidlertid ikke med det kollektive oppsigelsesbrevet. Sosialdepartementets kommissariske statsråd Birger Meidell hadde 5. desember 1940 utferdiget en forordning som senket aldersgrensen for alle statlige og kommunale tjenestemenn fra 70 til 65 år.³²⁸ Mens høyesterettsdommerne ventet på en konferanse med Riisnæs for å få avklart når de skulle gå av, ble det lagt planer om å komme dommerne i forkjøpet og bruke aldersgrenseforordningen mot dem. Ved å kvitte seg med alle høyesterettsdommere over 65 år og utnevne nye NS-dommere i deres sted, ville de gjenværende dommerne komme i mindretall og være kneblet i plenum.³²⁹ Det planlagte kuppet, som ville ha skaffet NS kontroll over Høyesterett, ble imidlertid avverget takket være motstandshandlinger i Justisdepartementet. I Ferdinand Schjelderups bok *Fra Norges kamp for retten: 1940 i Høyesterett* står det at Høyesterett ble

³²⁵ Per Eivind Hem, *Megleren: Paal Berg 1873-1968* (Oslo: Aschehoug, 2012), 465.

³²⁶ *Ibid.*, 469.

³²⁷ Sitert i Hem, *Megleren*, 470.

³²⁸ *Norsk Lovtidend*, 2. avdeling (1940), 453.

³²⁹ Ferdinand Schjelderup, *Fra Norges kamp for retten: 1940 i Høyesterett* (Oslo: Grøndal & Sønns Forlag, 1945), 219.

varslet av en embetsmann i Justisdepartementet som kvelden før, fra Riisnæs forværelse, hadde overhørt en telefonsamtale mellom departementssjefen og Vidkun Quisling der de forestående planene ble diskutert. I Tore Gjelsviks bok *Hjemmefronten: Den sivile motstand under okkupasjonen 1940-45*, er hendelsen beskrevet på tilsvarende måte: ”underhånden fikk Høyesterett rede på at NS-myndighetene med øyeblikkelig virkning ville avskjedige alle høyesterettsdommere over 65 år og oppnevne NS-dommere i stedet”.³³⁰ Også i Per Eivind Hems Paal Berg biografi er det referert til hendelsen: ”Snart fikk Berg en underhåndsmelding fra en embetsmann i Justisdepartementet som hadde overhørt en telefonsamtale hans sjef hadde hatt med Quisling”.³³¹ Hvem det var som varslet om aksjonen og hvordan det hele gikk til, har imidlertid ikke vært kjent.

I følge Mette Kongshem var det hennes far, Lars Johan Lilletvedt, som om kvelden 17. desember observerte en del høyerestående NS-folk på vei inn til Riisnæs kontor. Han var på dette tidspunktet sekretær i Lovavdelingen og kjent med dragkampen som foregikk mellom departementssjefen og Høyesterett. Da Lilletvedt så NS-folkene komme inn, skal han ha lyktes å gjøre seg et ærend inne på forværelset til Riisnæs og lyttet til samtalen som foregikk på kontoret. Det er ikke kjent om det bare var samtalen mellom de tilstedeværende Lilletvedt lyttet til, eller om det også ble foretatt en telefonoppringing. Senere på kvelden oppsøkte han én av ekspedisjonssjefene i departementet og meddelte hva som var i gjære. Det er uvisst om han tok kontakt med ekspedisjonssjef Carl Platou eller sin egen ekspedisjonssjef Per Augdahl. Et sentralt poeng er at ekspedisjonssjefen, i likhet med Lilletvedt og hans kone, bodde på Frogner. Det var mørke gater og blinding på kveldstid, og det kunne se mistenkelig ut om Lilletvedt oppsøkte ekspedisjonssjefen alene etter endt arbeidstid. Han tok derfor med seg sin gravide kone og dro dit på kveldsvisitt. Avstanden mellom de to boligene var ikke lenger enn at det fungerte som dekkhistorie.³³²

Etter at informasjonen var overbrakt, varslet ekspedisjonssjefen høyesterettsjustitiarius Paal Berg. Opplysningene resulterte i at Høyesterett i all hast sammenkalte til plenumsmøte 18. desember. Utfallet av møtet var et skriv til Justisdepartementet der høyesterettsdommerne

³³⁰ Tore Gjelsvik, *Hjemmefronten: Den sivile motstand under okkupasjonen 1940-45* (Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1977), 36.

³³¹ Hem, *Meglere*, 471.

³³² Intervju med Mette Kongshem 3. oktober 2012. Mette Kongshem har hendelsesforløpet fra sin mor, Magnhild Lilletvedt, som etter okkupasjonen ble ansatt som kontorfullmektig i Lovavdelingen der hun arbeidet til 1960.

meddelte at de ville gå av i samlet tropp lørdag 21. desember.³³³ Senere på dagen fikk åtte av dommerne, med justitiarius i spissen, beskjed om at de var avskjediget i henhold til de nye aldersgrensebestemmelsene. Som Tore Gjelsvik skrev, var det imidlertid for sent: ”en samlet Høyesterett hadde trådt tilbake”.³³⁴ Høyesterettsdommerne hadde klart å komme NS-myndighetene og Reichskommissaren i forkjøpet. Aksjonen kom til å danne et forbilde for den videre motstanden. Gjelsvik har formulert det slik: ”For den begynnende motstandsfront var Høyesteretts avgang en oppmuntring av uvurderlig verdi: Norges Høyesterett hadde i virkeligheten stillet seg på dens side, fra nå av visste motstandsfronten at den sto på rettens grunn. Den «illegale» motstand ble legalisert”.³³⁵

Det var de sivile motstandshandlingene til Lilletvedt og ekspedisjonssjefen som muliggjorde Høyesteretts aksjon. Det finnes riktignok ingen garanti for at det faktisk var førstnevnte som overhørte planene om å skifte ut deler av dommerstaben og deretter sørget for at Høyesterett ble varslet. Det faktum at Lilletvedt ble alvorlig syk i løpet av okkupasjonen og døde i 1945, kan imidlertid forklare hvorfor innsatsen ikke fikk større oppmerksomhet etter krigen. Det at ingen andre har påberopt seg å ha hatt denne rollen, bidrar også til å styrke opplysningenes troverdighet.

Holdningskampen og de sivile motstandshandlingene som ble utført av Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, gikk hånd i hånd med pragmatisk kollaborasjon. Den første tiden etter 25. september 1940 omfattet den pragmatiske kollaborasjonen medvirkning til å utarbeide nazistiske bestemmelser og lovgivningstiltak. Etter hvert kunne imidlertid kollaborasjonen foregå på et mer nøytralt grunnlag. Holdningskampen og de sivile motstandshandlingene i departementet bidro til å sette klare grenser for hva slags type handlinger den pragmatiske kollaborasjonen skulle omfatte.

4.3 Organisert motstand

4.3.1 Embets- og statstjenestemannsutvalget

³³³ Hem, *Megleren*, 471.

³³⁴ Gjelsvik, *Hjemmefronten*, 37.

³³⁵ *Ibid.*

Etter statsakten på Akershus 1. februar 1942 vokste det fram en sivil motstandsorganisasjon for embets- og tjenestemenn i staten. Organisasjonen fikk navnet *Embets- og statstjenestemannsutvalget*. Utgangspunktet for dannelsen av det illegale utvalget var et møte mellom en liten gruppe personer i sentraladministrasjonen der det ble besluttet å få i stand organisert kommunikasjon departementene i mellom. Bakgrunnen for beslutningen var at det ikke fra noe ansvarlig norsk hold hadde kommet direktiver om hvordan departementspersonalet skulle forholde seg i situasjonen som var oppstått etter Vidkun Quislings formelle maktovertakelse. Frykten for at NS skulle forsøke å overrumple folk i departementene og andre sentraladministrative institusjoner for å skremme eller tvinge dem inn i partiet, gjorde det ønskelig å få bygd ut et sambandsnett slik at beskjeder som utgikk fra rette vedkommende, raskt kunne nå rundt til samtlige departementer. Alle som ble oppfattet som pålitelige, ble informert om at en ikke måtte la seg presse til å avgi lojalitetserklæring eller lignende overfor Quisling og NS.³³⁶

Gruppen av embets- og tjenestemenn som således kom til å danne Embets- og statstjenestemannsutvalget, besto av seks personer. To av dem, byråsjef Marius Nygaard og byråsjef Andreas Endresen, arbeidet i Justisdepartementet. De øvrige fire var sekretær Kaare Aadahl og byråsjef Lars Walløe i Finansdepartementet, byråsjef Finn Haugland i Statens Pensjonskasse og byråsjef Trygve Leivestad i Innenriksdepartementet. Flere personer ble tilsluttet utvalget etter hvert som både organisasjonen og virksomheten ble utvidet.

Embets- og statstjenestemannsutvalget fikk i 1943 kontakt med Koordinasjonskomiteen.³³⁷ Utvalget ble forespurt om det ville la seg representere i komiteen – en av de fire

³³⁶ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget. Rapporten er skrevet etter krigen og inneholder opplysninger om utvalget – medlemmene, organisasjonen og virksomheten – samt organisasjonens tilknytning til Koordinasjonskomiteen og den senere Hjemmefrontens ledelse.

³³⁷ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, 69, 75-79. KK var blitt til siste halvår av 1941 og vinteren 1941/42, som resultat av den dobbelte prosessen som fulgte etter at regimet forsøkte å bringe organisasjonsvesenet under kontroll ved å innsette nazistiske ledelser i en rekke yrkesorganisasjoner. Som svar på nazifiseringen ble de gamle organisasjonsstrukturene tømt for reelt innhold samtidig som det utviklet seg nye nasjonale undergrunnsstrukturer. Det var i denne overgangen fra legal til illegal organisasjonsstruktur at organisasjonen ble til. Innenfor flere yrker oppsto det illegale aktivistkretser, utvalg eller fulle illegale yrkesledelser som engasjerte seg i dødleggingen av de legale organisasjonsstrukturene og utviklet nye illegale strukturer. Disse sammenslutningene søkte sammen og dannet et nytt fellessystem, KK. Utviklingsforløpet var i begynnelsen innsnevret til noen få yrker: ingeniører, leger, lærere og sakførere. I løpet av 1942 og begynnelsen av 1943 ble imidlertid yrkesrepresentasjonen betydelig utvidet samtidig som næringslivet også ble representert. KK fikk således en bred dekning i det totale nærings- og yrkesliv og ble det mest representative elementet i den samlede hjemmefrontledelsen

hovedelementene som KK-systemet besto av.³³⁸ Det fant imidlertid ikke på dette tidspunktet å kunne opptre på vegne av om lag 60-70.000 embets- og tjenestemenn, og valgte å la spørsmålet bero.³³⁹ Det ble likevel etablert en ordning der kommunenes representant i komiteen fungerte som mellomledd mellom Embets- og statstjenestemannsutvalget og KK.³⁴⁰ Kommunerepresentanten forela utvalgets saker for KK og formidlet meddelelser og ønsker den andre veien. Det var ikke snakk om noen direkte representasjon, men en kommunikasjonsforbindelse. Det er viktig å understreke at Embets- og statstjenestemannsutvalget senere, ved flere anledninger, opptrådte på vegne av hele sin stand. Utvalget ble imidlertid aldri direkte representert i komiteen, selv om det etter hvert ble opprettet flere kontakter med KK og senere med Hjemmefrontens ledelse.³⁴¹

4.3.2 Embets- og statstjenestemannsutvalgets virksomhet

Embets- og statstjenestemannsutvalget bygde til å begynne med ut sambandstjenesten. Kommunikasjonen ble organisert slik at beskjeder kunne nå ut til samtlige departementer på kort tid. De som arbeidet i departementene ble også oppfordret til å forsøke å få varslingsapparatet utbygd til de ytre etatene. I etterkrigsrapporten om utvalget framkommer det at Embets- og statstjenestemannsutvalget etter hvert fikk en rekke sambandsmenn rundt om i sentraladministrasjonen og utover i landet. Kommunikasjonen utenfor Oslo og Aker gikk imidlertid ofte gjennom KK, noe som indikerer at det var innenfor departementene at sambandstjenesten var best utbygd. Rapporten nevner ikke hvem de enkelte sambandsmennene var. Hvem det var som innehadde rollen i Justisdepartementet, er derfor ukjent.³⁴²

Foruten etableringen og utbyggingen av sambandstjenesten drev utvalget etterretning. Det søkte hele tiden å holde seg best mulig orientert om alt som kunne komme til å påvirke holdningen til embets- og tjenestemenn i forvaltningen samt holde seg a jour med de tiltakene

³³⁸ Ibid., 78. Komiteen gikk også under navnet den egentlige komité. De tre andre hovedelementene var: sekretariatet, det lokale tillitsmannsnett og sambandstjenesten.

³³⁹ Om utvalgets beslutning se NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 3.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, 284, 320, 397. Hjemmefrontens ledelse var etablert høsten 1943. Den sivile motstandsledelsen – bestående av KK og Kretsen – og den militære ledelse hadde da søkt sammen i et varig samarbeid, som ble ytterligere konsolidert i løpet av okkupasjonen. Vinteren 1944-45 ble Hjemmefrontens ledelse omorganisert, sentralisert og formalisert, slik at den ble ett avgrenset organ.

³⁴² NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 2-3.

som NS-regimet eller rikskommissariatet hadde planer om å sette i verk.³⁴³ I enkelte tilfeller resulterte informasjonen i at Embets- og statstjenestemannsutvalget utstedte paroler, ga generelle retningslinjer eller iverksatte aksjoner. Eksempelvis trakk det opp retningslinjer for en aksjon fra statstjenestemennenes side dersom det, som påtenkt, ble utferdiget en ny tjenestemannslov med visse politiske bestemmelser.³⁴⁴ Lovutkastet ble, i likhet med alle andre forslag til lover, behandlet i Justisdepartementets lovavdeling. Trolig forsynte noen fra avdelingen utvalget med informasjon om de påtenkte bestemmelsene. Aksjonen ble imidlertid ikke gjennomført siden NS-myndighetene lot forslaget falle.

Informasjonen Embets- og statstjenestemannsutvalget framskaffet ble brukt til ulike illegale formål. I tillegg til å innhente informasjon som var relevant for egen virksomhet, innhentet det opplysninger fra sentraladministrasjonen og de ytre etater til bruk for den illegale pressen og etterretningstjenesten XU.³⁴⁵ Anne-Cathrine Piro, som hadde lang fartstid i departementet og var Sverre Riisnæs' assistent under okkupasjonen, ble etter frigjøringen tildelt diplom fra XU for sin innsats i løpet av okkupasjonsårene.³⁴⁶ Det var Piro, sammen med departementssjefens andre assistent Astri Thommessen, som renskrev Riisnæs dokumenter og oversatte skriv til tysk. De hadde dermed tilgang til viktig og hemmeligstemplet informasjon. Thommessen lekket informasjon til Milorg via kjæresten som var motstandsmann.³⁴⁷ Som diplommet viser, lekket også Piro informasjon til motstandsbevegelsen. Informasjonskanalen til XU gikk trolig gjennom Embets- og statstjenestemannsutvalget.

I tillegg til å drive etterretningsvirksomhet, drev utvalget en utstrakt konsultativ virksomhet. Det ble stadig vekk forelagt spørsmål om hvordan embetsmenn og funksjonærer skulle forholde seg til NS-regimet og de tyske makthaverne. I de tilfellene hvor det var sendt ut paroler eller hvor det var utformet retningslinjer, ble utvalget også forelagt spørsmål fordi det var usikkerhet knyttet til tolkningen av direktivene. Dette gjaldt ikke minst tolkningen av blokadeparolene.³⁴⁸

Som det blir framhevet i etterkrigsrapporten, var den største saken Embets- og statstjenestemannsutvalget hadde til behandling, spørsmålet om blokade av offentlige

³⁴³ Ibid., 8-9.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Dahl m.fl., *Norsk krigsleksikon*, 453-454. XU: den største hemmelige etterretningsorganisasjon i Norge. Organisasjonen hadde kontakt med utefronten i Stockholm og London.

³⁴⁶ PA, Bjørn Piro.

³⁴⁷ Se Ringdal, *Gal mann til rett tid*, 119-122.

³⁴⁸ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 2, 5, 8.

stillinger.³⁴⁹ Spørsmålet var blitt reist av KK vinteren 1942-43, som følge av den behandlingen kommunale tjenestemenn hadde blitt utsatt for fra NS-myndighetenes side.³⁵⁰ Utvalget tok spørsmålet opp til drøftelse, men gikk ikke på daværende tidspunkt med på en alminnelig blokade av offentlige stillinger. I følge et skriv som ble sendt fra utvalget til KK, var det tre grunner til at en blokade ikke ble oppfattet som ønskelig. Hovedårsaken var at statstjenestemennenes stilling var annerledes enn den stillingen kommunale tjenestemenn befant seg i. Det var riktignok foretatt en del avskjedigelser blant de statsansatte, men dersom en så bort fra lensmenn, lærere og prester, var avskjedigelsesprosenten liten.³⁵¹ Særlig innenfor de større etatene, slik som jernbanen, men også innenfor sentraladministrasjonen, var få avskjediget. Som det ble understreket i skrevet, skyldtes nok ikke dette noen velvilje fra NS' side, men snarere at få eller ingen hadde latt seg lokke over i partiet samtidig som tilgangen på nye folk var liten.³⁵² Den andre grunnen som talte mot en alminnelig blokade av offentlige stillinger, var at det først og fremst var norske interesser som ville bli skadelidende dersom statsstillingene ble blokkert, siden det var statsinstitusjonene som forvaltet disse interessene.³⁵³ Den tredje grunnen var at det gjaldt å holde så mange som mulig i uproduktivt arbeid for å hindre at okkupasjonsmakten nyttiggjorde seg av arbeidskraften.³⁵⁴ I etterkrigsrapporten om utvalget ble det i tillegg framholdt at beslutningen ble fattet fordi majoriteten av embets- og statstjenestemenn ikke ville ha forstått berettigelsen av et så radikalt skritt.³⁵⁵ Dette viste seg å holde stikk. Da Embets- og statstjenestemannsutvalget til slutt valgte å gå til total blokade av alle statsstillinger, mottok det en rekke henvendelser om dispensasjoner og unntak fra parolen.³⁵⁶ Resultatet i første omgang ble imidlertid ingen total blokade av alle offentlige stillinger. Kommunefunksjonærenes illegale utvalg sendte ut en parole om blokade av kommunale stillinger i januar 1943. Embets- og statstjenestemannsutvalget fulgte først etter med en parole om delvis blokade av statlige stillinger i mars samme år.

³⁴⁹ Ibid., 3.

³⁵⁰ Ibid., 4.

³⁵¹ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 1. Skriv fra Embets- og statstjenestemannsutvalget til Koordinasjonskomiteen vedrørende spørsmålet om alminnelig blokade av statsstillinger.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Ibid.

³⁵⁵ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 4.

³⁵⁶ Ibid.

Den delvise blokaden innebar at embeter og stillinger i Departementet for arbeidstjeneste idrett, Kulturdepartementet, Politidepartementet og direktoratet for arbeidsformidling ble boikottet. Det samme ble arbeidstjenesten, lensmannsstillingene og stillinger i politiet. Videre ble det presisert at det var forbudt å ta imot ansettelser eller forfremmelser som hadde opphav i at noen var blitt avskjediget grunnet sin politiske holdning. Stillinger hvor besettelsen skulle foretas av ministerpresidenten måtte heller ikke søkes, barn måtte ikke søke stillinger som voksne vanligvis innehadde og kvinner måtte ikke søke seg inn i yrker som vanligvis var besatt av menn. Begrunnelsen til de to siste restriksjonene var at slikt arbeid ville frigjøre tilsvarende mannlig arbeidskraft til fordel for tyske tiltak. Det ble videre understreket at ingen måtte delta på propagandamøter med tjenestelig innkallelse, og at hver enkelt søker var forpliktet til å undersøke om stillingen han eller hun søkte var boikottet etter retningslinjene som var trukket opp i parolen.³⁵⁷

Utvalgets holdning til spørsmålet om total blokade av offentlige stillinger ble først endret da NS-myndighetene 12. april 1943 kom med en forordning om gjennomføring av loven om alminnelig nasjonal arbeidsinnsats.³⁵⁸ Gjennomføringen innebar at fritakingen for meldeplikt til nasjonal arbeidsinnsats for offentlige tjenestemenn ble innskrenket slik at den bare gjaldt embetsmenn eller de som var konstituert i embete. Embets- og statstjenestemannsutvalget tolket dette som at NS-styret planla å innlede en aksjon mot tjenestemennene.³⁵⁹ Etter inngående drøftelser ble det derfor besluttet å gå til total blokade av offentlige stillinger. Blokadeparolen ble utarbeidet og sendt ut i mai 1943, etter at den var blitt godkjent av KK.³⁶⁰ 13. juni 1944 ble den også sendt over London-radio:

Parolen går ut på at ingen søker stilling i stat eller kommune eller i offentlige foretagender som f. eks. Vinmonopolet og A/S Oslo Sporveier. Ingen offentlig funksjonær eller arbeider søker annen offentlig stilling, avansement eller lønnsforbedring. Enhver plikter så langt han kan å nekte å la seg beordre til annen stilling.³⁶¹

Fortsatt gjaldt bestemmelsene om at Innenriksdepartementets personal- eller søknadsskjemaer ikke måtte fylles ut og at NS' propagandamøter ikke måtte besøkes. Blokaden gjaldt også i

³⁵⁷ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 2. Parole om delvis blokade av statsstillinger.

³⁵⁸ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 4; *Norsk Lovtidend*, 1. avdeling (1943), 275-276.

³⁵⁹ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 4.

³⁶⁰ *Ibid.*, 4-5.

³⁶¹ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 3.

forhold til aldersgrensebestemmelsene og i forbindelse med vikariater: ingen måtte sitte utover aldersgrensen, og vikariater måtte ikke søkes selv om de var av kortvarig karakter.³⁶² Det er viktig å understreke at den totale blokaden både var en intern og en ekstern blokade av offentlige stillinger. Utad innebar den et forbud mot at eksterne personer søkte offentlige stillinger. Innad betydde den at tjenestemenn ikke skulle søke seg til andre offentlige stillinger, søke forflytning, avansement eller lønnsopprykk. Unntatt fra parolen var hele tiden leger, sykehusbetjening og annet pleiepersonale. Etter London-sendingen ble også aktive mannskaper og befaler i brannvesenet unntatt.³⁶³

Blokaden ble innskjerpet ved flere anledninger. I januar 1944 gikk det ut en parole for tjenestemenn i postverket, telegrafverket og tollvesenet, som tok sikte på å få den interne blokaden konsekvent gjennomført.³⁶⁴ Den interne blokaden ble også innskjerpet overfor Norges Statsbaner etter at ”den nazistisk infiserte” Bjarne Vik ble utnevnt til ny generaldirektør 1. mai 1944 og NS-mannen Arthur Jahr fikk en nyopprettet stilling som personalsjef.³⁶⁵

Til å håndheve blokaden ble det utnevnt et eget aksjonsutvalg.³⁶⁶ Utvalget besto av tre personer: byråsjef Finn Haugland i Statens Pensjonskasse, sekretær Dagfinn Mellum i Trafikkdepartementet og Jørgen Øslebø i Næringsdepartementet. Alle tre arbeidet i sentraladministrasjonen. I en rapport fra aksjonsutvalget datert 28. november 1946 er det imidlertid oppført at bare Haugland representerte Embets- og statstjenestemannsutvalget.³⁶⁷

Blokaden utgjorde en viktig del av Embets- og statstjenestemannsutvalgets virksomhet, noe som gjenspeiler seg i utvalgets talerør, avisa *Statstjenestemannen*. Avisen ble opprettet i 1944 og utgitt med jevne mellomrom de to siste krigsårene.³⁶⁸ Initiativet til opprettelsen kom fra KK, som overfor utvalget hadde ytret ønske om å få en illegal avis spesielt beregnet på statstjenestemennene.³⁶⁹ Embets- og statstjenestemannsutvalget hadde ikke tidligere hatt noe

³⁶² *Statstjenestemannen*, nr.2, 19. juni 1944: 2

³⁶³ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget. Vedlegg 3

³⁶⁴ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget. Vedlegg 4

³⁶⁵ *Statstjenestemannen*, nr. 2, 19. juni (1944), 1. Blokaden hadde ikke blitt praktisert internt fordi statsbanene tidligere hadde hatt en forholdsvis fri politisk stilling. Dette endret seg da den nye generaldirektøren ble utnevnt og Arthur Jahr ansatt.

³⁶⁶ I kildematerialet blir også betegnelsene ”arbeidsutvalg” og ”blokadeutvalg” brukt om aksjonsutvalget.

³⁶⁷ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget. Vedlegg 5

³⁶⁸ Det ble utgitt til sammen 12 nummer i 1944 og ni nummer i 1945. Første nummer kom 3. juni 1944

³⁶⁹ NH. HHI 55A. Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 8. Redegjørelse for redaksjonskomiteens virksomhet

eget talerør. Paroler var blitt sendt ut i særtrykk mens andre meddelelser hadde blitt levert til andre illegale aviser gjennom utvalgets kontaktnett. Til å arbeide med *Statstjenestemannen* ble det nedsatt en egen redaksjonskomité. Komiteen hadde en representant fra Justisdepartementet, sekretær Carl Stabel. De øvrige var sekretær Jon Aartun i Innenriksdepartementet og byråsjef Erling Birketvedt i Finansdepartementet. Av sikkerhetshensyn fant Embets- og statstjenestemannsutvalget det mest hensiktsmessig at arbeidet med avisa samt distribueringen av den ble utført av folk som sto utenfor selve utvalget.³⁷⁰ Det fikk seg imidlertid forelagt utkastet til hvert enkelt nummer og ga også uttrykk for hvilke saker det ønsket omtalt. Det var også utvalget som sørget for trykking. Utgivelsene ble finansiert gjennom KK.³⁷¹

Virkningene av blokaden for Justisdepartementets vedkommende lar seg enkelt spore. Høsten 1943 fikk Lovavdelingen, etter anmodning fra justisminister Sverre Riisnæs, i oppgave å utrede om det fantes adgang til å pålegge personer å ta arbeid i den offentlige forvaltning. Anmodningen gikk mer spesifikt ut på å undersøke hvorvidt det var mulig å utskrive juridiske kandidater, advokat- og sakførerfullmektiger, advokater og sakførere til stillinger i departementet og embetsverket under Justisdepartementet.³⁷² Det var sekretær Yngvar Tank, som foretok utredningen. Saken ble videre ekspedert av ekspedisjonssjef Georg Hasle. Begge var medlemmer av NS. I likhet med andre politisk betonte saker i avdelingen fulgte også denne en nazistisk saksbehandlingskjede. Utredningen konkluderte med at det ved lov av 22. februar 1943 om alminnelig nasjonal arbeidsinnsats, forelå hjemmel til å pålegge personer å ta arbeid i forvaltningen.³⁷³ Initiativet til utredningen kom etter all sannsynlighet fra NS-mannen Reinholdt Breien. Det var han som hadde hånd om personalsakene både i og under departementet. Breien hadde etter 25. september 1940 arbeidet med å nazifisere rettsvesenet. Denne prosessen var imidlertid blitt fullstendig reversert i 1943, noe blokadeparolen bidro til.³⁷⁴ Høsten 1943 var det ikke lenger om å gjøre å besette embeter og stillinger med NS-medlemmer, men å få dem besatt i det hele tatt. Initiativet til utredningen og gjennomføringen

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3664, dok. 55, nr. 9.

³⁷³ Ibid. Det manglet derimot forordningshjemmel. Det ble derfor henstilt til Sosialdepartementet, i samråd med Sentralavdelingen i Innenriksdepartementet, å gi den nødvendige forordningen med særlige bestemmelser om utskrivning til arbeid i den offentlige forvaltning.

³⁷⁴ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 3974, dok. 128, 23.

av ordningen viser hvor desperat NS-regimet arbeidet for å få embeter og stillinger bekledd slik at forvaltningen kunne fungere.

Det faktum at sekretær Øjvind Hardeng ble avskjediget 1. juli 1943, etter at han hadde meldt seg ut av NS, men likevel fikk fortsette i departementet til frigjøringen, er et annet eksempel som også viser hvor vanskelig det var for NS-regimet å få besatt ledige embeter og stillinger etter at blokaden var blitt effektivt.

Det er dokumentert at tre personer i Justisdepartementet – Andreas Endresen, Marius Nygaard og Carl Stabel – var direkte involvert i organisert motstand under okkupasjonen. De to førstnevnte var med i det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget mens Stabel satt i redaksjonskomiteen til utvalgets talerør, avisa *Statstjenestemannen*. Trolig var det også snakk om en fjerde person som var sambandsmann i departementet, gitt at ingen av de tre andre innehadde denne rollen. Et viktig spørsmål er hvordan det var mulig å bevare et slikt personale helt fram til frigjøringen. Ingen av de tre ble rammet da det i 1945 ble foretatt utrenskninger i statstjenesten, som resulterte i at sju personer i Justisdepartementet ble avskjediget og én person forflyttet. Spørsmålet har tre mulige forklaringer. Den ene kan være at departementsledelsen savnet kunnskap om at de tre var involvert i organisert motstandsarbeid. Den andre kan være at blokaden av offentlige stillinger gjorde det praktisk umulig å kvitte seg med dem uten at det oppsto et kapasitetsproblem, fordi Justisdepartementet ikke ville få kvalifiserte søkere. Den tredje kan være at forskyvningen av politisk viktige saksområder og enkeltsaker til de nazifiserte delene av departementet dempet behovet av å ha de øvrige embetene og stillingene besatt med politisk pålitelige folk. Sett i sammenheng med blokaden var det derfor mer fordelaktig å la kompetente fagpersoner bli værende i departementet.

4.3.3 Verdigrunnlag, politiske visjoner og holdningskamp

I boka *Hjemmefrontens ledelse* påpeker Ole Kristian Grimnes at den norske motstandsledelsen hadde restaurasjon, og ikke revolusjon, som hovedmål.³⁷⁵ Videre skriver han:

[H]jemmefrontledelsen sto på det samme demokratiske verdisyn som det tradisjonelle politiske system i før- og etterkrigstid har vært tuftet på. Selve systemet var satt ut av funksjon under okkupasjonen, men

³⁷⁵ Grimnes, *Hjemmefrontens ledelse*, 13-14.

det verdigrunnlag det bygde på, levde videre, og det var ikke minst på forsvaret av det at hjemmefrontens ledelse ble til.³⁷⁶

Dette verdigrunnlaget kom tydelig til uttrykk i et nummer av *Statstjenestemannen*, der motstandskampens politiske visjoner ble eksplisitt formulert. Det første målet som ble listet opp var "[e]t fritt, uavhengig Norge".³⁷⁷ Deretter, "[ø]yeblikkelig og full gjenopprettelse av demokratiet, ytringsfriheten, rettssikkerheten, frie valg" samt en målbevisst, vidsynt politikk med sikte på "[å] trygge vår frihet, folkestyret og de demokratiske rettigheter".³⁷⁸ Det var dette verdigrunnlaget og disse politiske visjonene som lå til grunn for den sivile motstanden i Justisdepartementet.

Holdningskampen i departementet de to første okkupasjonsårene forsøkte å demme opp for en politisering av administrasjonen. På kort sikt var målsettingen å bevare den tradisjonelle byråkratiske kultur. På lang sikt var målsettingen en restaurasjon av forholdene før 9. april 1940. Motstanden bidro til en politisk polarisering innen Justisdepartementet mellom NS-medlemmer og 'jössinger'. Denne polariseringen kom til syne i Alfred Dales uttalelse i Oslo forhørsrett 19. juni 1945. Dale hadde vært ekspedisjonssjef i Fengselsstyret under okkupasjonen og ga følgende opplysning om avdelingens personsammensetning under tiden han var sjef: "alle var jössinger unntagen én".³⁷⁹ Det er imidlertid viktig å understreke at selv om det dannet seg en kløft mellom embets- og tjenestemennene som var motstandere av regimet og NS-medlemmene, var det personer som befant seg i gråsonene mellom de to motpolene. Og enda viktigere, handlingsmønsteret til den enkelte embets- og tjenestemann var ikke bare sentrert rundt én enkelt pol. Det rommet ofte komplekse spektre av både kollaborasjons- og motstandshandlinger. Mønstrene endret seg også over tid. Etter hvert som nazifiseringsgraden i departementet økte kunne den pragmatiske kollaborasjonen eksempelvis foregå på et mer nøytralt grunnlag enn tidligere.

Da det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget ble etablert, fikk holdningskampen til embets- og tjenestemenn i staten en organisatorisk plattform. I rapporten om utvalget framkommer det at Embets- og statstjenestemannsutvalget hele tiden forsøkte å holde seg a jour med alt som kunne være av betydning for embets- og tjenestemennenes "nasjonale

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ *Statstjenestemannen*, nr. 1, 3. juni (1944), 2.

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ RA, Landssvikarkivet, Oslo politikammer, Dnr. 1975, dok. 5. Rettsbok for Oslo forhørsrett 19. juni 1945.

holdning”.³⁸⁰ I enkelte tilfeller ble det sendt ut paroler eller generelle retningslinjer. Da embets- og tjenestemenn i noen departementer eksempelvis fikk seg forelagt et fire siders spørreskjema – angivelig til bruk for Innenriksdepartementets tjenestemannskartotek – som inneholdt flere politisk pregede spørsmål, utstedte utvalget en parole om at bare den første halv siden skulle besvares.³⁸¹ Videre understreket det, i den delvise blokadeparolen av mars 1943, at det lå utenfor statstjenestemennenes plikter å ta del i politiske møter, selv om de foregikk i arbeidstiden.³⁸² Også gjennom utvalgets talerør, avisa *Statstjenestemannen*, ble det drevet holdningskamp. Avisen ble utgitt de to siste okkupasjonsårene. På dette tidspunktet var ikke situasjonen i departementet lenger så famlende og usikker som den hadde vært den første tiden etter 25. september 1940. Holdningskampen gikk ikke lenger ut på å forhindre at personer som var usikre på hvordan de skulle forholde seg til NS og okkupasjonsmakten, skulle melde seg inn i NS. Derimot drev avisa en aktiv holdningskamp for å holde motivasjonen og kampgløden oppe samt sørge for at alle holdt rekkene.

4.4 Konklusjon

Etter Josef Terbovens nyordning kom det ingen direktiver fra myndighetene i London om hvordan embets- og tjenestemenn i sentraladministrasjonen skulle forholde seg til NS-regimet og okkupasjonsmakten. I Justisdepartementet fikk derfor de felles holdningene som utviklet seg på arbeidsplassen, avgjørende betydning for hvilke reaksjonsmønstre som oppstod. Allerede på et tidlig tidspunkt var det enighet blant embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS om at en enkeltvis tilbaketreden ikke var ønskelig, fordi det blant annet ville utsette de gjenværende for økt press og vilkårlighet. Det ble derfor besluttet at ingen måtte forlate embetene og stillingene sine uten at det forelå særlige grunner til det. Det å bli værende i departementet innebar imidlertid administrativ kollaborasjon med okkupasjonsregimet. Få personer var involvert i frivillig/ønsket og tvangsbasert kollaborasjon. Den dominerende formen for samhandling var pragmatisk kollaborasjon. Denne kollaborasjonsformen var frivillig, men ble kjennetegnet av en klar distansering til NS-styrets og okkupasjonsmaktens politiske prosjekt.

³⁸⁰ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 8.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, vedlegg 2.

Den pragmatiske kollaborasjonen kunne forekomme alene. Analysen har imidlertid vist at denne formen for samhandling ofte ble utført i kombinasjon med sivile motstandshandlinger. Etter at Terboven hadde annonsert sin politiske nyordning, ble det satt i gang en aktiv holdningskamp i Justisdepartementet for å forhindre at embetsmenn og funksjonærer meldte seg inn i NS samt for å demme opp for en politisering av saksbehandlingen. Holdningskampen bidro til å skape et skille mellom *'jössinger'* og NS-medlemmer i departementet. De første okkupasjonsårene ble det også utført sivile motstandshandlinger, som i likhet med holdningskampen sprang ut av interne forhold og initiativ.

Motstandshandlingene i Justisdepartementet de to første årene etter Terbovens nyordning resulterte i at saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold ble overført til de nazifiserte delene av departementet. Dette innebar at den pragmatiske kollaborasjonen etter hvert kunne foregå på et grunnlag som var betydelig mindre politisk sensitivt enn tidligere. Etter at det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget ble opprettet i februar 1942, fikk motstanden en organisert plattform. Det er dokumentert at tre personer i Justisdepartementet var medlemmer av utvalget. Slik tilfellet var med byråsjef Marius Nygaard som var sentral i arbeidet med å bygge opp motstandsorganisasjonen, ble pragmatisk kollaborasjon – med klart definerte grenser for hva denne kollaborasjonen skulle innebære – et middel for å kunne drive motstandsvirksomhet. Embets- og statstjenestemannsutvalget arbeidet i tilknytning til KK, og etter hvert Hjemmefrontens ledelse. Viktig informasjon som ble fanget opp av embets- og tjenestemenn i departementet ble formidlet til motstandsbevegelsen.

5 Oppsummering og hovedkonklusjon

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært å undersøke hva som skjedde med Justisdepartementets administrative nivå etter at det ble gjennomført et politisk regimeskifte 25. september 1940. Departementet befant seg på den weberske siden av politiseringsskalaen før okkupasjonen. Det norske styringssystemet var kjennetegnet av et skille mellom byråkrati og politikk. Byråkratiet svarte riktignok ikke til den weberske idealtypen og skillet mellom byråkrati og politikk kunne av og til være utydelig, men det var et bærende prinsipp at byråkratiet skulle være politisk nøytralt, og at det skulle kunne betjene regjeringer med vekslende politisk profil. Hva skjedde når dette prinsippet ble forkastet og den nye ledestjernen ble at alt offentlig liv skulle gjennomsyres av sann nasjonalsosialistisk ånd? I oppgaven har jeg undersøkt i hvilken grad og på hvilken måte NS-styrets og Reichskommissariatets nazifiseringsframstøt påvirket Justisdepartementets institusjonelle karakter og personsammensetning. Videre har jeg undersøkt hvordan nazifiseringen påvirket arbeidsdelingen og saksbehandlingen i departementet, og hvilken politisk betydning de interne endringene fikk. Endelig har jeg sett på hvilke reaksjonsmønstre som oppsto blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, som svar på nazifiseringsframstøtene og NS-myndighetenes og okkupasjonsmaktens samfunnsendrende politikk.

I enkelte faglitterære og populærvitenskapelige framstillinger om okkupasjonstiden har ”det norske byråkratiet” blitt behandlet som en udifferensiert størrelse. I en ny publikasjon, skrevet av journalist Arvid Bryne, har det også blitt hevdet at embetsverk og rettspersonell stort sett fungerte som normalt under krigen – at det meste var som i krig som i fred – og at embetsverket lett tilpasset seg landets nye herskere, og ubesværet utførte oppgaver som var både var landsskadelige og kan beskrives som landssvik.³⁸³ Analysen har imidlertid vist at disse perspektivene ikke gir en realitetsfundert beskrivelse av forholdene i Justisdepartementet.

Det var kontinuitetslinjer inn i okkupasjonsårene. Dersom en ser bort fra institusjonene, personalet og saksområdene som ble overført til Innenriksdepartementet og Politidepartementet ved delingen av det tidligere Justis- og politidepartementet 25. september 1940, var det full kontinuitet på administrativt nivå i departementet den første tiden etter

³⁸³ Arvid Bryne, *Krig og sannhet: Langelandsaken og rettsoppgjoret* (Oslo: Akademika, 2012), 291.

Reichskommissar Josef Terbovens nyordning. De tradisjonelle avdelingene – Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – og deres til sammen fem kontorer, var for en kort tid helt uberørt av Terbovens omveltninger og institusjonene fortsatte å eksistere gjennom hele okkupasjonen. Det hadde imidlertid skjedd et brudd på politisk nivå: NS-medlemmet Sverre Riisnæs var blitt innsatt som kommissariske statsråd. Og etter hvert forplantet dette bruddet seg nedover i Justisdepartementets administrasjon.

Opprettelsen av Justisministerens kontor i slutten av januar 1941, representerte et klart brudd med den kontinuiteten som hadde preget departementets administrative nivå den første tiden etter Terbovens nyordning. Kontoret var en ny NS-institusjon som var frakoblet alle tradisjonssammenhenger. Reinholdt Breien, som var byråsjef for kontoret, og Ulf Heidar, som først var sekretær og deretter etterfulgte Breien som byråsjef, var begge NS-medlemmer. De tilhørte partiets harde kjerne: gruppen av NS-medlemmer som aldri hadde meldt seg ut av partiet og som fornyet medlemskapet etter invasjonen. Justisministerens kontor var ikke underlagt noen avdeling, men sorterte direkte under Riisnæs og etter 16. november 1942 også under justisråd Ragnar Larssen. Fram til 1. juli 1943 dekket kontoret de samme funksjonene som de tradisjonelle avdelingene, selv om det formelt bare hadde status som departementskontor: saker ble utredet og ekspedert innenfor enheten, uten at de gikk via en ekspedisjonssjef på vei opp til justisråden eller departementssjefen. I tillegg hadde Justisministerens kontor en dynamisk og overgripende funksjon: det kunne som når som helst gripe inn i de tradisjonelle avdelingenes kompetanseområder og overta behandlingen av en sak. Denne funksjonen var delvis knyttet til byråsjef Breiens politiske posisjon og rolle som NS sambandsmann i departementet. Før alle avdelingene ble nazifisert på ekspedisjonssjefnivå, hendte det også at ekspedisjonssjefene eller en av byråsjefene i disse avdelingene, besluttet å overføre politisk betonte saker til kontoret. Videre kunne enkeltsaker bli lagt til Justisministerens kontor, fordi Riisnæs ønsket det. Forvaltningsområdene som fra og med høsten 1941 sorterte under kontoret var direkte tilknyttet nyordningen. Justisministerens kontor var Justisdepartementets politiske og administrative spydspiss i nyordningsprosjektet.

Selv om de tradisjonelle avdelingene representerte institusjonell kontinuitet med tiden før 25. september 1940, skjedde det markante brudd i personsammensetningen innenfor disse enhetene. Terbovens forordning av 4. oktober 1940 åpnet for at embetsmenn og funksjonærer kunne avskjediges eller forflyttes dersom de ikke var villige til å gå fullt og helt inn for ”den

nye tid". Forordningen skulle opprinnelig bare gjelde i seks måneder, men ble fornyet – først av Terboven og deretter av Vidkun Quisling – slik at den var gjeldende gjennom hele okkupasjonen. Bestemmelsene åpnet for at Riisnæs kunne nazifisere departementets administrasjon. 1. juli 1943 ble alle ekspedisjonssjefembetene besatt med NS-medlemmer. 16. januar og 1. oktober samme år, ble det ene byråsjefembetet i Fængselsstyret og det ene byråsjef embetet i Den administrative avdeling også nazifisert. Lovavdelingen hadde vært nazifisert på byråsjefnivå i desember 1940 og fra 1. juli 1941 til 16. november 1942, men hadde ingen byråsjefer etter dette som var medlemmer av NS. Fra og med høsten 1942 hadde imidlertid avdelingen to sekretærer som var medlemmer av partiet. Også de to andre avdelingene hadde sekretærer som var NS-medlemmer. Av de 17 sekretærene som ble ansatt i løpet av okkupasjonen, var åtte tilknyttet partiet.

Justisdepartementet ble delvis, men dyptgripende nazifisert i løpet av okkupasjonen. En tid etter Terbovens nyordning gir det derfor ikke lenger mening å snakke om det norske byråkratiet i tradisjonell forstand. Analysen har vist at en er nødt til å skille mellom nye NS-institusjoner som hørte okkupasjonstiden til, på den ene siden, og tradisjonelle institusjoner som i varierende grad ble nazifisert, på den andre siden. De nazifiserte delene av departementet hadde bikket et balansepunkt og befant seg på den politiserte siden av politiseringsskalaen.

For de embets- og tjenestemennene som ikke var medlemmer av NS, innebar det å bli værende i embeter og stillinger etter Terbovens nyordning, administrativ kollaborasjon med okkupasjonsregimet. Få var involvert i frivillig/ønsket eller tvangsbasert kollaborasjon. Den dominerende formen for samhandling innenfor denne gruppen av embets- og tjenestemenn var pragmatisk kollaborasjon. Denne kollaborasjonsformen var frivillig, men ble kjennetegnet av en klar distansering til NS-styrets og okkupasjonsmaktens ideologiske og politiske prosjekt. Den innebar til å begynne med både medvirkning til å utarbeide, paraferre og kommunisere nazistiske bestemmelser samt mer eller mindre rutinemessig og teknisk departementsarbeid. Enkelte embets- og tjenestemenn, som hadde et handlingsmønster som bare besto av pragmatisk kollaborasjon, tilpasset seg den nye hverdagen og underordnet seg det nye styret. Analysen har imidlertid vist at pragmatisk kollaborasjon ofte ble utført i kombinasjon med sivile motstandshandlinger. Blant gruppen av embets- og tjenestemenn som ikke var medlemmer av NS, ble det drevet en aktiv holdningskamp de to første krigsårene. Det ble også utført flere sivile motstandshandlinger. Etter at det illegale Embets- og

statstjenestemannsutvalget ble opprettet i februar 1942 fikk motstanden en organisatorisk plattform. Det er dokumentert at tre personer i Justisdepartementet var medlemmer av utvalget.

Internt i departementet resulterte motstanden i at saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold måtte overføres til Justisministerens kontor eller bli behandlet av NS-medlemmene i de tradisjonelle avdelingene. Byråsjef Marius Nygaard som hadde levert inn avskjedssøknaden sin 3. oktober 1941, gikk eksempelvis bare med på å fortsette i Justisdepartementet dersom han ble fritatt for alle politiske saker, derunder alle personalsaker. Dette resulterte i at alle saksområder under 2. sivilkontor, som hadde med nyordningen å gjøre, ble overført til Justisministerens kontor. Videre resulterte motstandshandlinger i Lovavdelingen, der embets- og tjenestemenn forsøkte å trenere eller nektet å ha politiske saker til behandling, i at saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold måtte behandles av avdelingens NS-medlemmer. Fordi nazifiseringsgraden i Lovavdelingen lenge var svært lav, medførte ordningen et stort arbeidspress på avdelingens NS-medlem(mer) og bidro på sikt til å presse fram en økt nazifisering. Samlet hadde motstanden som konsekvens, at saksområder og enkeltsaker som hadde med nyordningen og jødeforfølgelsene å gjøre, primært ble behandlet innenfor de nazifiserte delene av departementet. Dette ledet igjen til at den pragmatiske kollaborasjonen, blant embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS, etter hvert kunne foregå på et grunnlag som var betydelig mindre politisk sensitivt enn tidligere.

I motstandens tidlige fase hadde embets- og tjenestemenn i de tradisjonelle avdelingene mulighet til å trenere saker. Denne muligheten falt bort etter at de politiske sakene ble overført til de nazifiserte delene av Justisdepartementet. Embets- og tjenestemennene hadde imidlertid fortsatt anledning til å holde seg orientert om hva NS-medlemmene foretok seg, og formidlet informasjon til motstandsbevegelsen. Den viktigste opplysningen som ble fanget opp og lekket ut, var informasjonen vedrørende den forestående aksjonen mot Høyesterett i desember 1940. Tidligere har det ikke vært kjent, hvem det var som sørget for at varselet gikk ut til høyesterettsdommerne og med det muliggjorde dommernes felles embetsnedleggelse 21. desember 1940 – en protestaksjon som fikk stor symboleffekt i det norske samfunnet og avgjørende betydning for motstanden i stort. Mye tyder imidlertid på at det var daværende sekretær i Lovavdelingen, Lars Johan Lilletvedt. Undersøkelsen har også vist at informasjon fra embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet gikk via det illegale Embets- og

statstjenestemannsutvalget til KK, og senere til Hjemmefrontens ledelse, samt til etterretningstjenesten XU.

Det politiske regimeskiftet 25. september 1940 medførte et brudd på politisk nivå som etter hvert forplantet seg nedover i departementets administrasjon. Deler av Justisdepartementet ble nazifisert. Omveltningene bidro også til å politisere embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS: det skjedde en polarisering i departementet mellom 'jössinger' og NS-medlemmer. Holdningskampen bidro til å skape, forsterke og opprettholde dette skillet. Det er viktig å presisere at det var personer som befant seg mellom de to polene. Motstandsaktiviteten i Justisdepartementet tilbakeviser imidlertid Arvid Brynes påstand om at embetsverket lett tilpasset seg landets nye herskere og ubesværet utførte landsskadelige handlinger, og modifierer enhver annen tese om et apolitisk byråkrati som ikke var i stand til å handle moralskt og som derfor var sårbart overfor et politisk regimeskifte.

Den delvise nazifiseringen av departementet var en nødvendig forutsetning for at NS-myndighetene og okkupasjonsmakten effektivt skulle få gjennomført sin politikk. Nazifiseringen innebar at Justisdepartementet hadde personer som var villige til å behandle ideologisk og politisk betonte saker, når embets- og tjenestemenn som sto utenfor NS motsatte seg å ha disse sakene til behandling, og som i tillegg var villige til å legge politiske hensyn til grunn for saksbehandlingen. Som behandlingen av Eilifsen-saken har vist, innebar nazifiseringen i ytterste konsekvens, at departementet hadde embets- og tjenestemenn som var villige til å bryte med rettsstatlige prinsipper dersom det ble ansett som politisk nødvendig.

I Justisdepartementet hadde Riisnæs et tilstrekkelig stort personell av NS-medlemmer til å sikre at alle tiltak han ønsket gjennomført ble effektuert fra departementets side. Dette belyser én viktig begrensning ved motstandsaktiviteten i Justisdepartementet. Holdningskampen og de sivile motstandshandlingene forhindret at embets- og tjenestemenn meldte seg inn i NS, tvang behandlingen av politisk betonte saker over i de nazifiserte delene av departementet og sørget for at viktig informasjon ble formidlet til motstandsbevegelsen. Etter hvert som nazifiseringsgraden i Justisdepartementet økte, var imidlertid ikke motstandshandlingene i stand til å stanse gjennomføringen av nazistiske tiltak. Når NS' politiske nyordningsprosjekt likevel strandet, var det på grunn av motstand innenfor de samfunnsområdene og sektorene hvor politikken ble forsøkt implementert, ikke på grunn av motstand i departementet. I de tilfellene hvor NS-myndighetene og okkupasjonsmakten disponerte over tilstrekkelige ressurser – der hvor de hadde et tilstrekkelig antall villige medhjelpere i alle ledd – lot

politikken seg gjennomføre. Dette var eksempelvis tilfellet ved arrestasjonen, deportasjonen og likvidasjonen av de norske jødene.

Kilder

Riksarkivet – departementsarkiver:

S-1055 Justisdepartementet, Ministerens kontor M, 1940-1945

- Serie: A Referatregister, 1942
- stykke: L0001
- Serie: C Journaler og registre, 1940-1945
-stykke: L0002
- Serie: D Sakarkiv, 1940-1945
- stykke: L0003 – L0030

S-3212 Justisdepartementet, Lovavdelingen

- Serie: Dh Lovgivning, 1885-1979
- stykke: L0263 – L0278
- Serie: Di Diverse, 1871-1979
- stykke: L0154 – L0155

Landssviksaker:

Oslo politikammer, Fnr. 145/46 – Thorvald Kristensen Bakken

Oslo politikammer, Dnr. 1330 – Jarl Berge

Oslo politikammer, Dnr. 3974 – Reinholdt Gram Breien

Oslo politikammer, Dnr. 1975 – Alfred Dale

Oslo politikammer, Dnr. 3607 – Helge Grønstad

Oslo politikammer, Anr. 7271 – Øjvind Eilert Jacobsen Hardeng

Oslo politikammer, Dnr. 3664 – Søren Georg Daniel de Fine von Krogh Hasle

Oslo politikammer, Dnr. 3063 – Ulf (Pedersen) Heidar

Oslo politikammer, Fnr. 805/49 – Ansgar Nikolai Høyner

Oslo politikammer, Dnr. 3148 – Ragnar Ørnulf Kaare Larssen

Rogaland og Stavanger politikammer, Anr. 2031 – Per Næsheim Riis

Oslo politikammer, Anr. 1559 – Sverre Parelius Riisnæs

Oslo politikammer, Anr. 13759 – Yngvar Tank

Oslo politikammer, Henlagt etter bevisets stilling, nr. 3581 – Astri Ponomarova Thommessen

Oslo politikammer, Dnr. 1822 – Arnvid Birger Liljedal Vasbotten

Norges Hjemmefrontmuseum:

HHI 55A. Embets- og statstjenestemennene under okkupasjonen. Rapport.

- Vedlegg 1: skriv fra Embets- og statstjenestemannsutvalget til KK

- Vedlegg 2: parole om delvis blokade av stillinger i staten

- Vedlegg 3: parole om total blokade av alle offentlige stillinger
- Vedlegg 4: parole om indre blokade i Postverket, Telegrafverket og Tollvesenet
- Vedlegg 5: rapport fra arbeidsutvalget for blokade av statsstillinger til Embets- og statstjenestemannsutvalget: redegjørelse for blokadeutvalgets virksomhet
- Vedlegg 6: redegjørelse for holdningen til tjenestemenn i staten
- Vedlegg 7: statistisk oversikt
- Vedlegg 8: redegjørelse for virksomheten til redaksjonen for avisa *Statstjenestemannen*
- Vedlegg 9: betraktninger vedrørende provisorisk anordning av 26. februar 1943 om gjenoppretting av lovlige forhold i den offentlige tjeneste i Norge
- Vedlegg 10: --
- Vedlegg 11: --

HL-senterets arkiv:

Søknad til Norges forskningsråd om støtte til prosjektet *Demokratiets institusjoner i møte med en nazistisk okkupasjonsmakt: Norge i et komparativt perspektiv*, 2012.

Fure, Odd-Bjørn. "Hovedformer for motstand." enkeltstående dokument.

Privatarkiv:

Piro, Bjørn. Privatarkiv etter Anne-Cathrine Piro.

Trykte kilder

Arctander, Signy. "N. S. medlemmer og andre i norsk statstjeneste som viste unasjonalt forhold under okkupasjonen: En statistisk undersøkelse." *Nordisk administrativt tidsskrift* 34. årgang (1953)

Dahm, Volker, Stein Ugelvik Larsen og Beatrice Sandberg, red. *Meldungen aus Norwegen*. München: R. Oldenbourg Verlag, 2008.

Grette, Sverre. "Okkupasjonslovgivningen i Norge." Radioforedrag i Norsk rikskringkasting 30. mai 1945. I *Landssviksakene*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1945.

Hiorthøy, Finn. "Opprydningen i den offentlige tjeneste." Radioforedrag i Norsk rikskringkasting 30. mai 1945. I *Landssviksakene*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1945.

Norsk Lovtidend 1940-45. Oslo: Grøndahl & Sønns Boktrykkeri.

Palmstrøm, Finn og Rolf Normann Torgersen, red. *Preliminary report on Germany's crimes against Norway for use at The International Military Tribunal in trials against the major war criminals of the european axis*. Oslo: The Royal Norwegian Government, 1945.

Riisnæs, Sverre. *Nasjonalsosialistenes livssyn: Vårt grunnlag og vår pakt med naturlovene*. Oslo: Kamban, 1942-43.

Stortingsmelding nr. 64 (1950), bilag 2 (Oslo: Justis- og politidepartementet)

Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling. Oslo: Eidsiva lagstols landssvikavdeling, 1946.

Verordnungsblatt für die besetzten norwegischen Gebiete,

Aviser:

Statstjenestemannen, nr. 1, 3. juni 1944.

Statstjenestemannen, nr.2, 19. juni 1944.

Statstjenestemannen, nr. 3, 3. juli 1944.

Statstjenestemannen, nr. 4, 24. august 1944.

Statstjenestemannen, nr. 5, 4. september 1944.

Statstjenestemannen, nr. 6, 18. september 1944.

Statstjenestemannen, nr. 8, 16. oktober 1944.

Statstjenestemannen, nr. 9, 30. oktober 1944.

Statstjenestemannen, nr. 11, 27. november 1944.

Statstjenestemannen, nr. 12, 11. desember 1944.

Statstjenestemannen, nr. 1, 8. januar 1945.

Statstjenestemannen, nr. 4, 19. februar 1945.

Statstjenestemannen, nr. 5, 5. mars 1945.

Statstjenestemannen, nr. 7, 9. april 1945.

Statstjenestemannen, nr. 8, 23.april 1945.

Statstjenestemannen, nr. 9, 7. mai 1945.

Norges statskalendere:

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1938*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1938.

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1939*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1939.

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1940*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1940.

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1941*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1941.

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1942*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1942.

Claus Lampe. *Norges statskalender for året 1943*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1943.

Claus Lampe. *Norges statskalender for årene 1944-45*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1945.

Muntlige kilder

Moland, Arnfinn. "Sivil og militær motstand – en skisse av forskningsstatus." Foredrag på HL-senteret, 24. januar 2012

Intervju med Mette Kongshem 3. oktober 2012.

Nettressurser

Store Norske Leksikon. 12. desember 2012. <http://snl.no/promemoria>

Litteratur

- Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg. Oslo: Tano Aschehoug, 1998.
- Borge, Baard. "NS og makten: En studie av den norske førerstaten 1940-1945." Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, 1992.
- Bruland, Bjarte. *Det norske Holocaust: forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*. Oslo: Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter, 2008.
- Bruland, Bjarte. "Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene." Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1995.
- Bryne, Arvid. *Krig og sannhet: Langelandsaken og landssvikoppgjøret*. Oslo: Akademika, 2012.
- Corell, Synne. *Krigens ettertid: Okkupasjonshistorien i norske historiebøker*. Oslo: Scandinavian Academic Press, 2010
- Dahl, Hans Fredrik. *Vidkun Quisling: En fører blir til*. Oslo: Aschehoug, 1991.
- Dahl, Hans Fredrik. *Vidkun Quisling: En fører for fall*. Oslo: Aschehoug, 1992.
- Dahl, Hans Fredrik, Hagtvet, Bernt og Hjeltnes, Guri. *Den norske nasjonalsosialismen: Nasjonal Samling 1933-1945 i tekst og bilder*. Oslo: Pax forlag, 2009.
- Dahl, Hans Fredrik, Guri Hjeltnes, Berit Nøkleby, Nils Johan Ringdal og Øystein Sørensen. red. *Norsk krigsleksikon 1940-45*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag, 1995.
- Danielsen, Rolf og Stein Ugelvik Larsen, red. *Fra idé til dom: Noen trekk fra utviklingen av Nasjonal Samling*. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.
- Debes, Jan. *Organisasjon: Realiteter og illusjoner i statsadministrasjonen*. Oslo: Universitetsforlaget, 1961.
- Debes, Jan. *Statsadministrasjonen*. Oslo: NKS-forlaget, 1978.
- Debes, Jan. *Sentraladministrasjonens historie 1940-1945*. Bd 5. Oslo: Universitetsforlaget, 1980.
- Emberland, Terje og Bernt Røughvedt. *Det ariske idol: Forfatteren, eventyreren og nazisten Per Imerslund*. Oslo: Aschehoug, 2004.
- Gjelsvik, Tore. *Hjemmefronten: Den sivile motstand under okkupasjonen 1940-45*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1977.
- Grimnes, Ole Kristian. *Norge under okkupasjonen*. Oslo: H. Aschehoug & Co., 1983.
- Grimnes, Ole Kristian. *Hjemmefrontens ledelse: Norge og den 2.verdenskrig*. Oslo: Universitetsforlaget, 1979.

- Hem, Per Eivind. *Megleren: Paal Berg 1873-1968*. Oslo: Aschehoug, 2012.
- Hosteland, Stig. "NS-studentene ved Universitetet i Oslo." Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, 2010.
- Høidal, Oddvar. *Quisling: En studie i landssvik*. Oversatt av Henning Kolstad. Oslo: Universitetsforlaget, 1988.
- Johannesen, Knut, Ole Kolsrud og Knut Mangset, red.. *Håndbok for Riksarkivet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1992.
- Johansen, Per Ole, red. *På siden av rettsoppgjøret*. Oslo: Unipub, 2006.
- Johansen, Per Ole. *Oss selv nærmest: Norge og jødene 1914-1943*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1984.
- Kolsrud, Ole. *En splintret stat: Regjeringskontorene 1940-1945*. Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Kraglund, Ivar. *Holdningskampen 1940-1942*. Oslo: Norges Hjemmefrontmuseum, 1993.
- Kroglund, Nina Drolsum. *Hitlers norske hjelpere*. Oslo: Historie og Kultur, 2010.
- Langeland, Oliver Hansen. *For at I ikke skal dømmes*. Oslo: Familieforlaget, 2010.
- Langeland, Oliver Hansen. *Dømmer ikke*. Oslo: Familieforlaget, 2010.
- Larsen, Stein Ugelvik, red. *I krigens kjølevann: Nye sider ved norsk krigshistorie og etterkrigstid*. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.
- Luihn, Hans. *De illegale avisene: Den frie, hemmelige pressen i Norge under okkupasjonen*. Oslo: Universitetsforlaget, 1960.
- Moland, Arnfinn. *Over grensen? Hjemmefrontens likvidasjoner under den tyske okkupasjonen av Norge 1940-1945*. Oslo: Orion Forlag, 1999.
- Ringdal, Nils Johan. *Gal mann til rett tid: NS-minister Sverre Riisnæs en psykobiografi*. Oslo: Aschehoug, 1989
- Schjelderup, Ferdinand. *Fra Norges kamp for retten: 1940 i Høyesterett*. Oslo: Grøndahl & Søn, 1945.
- Schøyen, Anna Christine. "Nasjonal Samling og 1814-grunnloven: En undersøkelse av Nasjonal Samlings syn på den norske grunnlovstradisjonen under okkupasjonen 1940-1945." Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, 2012.
- Skodvin, Magne. *Krig og okkupasjon 1939-1945*. Oslo: Det Norske Samlaget, 1990.
- Sørensen, Øystein. *Solkors og solidaritet: Høyreautoritær samfunnsstenkning i Norge ca. 1930-1945*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag, 1991.

Sørensen, Øystein. *Hitler eller Quisling? Ideologiske brytninger i NS 1940-1945*. Oslo: Cappelen, 1989.

Weber, Max. *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oversatt av Dag Østberg. Oslo: Gyldendal norsk forlag, 1994.

Westlie, Bjørn. *Hitlers norske budbringere*. Oslo: Aschehoug, 2012.

Wildt, Michael. *An Uncompromising Generation: The Nazi Leadership of the Reich Security Main Office*. Oversatt av Tom Lampert. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 2009.

Wyller, Thomas Christian. *Nyordning og motstand: En framstilling og en analyse av organisasjonenes politiske funksjon under den tyske okkupasjonen 25.9.1940 – 25.9.1942*. Oslo: Universitetsforlaget, 1958.

Wyller, Thomas Christian. *Fra okkupasjonsårenes maktkamp: Nasjonal Samlings korporative nyordningsforsøk 9. april 1940 – 1. februar 1942*. Oslo: Johan Grundt Tanum, 1953.

Østerud, Øyvind. *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007.