

”For stor myndighet i en politimands haand?”

En studie av politiets utvikling i perioden 1890-1912,
med utgangspunkt i debatten om politiets mandat i
tvangsarbeidssaker.

Kristine Ness



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

UNIVERSITETET I BERGEN

Våren 2016

”For stor myndighet i en politimands haand?”

En studie av politiets utvikling i perioden 1890-1912, med utgangspunkt i debatten om politiets mandat i tvangsarbeidssaker.

av

Kristine Ness

© Kristine Ness

2016

For stor myndighet i en politimands haand?

Kristine Ness

<https://bora.uib.no/>

IV

Abstract

During the latter half of the nineteenth century the Norwegian police went through a modernization process. In this thesis I will examine and analyze how the police and the political authorities defines the police's community function during this process. This will be done through analyzing aspects of the mandate which the police were given in connection with the workhouse, and the frames the police worked within to follow up on this mandate. The time period for this thesis will be from 1850 to 1910.

Until the year 1894 the police held the administrative power to determine who would be sent to the workhouse, without any higher control or supervision. This exertion of power was unique for the Norwegian police force, and would gain interest as a subject of debate. The debate was a consequence of a number of greater reforms in the social legislation during the 1800's, and would increase dramatically after the the countries vagabonds became the center of discussion in the Norwegian parliament in the early 1890's.

As a link in the legislation of a new Vagrant Act, the Workhouse was severely criticized, and the police's executive discretion against the workhouse vagrants was queried. The criticism was mainly directed towards the administrative detention, and it was argued to induct a judicial handling of the workhouse that was in accordance with the principles of the constitution, and the constitutional state. A juridical trial would confine the police's discretion, and thus provide them with new frames to work within. The debates regarding the workhouse can therefore also be studied as a debate on the police's power and authority to exert discretion, and which mandates it should be vested in, in correlation with the vagrants. This can be viewed as a part of the police's modernization and professionalization process, as it contributes to the definition of the police's responsibility and place in society.

Forord

Jeg har mange å takke for å ha hjulpet meg gjennom arbeidet med å skrive en masteroppgave. Først og fremst må jeg takke veilederen min, Frode Ulvund, for god oppfølging, gode råd og solid veiledning fra start til slutt. Takk også til Birgitte Ellefsen, for konstruktive tilbakemeldinger og en bedre forståelse av politiets utvikling.

Jeg vil også takke alle medstudenter som har bidratt til å gjøre tiden som masterstudent trivelig, og til alle på masterseminaret *Individ, kultur og samfunn i Europa etter 1800* for gode tilbakemeldinger. En særlig takk går til Caroline Sanden for utallige kaffepauser og upåklagelig selskap på lesesalen.

Til slutt må jeg takke familien for oppmuntring og uvurderlig støtte gjennom hele studietiden. Et godt og støttende hjem å flykte til når ting har virket overveldende har vært gull verdt. En spesiell takk til Kari Anne Johansen, som har lest korrektur på hele oppgaven. Og takk til Fredrik for tålmodighet og omsorg, du betyr alt.

Innhold

1.1 Introduksjon	1
1.1.1 Historisk kontekst: Politiets utvikling.....	1
1.1.2 Historisk kontekst: Tvangsarbeidsdebatten	5
1.2 Utdyping av problemstilling	7
1.2.1 Hva menes med et ”mandat”?.....	8
1.2.3 Hvem er aktørene?	9
2. Forskningsstatur, kilder og metode.....	11
2.1 Tidligere forskning.....	11
2.1.1 Forskning på politihistorie	11
2.1.2 Forskning på tvangsarbeid og tvangsarbeidere.....	12
2.2 Kildegrunnlag og metode.....	14
2.2.1 Kilder fra Riksarkivet	16
2.2.2 Stortingsforhandlinger	18
2.2.3 Andre kilder	18
2.3 Struktur i oppgaven.....	19
3. Tvangsarbeidssaken på stortinget, 1850-1893	20
3.1 Behandling av omstreifere og arbeidsløse før 1890.	20
3.1.1 Eilert Sundts arbeid med omstreiferne.....	22
3.2 Debatten blusser opp på Stortinget	24
3.2.1 Forhandlinger i Stortinget, 1892.....	24
3.2.2 Forhandlinger i Odelstinget, 1892	28
3.3 Lovprosessen iverksettes	31
3.3.1 Justisdepartementet overtar saken.....	31
3.3.2 Bernhard Getz uttaler seg om saken - utkast til ny borgerlig straffelov, 1893	33
3.4 Konklusjon.....	35
4. Den første innskjerpingen av tvangsarbeidet, 1894-1897.....	37
4.1 Fordeling av fattigutgifter mellom stat og kommune	39
4.2 Politiets forretningsjournaler	41
4.2.1 Hva vektla politiet i journalføringene?	42
4.3 Tilbakemeldinger fra justisdepartementet.....	46
4.3.1 Formelle krav	47
4.3.2 Å falle til byrde	48
4.3.3 Alder og arbeidsevne	50

4.3.4 Problemet med de prostituerte	51
4.4 Utdypning eller tilpassing?	56
4.5 Konklusjon	60
5. Løsgjengerloven på høring.	62
5.2 ”Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse”	62
5.3 Tilbakemeldinger på lovutkastet	63
Burde spørsmålet om tvangsarbeid avgjøres i retten?	69
5.3.1 Positive tilbakemeldinger på forslaget	69
5.3.2 Negative tilbakemeldinger på forslaget	73
5.3.3 Prostitusjon	78
5.3.4 Drukkenskap	81
5.3.5 Straff basert på mistanke	82
5.4 Konklusjon	83
6. Tiden etter: 1907-1912	85
6.1 Justisdepartementet ber om evaluering	85
6.2 Tilbakemeldinger på løsgjengerloven	86
6.2.1 Effektivitet	87
6.2.2 Problem med bevisførsel og en streng domstol	87
6.2.3 Lovens vage formuleringer	89
6.2.4 Prostitusjon	92
6.3 Kriminalistforeningens møte, 1912.	94
6.4 Odelstingets svar på kritikken mot løsgjengerloven	100
6.6 Konklusjon	103
7. Konklusjon	103
Litteratur	111
Trykt litteratur:	111
Internett:	112
Kilder:	113
Trykte kilder	113
Digitaliserte kilder	114

1 Innledning

1.1 Introduksjon

Politiet gikk gjennom en moderniseringsprosess i siste halvdel av 1800-tallet, og i denne analysen skal jeg studere hvordan politiet og politiske myndigheter definerte politiets samfunnsoppdrag under denne prosessen. Det skal gjøres ved å analysere sider ved det mandatet politiet fikk i forbindelse med tvangsarbeidet, og rammene politiet hadde for å følge opp dette mandatet. Tidsmessig avgrenser jeg analysen til perioden 1850-1910.

Frem til 1894 hadde politiet makt til å administrativt bestemme hvem som skulle settes på tvangsarbeid uten en overordnet kontroll. Denne maktutøvelsen var unik for det norske politiet og ble etterhvert gjenstand for debatt. Debatten var en konsekvens av flere store reformer i sosiallovgivningen på 1800-tallet og skjøt for alvor fart etter at håndteringen av landets omstreifere ble gjenstand for diskusjon på Stortinget tidlig på 1890-tallet.

Som et ledd i utarbeidelsen av en ny løsgjengerlov, ble tvangsarbeidet for alvor kritisert, og politiets utøvelse av skjønn mot tvangsarbeidets klientell ble problematisert. Kritikken rettet seg i hovedsak mot den administrative innsettelsen, og det ble argumentert for å innføre en judisiell håndtering av tvangsarbeidet som var i samsvar med Grunnloven og rådende rettsstatlige prinsipper. En rettslig prøving ville innskrenke politiets skjønn, og dermed gi politietaten nye rammer å arbeide innenfor. Debatten om tvangsarbeidet kan derfor også studeres som en debatt om politiets makt og myndighet til å utøve skjønn og hvilke mandat det skulle tildeles i møte med tvangsarbeidere. Dette kan sees som en del av politiets modernisering og profesjonaliseringsprosess, da det er med på å definere politiets ansvar og plass i samfunnet.

1.1.1 Historisk kontekst: Politiets utvikling

Hva man forstår med begrepet ”politi” har endret seg gjennom historien.¹ På 1600-tallet talte man om ”politien”, og forbandt det med regjeringskunst og styring. Begrepet ble brukt om statlig styring og politisk virksomhet og betydde i sin videste form ”å styre”.² Helt frem til

¹ Ellefsen og Larsson, "Nordisk politihistorie", i Paul Larson, Helene Grundhus, og Rolf Granér (red), *Innføring I Politivitenskap*. 2014: 29.

² Ellefsen og Larsson, 2014: 42.

midten av 1800-tallet var politiet en løst organisert gruppe med myndighetspersoner som hadde tilsyn med – og ansvar for, et bredt spekter av samfunnsmessige oppgaver.³ Det var politiets oppgave å håndtere alt fra fyll, prostitusjon, trafikk og renovasjon, og det hadde ansvar for å forebygge brann.⁴ Politiets samfunnsoppdrag var slik sett bredt definert: det skulle sikre ordnede borgerlige forhold.⁵

Rundt 1850 startet en gradvis omorganisering og profesjonalisering av politiet i Norge og store deler av Europa. En viktig grunn var industrialiseringsprosessen som tok til på 1800-tallet.⁶ En konsekvens av industrialiseringen var økt befolkningsvekst og urbanisering, samt fremveksten av en ny arbeider- og middelklasse. Dette medførte sosiale og strukturelle utfordringer i byene. Som eksempel kan befolkningsveksten i Oslo trekkes frem: Fra 1867 ble befolkningen nesten doblet på elleve år, fra 57 000 til ca. 113 000 i 1878. Frem til århundreskiftet hadde befolkningen økt ytterligere, til 250 000.⁷ En slik betydelig befolkningsvekst fikk naturlig nok konsekvenser for bybildet. Der vokste utfordringene i takt med befolkningsøkningen, og knyttet seg både til trafikk, renovasjon og orden. I tillegg til slike strukturelle utfordringer, var bybildet også preget av sosiale utfordringer.⁸ Med større byer og flere innbyggere ble det etterhvert en utfordring for politiet å ”sikre ordnede borgerlige forhold”.⁹ Rask befolkningsvekst og urbanisering kunne føre til forvitring av tradisjonelle sosiale nettverk, økt fattigdom og sosial uro, og samtidig øke behovet for en tydeligere politistyrke.¹⁰

I følge Birgitte Ellefsen og Paul Larsson, var debatten om ”den farlige underklassen” – der de lavere samfunnslag ble vurdert som en fare for samfunnets moral og orden, også en sentral årsak til utviklingen av politiet.¹¹ Debatten dreide seg om hvordan man kunne forebygge sosiale problemer som fattigdom, kriminalitet, løsgjengeri, drukkenskap og prostitusjon, og den utløste et behov for et sterkere og bedre utrustet politi.

³ Ellefsen og Larsson, 2014: 21.

⁴ Ellefsen og Larsson, 2014: 42.

⁵ Ellefsen og Larsson, 2014: 30.

⁶ Ellefsen og Larsson, 2014: 42.

⁷ Valen-Sendstad, *For Lov og Rett I 200 år: Oslo Politis historie*, 1953: 216.

⁸ Valen-Sendstad, 1953: 216.

⁹ Ellefsen og Larsson, 2014: 30.

¹⁰ Valen-Sendstad, 1953: 218.

¹¹ Ellefsen og Larsson, 2014: 43.

Gjennom ulike reformer ble politiet gradvis utviklet i store europeiske byer, også i de norske byene. Eksempelvis førte konstabelreformen i Kristiania i 1859 til at den gamle vekterordningen ble avskaffet og erstattet med et patruljerende konstabelkorps.¹² Gradvis fulgte flere av de norske byene på, og Bergen fikk et fast konstabelkorps i 1874.¹³ Reformen utvidet politiet både kvantitativt og kvalitativt og gjorde det synligere og mer til stede i byene. Konstabelreformen gjorde at ”politi” ble noe mer enn en politimester og fire betjenter som hovedsakelig drev tilsyn og kontorarbeid. Med opprettelse av et konstabelkorps ble politiet en organisasjon som drev patruljering i byen, både natt og dag, og som kunne settes inn dersom det oppsto bråk. Før dette hadde man kun hatt et vekterkorps som patruljerte om natten.¹⁴ Med økt konstabelstyrke til rådighet økte også evnen til å praktisere sosial kontroll, særlig etterhvert som korpset internaliserte et rådende normsystem.

Tross en kvantitativ styrking av politikorpset, var det fremdeles ønsket om videre utvikling av etaten. På 1860-tallet ytret Kristianias politimester en dyp misnøye over mangelen på organisering og spesialisering i etaten. ”Å sette den rette mann til den rette ting” var umulig, mente han.¹⁵ Han ville organisere etaten i forskjellige avdelinger, og den enkelte mann skulle få sitt spesialområde. Etaten skulle deles inn i en ordensavdeling, inndelt i politistasjoner med faste patruljeområder, og en oppdagelsesavdeling som skulle etterforske kriminalitet. Fra 1866 var denne omorganiseringen et faktum i Kristiania, og i 1869 ble den gjort gjeldende i alle norske byer.¹⁶ Gjennom slike reformer ble det løst organiserte politiet gradvis mer spesialisert og profesjonalisert.

At politiet ble spesialisert kan med Ellefsen og Larsson forklares ved at de hadde ”definert sin innsats til det å opprettholde lov og orden, og at innsatsen er klart avgrenset mot oppgaver som andre etater er ansvarlige for.”¹⁷ Hva som regnes som lov og orden er avhengig av de lover, regler og normer som gjelder til enhver tid. Frem til det kom på plass en politilov i 1926 var lov og orden definert i politianordninger fra første halvdel av 1700-tallet og i lokale

¹² Valen-Sendstad, 1953: 189.

¹³ Fossen og Ertresvaag, *Til Indvohnernes Større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692-1992*. 1992: 211.

¹⁴ Valen-Sendstad, 1953: 193

¹⁵ Valen-Sendstad, 1953: 201.

¹⁶ Ellefsen og Larsson, 2014: 47.

¹⁷ Ellefsen og Larsson, 2014: 36.

politiinstruks. Det var forsøkt å lage en ny politilov på 1830-tallet, men forsøket mislyktes.¹⁸

Profesjonaliseringen av politiet blir av Ellefsen og Larsson karakterisert ved at ”politiet er kjennetegnet av at det foreligger en formalisert opplæring og regulering av yrkesutøvelsen ved instruks og lovverk.”¹⁹ Som et resultat ble politiets oppgaver spisset, og deres rolle i samfunnet ble tydeligere definert. Utviklingen samlet etter hvert politiet i en mer organisert etat og gjorde polityrket til en profesjon med en egen faglig tyngde. Det gikk slik fra å være en generell myndighet uten klare rammer, til å ha et tydelig samfunnsmandat der de særlig skulle opprettholde orden og etterforske kriminalitet.

En utvikling som skissert over omtales gjerne som «modernisering», og tross begrepets vide betydning, har politiets utvikling etter industrialiseringen resultert i det som har blitt omtalt som det «moderne politi». ²⁰ Den amerikanske politiforskeren David H. Bayley mente at et «moderne politi» ble kjennetegnet av tre kriterier; for det første måtte det være et offentlig organ der politiet bare skulle utføre oppgaver på vegne av det offentlige og innenfor den offentliges interessesfære. ²¹ For det andre måtte det også være en spesialisert etat. Det vil si at reformer skulle bidra til å tydeliggjøre politiets arbeidsområder og avgrense dem mot oppgaver som andre instanser hadde ansvaret for. ²² Eksempelvis gjorde opprettelsen av et eget brannvesen, egne etater med ansvar for vei og trafikk og andre spesialiserte instanser, til at politiet kunne konsentrere seg om kriminalitet og samfunnsmessig orden. I utgangspunktet var ikke reaksjoner mot kriminalitet regnet som en politioppgave. Politiet skulle kun forebygge, mens domstolene tok seg av kriminaliteten. I den grad politiet skulle ha en rolle i kriminalitetsbekjempelsen, var det å iverksette forebyggende tiltak, stanse pågående kriminalitet, arrestere og overlate resten til domstolen som skulle etterforske saken og ta avhør. Etter hvert fikk politiet mer ansvar for avhør og etterforskning, og med reformen i 1866 ble det opprettet en egen oppdagelsesavdeling.²³ Bayleys tredje og siste kriterium var gradvis profesjonalisering av etaten. Det måtte forekomme en mer formalisert opplæring, og yrkesutøvelsen måtte reguleres ved instruks og egne lovverk. I tillegg måtte politiet tjene

¹⁸ Valen- Sendstad, 1953: 163

¹⁹ Ellefsen og Larsson, 2014: 36.

²⁰ Se f.eks Ellefsen og Larsson, 2014 / Valen- Sendstad, 1953: 212.

²¹ Ellefsen og Larsson, 2014: 36.

²² Ellefsen og Larsson, 2014: 42.

²³ Valen- Sendstad, 1953: 201-202

godt nok til at man kunne livnære seg utelukkende av politilønn.²⁴ Konsekvensen ble en egen politifaglig profesjon, med tilhørende faglig stolthet og meninger om hvordan arbeidet best burde utføres.

Etter Bayley`s kriterier var det norske politiet på slutten av 1800-tallet sies å være på vei til å bli et «moderne politi». Likevel var det et sentralt skille mellom datidens oppbygging av politiet og det vi kjenner i dag; helt frem til mellomkrigstiden var politiet et kommunalt ansvar.²⁵ Det kan dermed ikke snakkes om en «felles organisert» utvikling av politiet; moderniseringsprosessen var også lokal og kan ha utviklet seg til forskjellige tider på tvers av kommunene. Siden det likevel tales om en ”moderniseringsprosess” av politiet på slutten av 1800-tallet, som skissert over, regnes det i denne analysen som en overordnet prosess som gjaldt hele politiet.

1.1.2 Historisk kontekst: Tvangsarbeidsdebatten

Den «farlige underklassen» fremsto som en trussel mot samfunnets gode moral og orden.²⁶ En måte å håndtere denne gruppen på, var å la politiet utøve sosial kontroll gjennom innsettelse på tvangsarbeid. Etter fattigloven fra 1845 – og videreført av fattigloven i 1863, hadde politiet myndighet til å administrativt innsette personer de vurderte som ”hengivne til Ørkesløshed eller Drukkenskap og ikke kunne lovlig ernære sig”.²⁷ Kommunene var ikke pålagt å opprette tvangsarbeidsanstalter, og alternativet var innsettelse i fengsel etter tiltale og dom i politiretten.²⁸ Siden opprettelsen av tvangsarbeidsanstalter var frivillig, ble de i hovedsak bygget i de større byene som hadde ressurser til å drive det og der problemet ble oppfattet som størst.

At politiet bestemte tvangsarbeidet administrativt, betydde at politiet avgjorde innsettelsen uten innblanding eller kontroll fra andre myndigheter, og tvangsarbeiderne ble slik innsatt uten rettergang. Dette var et nytt prinsipp. Bekjempelse av arbeidsledige og løsgjengere hadde vært en kampsak for politiet lenge og ble intensivert med de stiftvise fattiganordningene på

²⁴ Ellefsen og Larsson, 2014:48.

²⁵ Bygget på historikken fremstilt i Oth.prp. nr. 7. 1999. *Om lov om endringer i politiloven: 25.*

²⁶ Ellefsen og Larsson, 2014:43.

²⁷ 20.09-1845: Lov ang. Fattigvæset i Kjøbstæderne, §45 .

²⁸ Ulvund, 2005. *Dei farlege fattige- Fattigdom som avvik i Noreg ca. 1840-1940: 38*

1700-tallet.²⁹ Arbeidsføre som ikke hadde noe arbeid, skulle anses som en løsgjenger og straffes etter tukthuslovene. Det var politiets arbeid å innhente og oppspore løsgjengerne. I tukthussakene var det derimot opprettet en egen domstol, og politiets beslutninger ble slik kontrollert av en domstol som hadde det siste ordet.

Kriminalloven av 1842 fjernet den siste rest av koblingen mellom løsgjengere og tukthus, samtidig som fattigloven av 1845 innførte den administrative innsettelsen av løsgjengere på tvangsarbeidsanstalten og ga politiet et større skjønnsrom enn den gamle politiforordningen hadde gjort. Dermed hadde politiet, ved bruk av skjønn, makt til å selv bestemme hvem som skulle settes til tvangsarbeid. Det var ingen krav om dokumentasjon eller grunngivelse for innsettelsene, og det var heller ingen institusjonalisert mulighet for å anke politiets bestemmelser. Det lå med andre ord en betydelig makt i politiets hender, en makt som ikke for alvor ble kritisert før på slutten av århundret.³⁰

Andre halvdel av 1800-tallet kjennetegnes som en periode for nye lover og reformer, både innen det strafferettslige og innen det sosialpolitiske. Under arbeidet med en ny straffelov ble det bestemt at samfunnets ”hardeste klientell” skulle skilles ut i en egen løsgjengerlov.³¹ I samme vending kom tvangsarbeidet under debatt, og politiets utøving av skjønn mot tvangsarbeiderne ble kraftig kritisert. Av straffelovkommisjonen ble den administrative innsettelsen vurdert som ugyldig i møte med de rådende rettsstatlige og demokratiske prinsipper. Den norske grunnloven av 1814 slo fast at ingen skulle straffes uten dom, og forskjellen mellom tvangsarbeid og straff fremsto for den nedsatte straffelovkommisjonen som utydelig.³² Som en konsekvens ble prosedyrene for innsettelse på tvangsarbeid strengere regulert allerede i 1894, og politiets myndighetsområde ble innskrenket. Innsettelsene skulle fremdeles avgjøres administrativt av politiet, men med tydeligere rammer. Politiet ble pålagt å grunngi alle innsettelse og gi vedkommende rett til å avgi forklaring. Dette skulle så protokollføres i journaler som kvartalsvis skulle sendes til justisdepartementet for kontroll.³³ Samtidig ble vilkårene for innsettelse skjerpet med et krav om at den det gjaldt måtte ha falt noen til byrde. Slik ble tvangsarbeidet praktisert frem til 1907 da den nye løsgjengerloven ble

²⁹ Valen- Sendstad, 1953: 54

³⁰ Ulvund, 2005: 38

³¹ Seip, 1994. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920*: 163

³² Ulvund, 2005: 54

³³ Ulvund, 2005: 55

iverksatt. Den brakte med seg en ny rettslig håndtering av tvangsarbeiderne, og politiet ble naturligvis forventet å innordne seg etter lovens nye bestemmelser.

1.2 Utdyping av problemstilling

Forskningslitteraturen argumenterer altså for at politiet på slutten av 1800-tallet gjennomgikk en moderniseringsprosess der det gradvis startet å utvikle seg til en egen profesjon med faglig tyngde og med et tydeligere samfunnsoppdrag. Parallelt med denne utviklingen pågikk det en utvikling av sosiallovgivningen som fikk konsekvenser for politiets arbeid. Politiet skulle finne sin plass i samfunnet, og tvangsarbeidsdebatten ble også en debatt om hvor stor myndighet politiet skulle ha og hvilke rammer det måtte virke innenfor.

Formålet med denne oppgaven er å studere politiets forståelse av sitt mandat med utgangspunkt i praktiseringen av tvangsarbeidet på slutten av 1800-tallet. Ved å bruke tvangsarbeidsdebatten som case, kan mitt arbeid bidra til økt forståelse av hvordan moderniseringen av politiet foregikk i perioden.

De nye kravene ved innsettelse på tvangsarbeid, både kontrollfunksjonen og avgrensingen av hvem som kunne innsettes, bidro til at politiets rammer for å utøve sitt samfunnsoppdrag og mandat ble endret. De nye vilkårene for tvangsarbeidet fikk slik konsekvenser for politiets praktisering av skjønn siden det nå ble kontrollert og overvåket av justisdepartementet. Ved å undersøke hvordan politiet oppfattet sitt mandat når det gjaldt tvangsarbeidet og dets klientell og hvordan det vurderte de nye rammene for å utøve dette, kan jeg problematisere hvordan en i økende grad profesjonalisert politietat reagerte på samfunnets forventninger til dem.

Hvordan oppfattet politiet sitt mandat i tvangsarbeidssaken, og hvordan reagerte det på de endrede rammene for å utøve dette mandatet? Var det et sammenfall mellom politiets egen forståelse av dette og forståelsen som regjering, Storting og fagfolk for øvrig la til grunn?

Problemstillingen er omfattende og krever forklaring. Et utgangspunkt for å kunne studere dette er at politiets profesjonalisering gav det en sterkere faglig tyngde som gjorde det mer bevisst på sitt eget samfunnsmandat og hvilke rammer det ønsket for å utøve dette. Som vist over, hadde Kristianias politimester på 1860-tallet klare formeninger om hva som måtte til for

å forbedre etaten og fikk gjennomslag for sitt ønske om omorganisering. Det er derfor naturlig å anta at politiet ville ha en tydeligere oppfatning enn tidligere av hvilke rammer det ønsket å virke innenfor, og man kan regne med å finne meninger om hvordan de som politifaglige mente at tvangsarbeidet best burde håndteres. De øvrige aktørene kan, med sin egen faglige tyngde, tenkes å ha hatt andre oppfatninger om tvangsarbeidet og politiets mandat. Men først; hva menes med et ”mandat”, og hvem er oppgavens aktører?

1.2.1 Hva menes med et ”mandat”?

Man kan skille mellom et samfunnsoppdrag og et mandat, der samfunnsoppdraget gjenspeiler det overordnede målet med politiets arbeid, og et mandat er en fullmakt i en konkret situasjon. Som eksempel kan man se på gjeldende politilov som bestemmer at ”Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig”.³⁴ Dette er et bredt definert samfunnsoppdrag og har flere underliggende paragrafer som blant annet forteller hvilke mandat politiet skal ha i forskjellige situasjoner. Et mandat kan slik forstås som en fullmakt gitt til politiet av oppdragsgiver - i denne analysen vil det være regjeringen, og det forteller hvilket ansvar og hvilke oppgaver politiet hadde i gitte forhold. Likevel kan politiet, med sin egen faglige tyngde, ha egne oppfatninger av sitt eget mandat. Selv om politiets samfunnsoppdrag og enkelte mandat ble definert av regjeringen på 1800-tallet, må man likevel anta at det ble fortolket av politiet.

Hvilke mandat politiet skulle arbeide innenfor i tvangsarbeidssaken, ble tolket ut fra hvilke funksjoner man tillot tvangsarbeidet. Hvilke funksjoner tvangsarbeidet skulle ha, kunne nok oppfattes på en annen måte av politiet, sammenlignet med Stortinget og regjeringen. Målet med tvangsarbeidet kunne være å skjerme den øvrige befolkningen, og ved å fjerne løsgjengere fra gaten, kunne de uskadeliggjøres. På den andre siden kunne tvangsarbeidet brukes som en sosial kontroll og et verktøy politiet kunne nytte for å holde orden i gatene. Den administrative innsettelsesprosessen kunne slik brukes for å avskrekke personer fra løsgjengermiljøet og samtidig gi politiet en viss kontroll og orden. En tredje funksjon som også gjorde seg gjeldende i debatten, var spørsmålet om tvangsarbeidet skulle gi omsorg og behandling til tvangsarbeiderne. Dette kunne vise seg gjennom rusbehandling, samt trygghet

³⁴ Lov om politiet (politiloven), §1. 01.10.1995.

for mennesker som var offer for et sosialt problem. I dette tilfellet ville fokuset ligge på hjelp, og ikke straff. Hjelpesfunksjonen ble en sentral del av debatten utover på 1800-tallet og ble fremhevet for å legitimere den manglende rettslige behandlingen.

Overordnet dreide spørsmålet seg derfor om om tvangsarbeidet skulle fungere som et samfunnsvern eller som behandling, og hvilke mandat politiet skulle ha og hvilke rammer det skulle arbeide innenfor, ble i stor grad definert av dette. Dersom det skulle renovere - eller rydde gatene, krevde det et annet mandat og andre rammer enn det gjorde dersom oppdraget var å behandle og ta vare på tvangsarbeiderne. Hvilke mandat mente politiet at det selv skulle ha, og hvilke mandat var ønsket av Justis- og politidepartementet som politietaten lå under? Som vist innledningsvis ble politiets samfunnsmandat tidligere definert og spisset utover 1800-tallet. Som et ledd i profesjonaliseringsprosessen fikk politietaten en større faglig tyngde og sterkere meninger om hvilke mandat det ønsket å arbeide innenfor i de ulike ansvarsområdene. At politiet deltok i debatter for å definere sitt oppdrag – slik som i tvangsarbeidssaken, kan også forstås som en del av profesjonaliseringen. Det måtte definere og avgrense sitt domene opp mot andre tilgrensende myndigheter, slik som fattigkommisjonen og domstolene.

1.2.3 Hvem er aktørene?

Opgavens sentrale aktører vil i hovedsak være representanter fra politietaten, samt Stortinget og regjeringen – med Justis- og politidepartementet som politiets forvalter. Politiet skulle tjene staten, og fattigloven av 1845 var viktig for å definere politiets samfunnsoppdrag. Selv om politiet gjennomgikk en omorganisering og profesjonalisering på slutten av 1800-tallet, er det viktig å påpeke at politiet fremdeles var et kommunalt ansvar.³⁵ En sentral politidirektør fantes ikke, og alle politimestre rapporterte til kommunen og byrådet og til Justis- og politidepartementet, ofte gjennom amtmannen. Politiet hadde slik to herrer: stat og kommune. Denne analysen vil i hovedsak legge vekt på staten, med Stortinget og regjeringen som den sentrale aktøren.

Politiet var altså underlagt en sentral politiforvaltning som også ble modernisert i siste halvdel av 1800-tallet. Dette var en kontrollerende departemental forvaltning, underlagt politisk

³⁵ Valen-Sendstad, 1953: 178

kontroll av en justisminister. Denne departementale forvaltningen, samt departementets politiske ledelse, hadde kontroll over politietaten og representerte slik politiets overordnede. Det er likevel en nødvendighet å kunne skille disse fra hverandre, da de kan ha ulike forståelser av politiets samfunnsmandat og rammene for å utøve det.

Den departementale forvaltningen var i dette tilfellet Justis- og politidepartementet, da det - blant mye annet, hadde ansvaret for kriminalitet og politiet.³⁶ Som offentlig forvalter av politietaten var det dets oppgave å administrere og iverksette de beslutningene som Stortinget vedtok. Det kan tenkes at politiet og departementet hadde et faglig ulikt utgangspunkt for å vurdere hvilke rammer politiet skulle utøve sitt mandat innenfor. I løpet av analysen vil man se et skille i argumentasjonen til det faglige politiet, som var førstehåndsvitner til alt som foregikk på gatenivå, og det mer byråkratiske departementet som gjerne var mer opptatt av at juridiske hensyn ble ivaretatt.

Justis- og politidepartementet var en del av regjeringen. Regjeringen, som departementets politiske ledelse, kan på sin side ha representert en annen faglig forståelse. Der departementet vektla forvaltning og iverksetting av Stortingets beslutninger, kan regjeringen ha lagt større vekt på politiske aspekt. Eksempelvis kan ønsket om å endre praksisen med tvangsarbeidet bunne i et ønske om større samsvar mellom norsk lovgivning og praksis og rådende rettsstatlig tenkning. Da det administrative tvangsarbeidet ble erklært i strid med Grunnloven, ha det ha ført til et press for å endre praksisen slik at den respekterte de rådende rettsstatlige prinsippene. På Stortinget ble dette gjenstand for debatt, og disse debattene vil gi en nyttig innsikt i hvordan Stortinget vurderte politiets mandat i tvangsarbeidssaken.

På den måten må man skille mellom det operative politiet som faktisk arbeidet som politi, den departementale forvaltningen som la rammene for politietatens arbeid, og den politiske ledelsen. Disse representerer tre ulike aktører i analysen og vil naturlig nok ha ulike oppfatninger av politiets mandat og hvilke rammer det skulle arbeide innenfor. På bakgrunn av dette skiller jeg i denne analysen mellom ulike aktører med antatt ulike interesser i debatten.

³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Historie*.

2. Forskningsstatus, kilder og metode

2.1 Tidligere forskning

I denne analysen ønsker jeg altså å studere ulike forståelser av politiets mandat i tvangsarbeidssaken og hvordan politiet reagerte på de endrede rammene for å utøve dette mandatet. Det er ikke forsket mye på dette tidligere, men det er flere som har forsket på enten politihistorie eller tvangsarbeidet og tvangsarbeiderne. Mitt arbeid undersøker prosessen med politiets modernisering, og overordnet vil det kunne illustrere om tvangsarbeidssaken var med på å forandre og utvikle politiet på slutten av 1800-tallet.

2.1.1 Forskning på politihistorie

Tidligere forskning på norsk politihistorie er sparsom, men ikke fraværende. En av dem som forsker på politiets historie i dag, er Birgitte Ellefsen. Hun er lektor på politihøgskolen og holder på med et doktorgradsprosjekt om utviklingen av politiets idégrunnlag i perioden 1814-1940. Hun har blant annet bidratt til boken *Innføring i politivitenskap*, der hun har skrevet et innledningskapittel om det norske politis historie.³⁷ Hun mener at den sparsommelige forskningslitteraturen må forklares med politiets store lokale variasjoner, og politiets tidligere utvikling og praksis kan variere stort mellom de ulike kommunene.³⁸ Dette har ført til at det er skrevet flere jubileumbøker som tar for seg politiets historie i de ulike norske byene. Her kan blant annet nevnes Fartein Valen-Sendstad som har skrevet om politiets utvikling i Oslo, Anders Bjarne Fossen og Egil Ertresvaag som har skrevet om politiet i Bergen mellom 1692-1992, og Steinar Supphellens bok om det trondheimske politi mellom 1686-1814.³⁹ Disse tar for seg alt fra hvordan politiet var organisert til hvordan oppgavene ble løst i praksis. Siden de skriver om politiets utvikling og modernisering på lokalt nivå, er de nyttige som bakgrunns litteratur for denne analysen. De vil gi et godt innblikk i hvordan politiet og deres samfunnsoppdrag ble forstått i samtiden og hvilke drivkrefter som lå lokalt til grunn for å utvikle etaten.

³⁷ Ellefsen og Larsson, 2014

³⁸ Ellefsen, 2014. *Hva kan et filologisk perspektiv tilføre studier av politiets historie?: 2*. Oppgave skrevet i sammenheng med Ph.d.-kurs: vitenskapsteori og etikk (VITHF900), Universitetet i Bergen,

³⁹ Fartein Valen- Sendstad, *For lov og rett i 200 år: Oslo Politis Historie* (Oslo: Gyldendal, 1953); Anders Bjarne Fossen og Egil Ertresvaag, *Til Indvohnernes Større Sicherted: Bergen Politikammer 1692-1992* (Bergen: Bergen politikammer, 1992); Steinar Supphellen, *Trondheim Politimesterembete under Eneveldet 1686-1814* (Trondheim: Tapir, 1986)

Store deler av den tidligere forskningen om politihistorien dreier seg om politiets kontroll over ulike samfunnsgrupper, og her er historikere sterkt representert som forskere. Det er blant annet forsket på politiets kontroll og håndtering av arbeiderbevegelsen, prostitusjon og politiets bruk av tvangsarbeid. I denne sammenhengen er studiene om politiets bruk av tvangsarbeid særlig relevant.⁴⁰ Selv om denne type forskning ikke har politiet som institusjon i fokus, er de likevel et viktig bidrag til politihistorien. Min oppgave vil være en lignende studie, der jeg skal se på politiets bruk av innsettelse i tvangsarbeid. Den skiller seg likevel fra andre studier om politiet og tvangsarbeidet, da denne analysen vil ha politiet i fokus. Der eksempelvis Ulvund har vektlagt tvangsarbeidet, vil jeg bruke det som et ledd for å belyse hvordan forståelsen av politiets samfunnsoppdrag ble endret på slutten av 1800-tallet.

2.1.2 Forskning på tvangsarbeid og tvangsarbeidere

Historiker Frode Ulvund har skrevet flere artikler om tvangsarbeidet. Artiklene omhandler både dem som ble innsatt og tvangsarbeidsanstalten som institusjon. Han studerer flere aspekter ved tvangsarbeidet, blant annet funksjonen under de gamle fattiglovene av 1845 og 1863 og hvordan den nye løsgjengerloven av 1907 ble iverksatt. I blant annet doktorgradsavhandlingen «*Byens udskud*»? : *ein studie av karrierar som innsett i tvangsarbeids- og straffanstaltar i Bergen ca 1850-75* (2002), kapittelet om «*Dei farlege fattige – fattigdom som avvik i Noreg ca 1840-1940.*», og artikkelen “*A deterrent to vagabonds, lazy persons and promiscuous individuals*” *Control and Discretion in the Norwegian Workhouse System, 1845-1907* diskuteres grunnlaget for løsgjengerloven og tvangsarbeidet som et maktmiddel. Politiets utøvelse av skjønn overfor tvangsarbeiderne er en naturlig del av disse studiene. Det som skiller Ulvunds studier fra min analyse, er at hovedrollen her er tildelt tvangsarbeidet og ikke tolkningen av politiets mandat i tvangsarbeidet. Min studie vil kunne kaste lys over utviklingen av politiets samfunnsoppdrag generelt.

Som i politihistorien, er også tvangsarbeidet diskutert som en del av et større forskningsfelt. Idéhistoriker Espen Schaanning har forsket på fengselshistorien og har studert utviklingen av

⁴⁰ Se Frode Ulvund, “*Byens Udskud?*”: *Ein Studie Av Karrierar Som Insett I Tvangsarbeids- Og Straffanstaltar I Bergen ca 1850-1875*” (Universitetet i Bergen, 2003)

fengselsvesenet og endringene i den norske straffeloven.⁴¹ Som en del av utviklingen av straffeloven, blir fremveksten og motivene til løsgjengerloven også diskutert. Schaanning ser tvangsarbeidsanstaltene som et maktmiddel myndighetene brukte for å kontrollere arbeidskraften og for å påse ro og orden og som et middel for å skille mellom de som ville og de som ikke ville arbeide.⁴² Historiker Anne-Lise Seip har studert temaet i sammenheng med utviklingen av norsk sosialpolitikk. Her er ikke tvangsarbeidsanstalten som institusjon sentral, men hvordan løsgjengere ble behandlet i den fremvoksende sosialhjelpstaten.⁴³ Politikken mot løsgjengerne blir forstått som en del av sosialpolitikken fremvekst og har dermed et annet fokus enn Ulvunds og Schaannings kriminalhistoriske vinkling. Hos Georges Midré blir løsgjengere diskutert i lys av et spørsmål om avgrensning. Når staten skulle bistå de fattige med sosiale tiltak, var det viktig at de lagde et system som presiserte hvem som hadde og hvem som ikke hadde rett til slik støtte.⁴⁴ For å kunne skille mellom disse, bruker Midré arbeidsbegrepet og hevder at samfunnets grunnleggende syn på arbeid definerer mennesker som verdige eller ikke verdige, og mennesker som ikke arbeider kan av samfunnet vurderes som avvikere.⁴⁵ Midré anser slik løsgjengerloven som et svar på avgrensningsspørsmålet i en periode med sterke krav om sosiale ytelser.

Av tidligere masteroppgaver om tvangsarbeid kan spesielt to fremheves. Erik Larsens oppgave, «Mellom moral og medisin. Løsgjengerlovens tilblivelse og tilpasning 1900-1918», gir en grundig innsikt i hvordan og hvorfor løsgjengerloven ble formet som den ble.⁴⁶ Her gis en grundig innføring i bakgrunnen og motivene for loven, de aktuelle aktørene og årsakene til en revisjon av loven i 1918. Han diskuterer også hvilken funksjon løsgjengerloven var tiltenkt og problematiserer behandlingsaspektet som lå til grunn tidlig i lovprosessen. Han argumenterer for at straffelovkommisjonen og Justisdepartementet ønsket tvangsarbeidet som et oppbevaringssted for å uskadeliggjøre løsgjengere, samtidig som de i starten ga uttrykk for et ønske om behandling. På den måten mente han at ”målet om behandling gikk således hånd i hånd med ønske om oppbevaring for oppbevaringens skyld”.⁴⁷ Likevel finner han at ønsket om behandling for tvangsarbeiderne falt bort i prosessen. Sakkyndige i medisin og behandling

⁴¹ Schaanning, «*Menneskelaboratoriet. Botsfengselets historie*», 2007

⁴² Schaanning, 2007: 75

⁴³ Seip, 1994.

⁴⁴ Midré, ”*Bot, bedring eller brød?*”, 1990: 12

⁴⁵ Midré, 1990:23

⁴⁶ Erik Larsen, «*Mellom moral og medisin. Løsgjengerlovens tilblivelse og tilpasning 1900-1918*», Universitetet i Bergen, 2005

⁴⁷ Larsen, 2005: 31

ble ikke rådført i prosessen, og han argumenterer for at løsgjengerlovens iverksettelse avlivet loven som et behandlingstiltak, og tvangsarbeidet sto igjen som tilstrekkelig behandling for lovens målgruppe.⁴⁸ Med dette viser han hvordan loven i starten ga uttrykk for et ønske om behandling, mens prosessen frem mot sanksjonering og iverksettelse fjernet behandlingsaspektet slik at Getz ønske om tvangsarbeidet som et middel for uskadeliggjøring sto igjen.⁴⁹

Av andre masteroppgaver som berører tema, er særlig de som knytter tvangsarbeidet til prostitusjon interessante. De viser hvordan politiet nyttet tvangsarbeidet mot prostituerte før departementet innskjerpet kravene i 1894 og kan slik forklare hvorfor politiet i sine tilbakemeldinger på loven gjentagende tok opp innsettelse av denne gruppen. Karoline Hilles oppgave er verdt å trekke frem. Hun har studert kvinner som ble dømt etter løsgjengerloven i Norge i perioden 1907-1938.⁵⁰ Her tar hun for seg både lovgivningen, årsaker til dom, rettsprosessen, soningsforhold og hvilke syn de som sto for innsettelsene hadde på kvinnene som ble dømt. På grunn av politiets sentrale rolle i tvangsarbeidet og i arrestasjonen av de dømte kvinnene, blir deres rolle også diskutert av Hille, og hennes vurderinger vil være nyttig litteratur i tillegg til kildene.

2.2 Kildegrunnlag og metode

Ved å studere ulike forståelser av politiets mandat i tvangsarbeidssaken, skal jeg altså undersøke om den var med på å forandre politiet på slutten av 1800-tallet. Det skal gjøres ved å studere ulike forståelser av politiets mandat i tvangsarbeidssaken. Periodisk dreier analysen seg i hovedsak om tiden mellom 1890 og 1912, men for å forstå hvordan tvangsarbeidsdebatten ble aktuell, er det nødvendig å gå tilbake til 1850-tallet. Drivkraften for debatten var i hovedsak Bernhard Getz med den nedsatte straffelovkommisjonen og deres kraftfulle innvendinger mot det administrative tvangsarbeidet. Som riksadvokat og ekspert på strafferett hadde Getz høy autoritet, og hans kritikk av tvangsarbeidet fikk konsekvenser. Resultatet ble flere rundskriv, lovforslag og erklæringer fra Justisdepartementet og tilhørende tilbakemeldinger fra politiet og regjeringen. Disse dokumentene vil være grunnsteinen i denne

⁴⁸ Larsen, 2005: 74

⁴⁹ Larsen, 2005: 117

⁵⁰ Karoline Hille. «*Kvinner dømt til tvangsarbeid. En studie av kvinner dømt etter løsgjengerloven i Norge 1907-1938*», Universitetet i Bergen, 2013.

analysen, og de vil gi innsyn i både politiets og de ulike aktørenes vurdering av politimandatet.

Metodisk vil analysen i hovedsak gå ut på å undersøke ulike aktørers holdninger til politiets bruk av tvangsarbeid, og på den måten identifisere hvilke mandat aktørene ønsket at politiet skulle ha i tvangsarbeidssaken. Et nyttig verktøy vil være å identifisere argumentasjonen mellom de ulike aktørene og slik undersøke hvordan politiet og politiforvaltningen argumenterte for å fremme sine synspunkter. I arbeidet med kildene har jeg derfor forsøkt å identifisere hvilke argumenter som ble brukt av politiets overordnede i tvangsarbeidsdebatten på Stortinget og hva de kan fortelle om synet på politiets mandat – både før og etter 1894, og spesielt hvilke rammer de mente at politiet skulle arbeide innenfor. Samtidig vil kildematerialet fra politiet inneholde argumenter for og imot forslagene fra Stortinget, samt deres vurderinger av løsgjengerloven. Sentralt for disse kildene er hvilke argumenter politiet selv brukte for å fremme sine synspunkter, og hvordan de argumenterte for de rammene de selv ønsket rundt sitt mandat. Selv om begrepet ”politiet” blir brukt, er ikke tilbakemeldingene representative for politiet som en samlet etat. Uttalelsene kommer i hovedsak fra politimestre, fogder og amtmenn, og det er politiets øverste hold som får uttrykke sine meninger. I hvilken grad konstablene ble hørt på den tiden sier kildene ingenting om, og om politimestrene har åpnet for innspill fra de underordnede kan bare spekuleres i. Synspunktene fra politietaten representerer heller ikke hele etaten under ett, men varierer ut fra de ulike kommunene, og naturlige skiller mellom by og landsbygd kommer tydelig frem.

Like viktig som å undersøke argumentasjonen i kildene, er å studere hvordan politiet og dets arbeid ble fremstilt i kildene. Det samme gjelder også representasjonen av tvangsarbeidet og tvangsarbeiderne; det vil gi et viktig innblikk i hvilken funksjon både politiet og politiets overordnede tilla tvangsarbeidet, og dermed hvilke samfunnsoppdrag politiet skulle ha. Ble tvangsarbeiderne fremstilt som offer som måtte hjelpes og behandles, eller som et ”problem” som måtte fjernes fra gatene for å skjerme befolkningen og holde orden? Hvordan ble politiet fremstilt av sine overordnede i tvangsarbeidsdebatten? Ble deres arbeid fremstilt som et problem, og var de mistenkt for å misbruke sin makt? Eller var de fremstilt som en viktig brikke for å håndtere de som ikke ville arbeide?

2.2.1 Kilder fra Riksarkivet

I arkivet etter Justisdepartementets lovavdeling på Riksarkivet i Oslo, finner man flere arkivstykker tilknyttet denne debatten. Blant annet er det flere arkivstykker kalt ”*Foranstaltninger mot løsgjengeri*”, som tar for seg saksgangen fra 1892 – 1910.⁵¹ Disse inneholder motiver for tvangsarbeidsdebatten, ulike brev sendt til og fra justisdepartementet og flere forhandlinger på Stortinget der tvangsarbeidet ble diskutert. Hvordan ble politiet og tvangsarbeiderne fremstilt av Stortinget og Justisdepartementet? Hvilke argument ble trukket frem for å få gjennomslag for forslaget om å endre praksisen for tvangsarbeidet?

I tillegg til debatter på Stortinget, finnes også uttalelser fra landets politimyndigheter om tvangsarbeidsdebatten. I 1894 fikk politimyndighetene mulighet til å uttale seg om straffelovkommisjonens utkast til en ny løsgjengerlov, og disse tilbakemeldingene inneholder sentral informasjon om hvordan politiet vurderte sitt eget mandat og rammene for å utøve det. Det ble også samlet inn informasjon om andre lands lovgivning på emnet som inspirasjon til den nye løsgjengerloven. Disse er gode kilder til å vise hvilken særstilling den norske praksisen sto i og hvor stort skjønnsrom det norske politiet var tildelt i forhold til andre land.

Som en konsekvens av innskjerpingen i innsettelsesprosessen i 1894, måtte politiet føre logg over alle innsatte i egne journaler. *Politiets forretningsjournaler* er slik sett også en viktig kilde for å besvare problemstillingen. Disse ligger også på Riksarkivet i Oslo, og er i arkivet etter Justisdepartementet.⁵² De første journalene dateres til 3.kvartal i 1894, fra august og utover høsten. Slike journaler vil gi et innblikk i hva politiet i ulike deler av landet begrunnet innsettelsene med og vil gi en forståelse av hvordan skjønnet ble utøvd i praksis. På den måten kan de si noe om hvordan politiet selv vurderte sin oppgave og hvilke personer de mente var et passende klientell for tvangsarbeidet.

I tillegg til å gi en bedre forståelse av politiets egne begrunnelser, vil det også være en god kilde til Justisdepartementets syn på innsettelsene. Som nevnt ble journalene kvartalsvis sendt inn til Justisdepartementet for kontroll. Her var departementet nøye i sin gjennomgang og var

⁵¹ RA: Justisdepartementet, lovavdelingen. De- Strafferett. Prosess. Frigjøring og rettsoppgjør: RA/S-3212/D/De/L0080/0003, RA/S-3212/D/De/L0081/0001, RA/S-3212/D/De/L0081/0002, RA/S-3212/D/De/L0082/0001 og RA/S-3212/D/De/L0082/0002

⁵² RA: Justisdepartementet, Fængselsstyre. Dd – saker ordnet etter emne. Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstalten. 1894- 1900.

snar i tilbakemeldingene til politiet dersom de ikke var fornøyde med begrunnelsene for innsettelse. Disse tilbakemeldingene fra departementet er vel så interessante som selve politijournalene. Dette viser at Justisdepartementet ikke alltid var fornøyd med journalføringene og stilte spørsmål til politiets vurderinger.

Det interessante for oppgaven er å se hva departementet kommenterte på og hva de la seg opp i. Dersom man finner en sammenheng i kommentarene, vil det kunne vise i hvilke tilfeller departementet mente at politiet gikk utenfor sitt tiltenkte mandat. Det er også vesentlig å undersøke hvordan departementet fulgte dette opp og hvordan politiet reagerte og svarte på kritikken. Her finnes brevvekslinger mellom politimestre og Justisdepartementet som viser diskusjonen dem imellom. Det faktum at forretningsjournalene ble så grundig kontrollert, vitner uansett om sakens betydelighet. Når departementet fulgte sakene så tett, forteller det noe om hvor høyt prioritert den var hos departementet.

Den nedsatte straffelovkommisjonen hadde som oppgave å utarbeide en ny løsgjengerlov. Før selve loven kunne vedtas, måtte lovforslaget vurderes. Den 3.november 1894 ble *”Udkast til Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap, samt om tvangsarbeidshuse”* utsendt fra kommisjonen til Justisdepartementet.⁵³ Her får man et godt innblikk i hva Getz og straffelovkommisjonen mente en fremtidig løsgjengerlov burde inneholde og hva som var problematisk med den gamle fattigloven. Selv om lovutkastet i hovedsak ikke dreier seg om vurderingen av politiets samfunnsmandat, vil det implisitt gi et bilde av hvordan straffelovkommisjonen vurderte politiets rolle og hvilke rammer de burde virke innenfor. Straffelovkommisjonen bruker blant annet flere sider på å diskutere tidligere praksis og argumentere for en judisiell håndtering av tvangsarbeidet.

Lovutkastet skulle vurderes fra flere hold, og 22.desember 1894 ble utkastet sendt videre til de ulike amtene med ønske om tilbakemelding innen mars 1895.⁵⁴ Deretter ble de videresendt til de lokale politimesterne og er dermed en god kilde til politiets vurdering av den nye løsgjengerloven og hvordan den ville påvirke politietaten. Tilbakemeldingene på lovutkastet er en svært sentral kilde da den vil gi en helt unik innsikt i hvordan politimestrene og amtmennene i ulike deler av landet vurderte sitt eget mandat og hvordan de best kunne utøve

⁵³ Lovutkastet er lagt som vedlegg i Oth.prp. No.2 1898-1899: 35.

⁵⁴ Erklæringer angående utkast til lov om løsgjenger, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, 2 mapper, 1895: RA/S-3212/D/De/L0080/0002

det. Hvordan argumenterte politimestrene i møte med Getz' forslag om en judisiell håndtering av tvangsarbeidet? Hvordan mente de at forslaget ville påvirke politiets arbeid og politiets mulighet til å oppfylle sitt samfunnsmandat?

I 1910, tre år etter løsgjengerloven var iverksatt, fikk politimyndighetene på ny mulighet til å uttale seg om løsgjengerloven i forbindelse med en revisjon av loven. I likhet med tilbakemeldingene på lovutkastet i 1894, er disse kildene uvurderlige når politiets oppfatningen av sitt eget mandag skal studeres. Interessant ved disse kildene er om politiets argumentasjon hadde forandret seg fra 1894 eller om de samme argumentene for og imot lovutkastet og den judisielle håndteringen fremdeles var gjeldende.

2.2.2 Stortingsforhandlinger

I Stortingets forhandlinger finnes også flere sentrale kilder som særlig belyser hvordan politiforvaltningen vurderte politiets mandat i tvangsarbeidssaken og rammene for å utøve det. Gjennom Stortingsforhandlingene kan man følge debatten som foregikk på det offentlige plan og se hvordan debatten og synet på tvangsarbeid endret seg fra problemet først ble reist på Stortinget i 1892, og frem til 1914 da det ble reist forslag om å revidere deler av løsgjengerloven. I 1892 handlet debatten på Stortinget om hvordan man skulle håndtere de omreisende fantene som i hovedsak besto av tatere og romanifolk, og bruk av administrativt tvangsarbeid ble av flere representanter hyllet som et effektivt tiltak. Etterhvert når formann i straffelovkommisjonen, Bernhard Getz, ble bedt om å uttale seg om saken, ble fokuset i større grad flyttet fra landsbygdens omstreifere til byens løsgjengere, og etter utkastet til løsgjengerloven ble presentert i 1894 dreide debatten seg i hovedsak om det.

2.2.3 Andre kilder

Ved den *Norske Kriminalistforeningens syvende møte* i desember 1912 ble det forhandlet om endringer i løsgjengerloven.⁵⁵ Det var gått fem år siden løsgjengerloven ble iverksatt, og den skulle vurderes av fagfolk. Her fikk både politiet, jurister og andre interesserte ytre seg om lovens positive og negative sider og hvem som eventuelt skulle holdes ansvarlig for at loven ikke fikk den kraft man hadde håpet på. Debatten rundt den administrative og juridiske håndteringen av tvangsarbeidet ble fremdeles kraftig debattert, og politiets rolle og

⁵⁵ Forhandlinger ved Den norske kriminalistforeningens syvende møte, december 1912, 1913

håndheving av loven var et hyppig tema. Kilden er interessant fordi den belyser emnet fra flere ulike hold da debatten holdes av ulike yrkesgrupper med ulike interesser. Den vil også kunne svare på om debatten rundt politiets samfunnsoppdrag eventuelt hadde forandret seg siden 1890-tallet og om argumentene hadde endret seg. Forhandlingene vil også være en god kilde til samtidige forståelser av tvangsarbeidets klientell og håndteringen av dem.

2.3 Struktur i oppgaven

Strukturelt vil oppgaven i hovedsak være en kronologisk gjennomgang av tvangsarbeidsdebatten, med fokus på de ulike oppfatningene av politiets mandat i denne saken. For å gi et fullstendig bilde av tvangsarbeidsdebatten, vil det første analysekapittelet ta for seg den innledende fasen, fra 1850 til 1890, og studere hvordan tvangsarbeidet ble gjenstand for debatt på Stortinget. Det er relevant for å undersøke hvordan Stortinget og andre aktører vurderte politiets mandat i tvangsarbeidssaken før det ble erklært i strid med Grunnloven og hvilke motiver som lå til grunn for å endre det administrative tvangsarbeidet. Det viser hvordan det administrative tvangsarbeidet først ble vurdert som et effektivt middel mot omstreiferne, til at politiets makt over tvangsarbeiderne ble gjenstand for debatt.

Selve debatten pågikk mellom 1890 og 1912, og denne perioden vil være hoveddelen av oppgavens analyse. Kapittel fire tar for seg den første innskjerpingen i 1894, med vekt på en analyse av politiets forretningsjournaler og departementets vurderinger av disse. Analysen vil ta for seg journaler fra 1894 og frem til 1896, og kapittelet vil være innen samme tidsperiode. Kapittel fem tar for seg utkastet til løsgjengerloven og amtmennene og politimyndighetenes tilbakemeldinger på det fra 1894-1907. Siden lovutkastet ble sendt til departementet i slutten av 1894, vil det være en periodisk overlapping med kapittel fire. I en slik debatt vil det alltid være parallelle utviklinger, og det er mer hensiktsmessig å dele dem tematisk enn å følge en streng kronologi i kapittelinnstillingen. Det avsluttende kapittelet konsentrerer seg om debatten som foregikk etter løsgjengerloven var iverksatt i 1907 og frem til Kriminalistforeningens syvende møte i desember 1912. Her ytres en del kritikk mot den nye loven, og effekten av den blir vurdert. Viktigste er debatten rundt den administrative håndteringen av tvangsarbeidet og om politiet skulle få tilbake en del av den makten de hadde hatt før 1894.

3. Tvangsarbeidssaken på stortinget, 1850-1893

Hvordan startet tvangsarbeidsdebatten, og hvordan ble politiets mandat i tvangsarbeidet vurdert av storting og regjering før 1890? Ved å gå tilbake til den offentlige fattigpolitikken på 1850-tallet, og Eilert Sundts arbeid med omstreiferne, skal det offentliges behandling av omstreifere og løsgjengere demonstreres. På bakgrunn av dette skal kapittelet vise hvordan Sundts arbeid fikk omstreifersaken inn på stortinget og la grunnlaget for tvangsarbeidsdebatten på 1890-tallet, og hvordan dette utviklet seg fra å handle om landsbygdens omstreifere til byens løsgjengere. Samtidig vil det gi et bilde på hvordan politiets samfunnsoppdrag ble oppfattet av politiforvaltningen før 1894, og hvilke rammer de ønsket at politiet skulle arbeide innenfor. Den første delen av kapittelet baserer seg på sekundærlitteratur, mens resten i hovedsak bygger på analyser av stortingsforhandlinger.

3.1 Behandling av omstreifere og arbeidsløse før 1890.

Å bekjempe omfanget av omstreifere var på dagsordenen lenge før debatten om tvangsarbeid blusset opp på 1890-tallet. I lang tid var ikke det offentlige fokuset på byens drukkenbolter og løsgjengere, men på omreisende folkegrupper som tatere og romanifolk. Interessen for fantene fikk etterhvert også konsekvenser for politikken mot løsgjengere.

En måte å forklare samtidens politikk mot disse gruppene, er å se på organiseringen av fattighjelpen og samfunnets syn på arbeid. Helt tilbake til de eldste fattiglovene ble det operert med et skille mellom de arbeidsudyktige og de arbeidsuvillige.⁵⁶ De som ville, men ikke kunne arbeide, hadde rett på fattighjelp. De som kunne, men ikke ville arbeide, ble lenge utelatt fra hjelpesystemet. Professor i sosiologi, Georges Midré, har studert hvordan samfunnets syn på arbeid fungerte som et middel i avgrensingsprosessen for å skille de verdige fra de uverdige fattige.⁵⁷ Det var lenge et moralsk krav om å arbeide, og man skulle så langt det var mulig forsørge seg selv. Midré mente at det å være arbeidsfør, men arbeidsuvillig, utfordret helt sentrale samfunnsverdier.⁵⁸ Fattiglovene av 1845 videreførte avgrensingsprinsippet, og skillet mellom de verdige og uverdige ble trukket som før; den

⁵⁶ Seip, 1994: 18

⁵⁷ Midré, 1990.

⁵⁸ Midré, 1990: 13

fattige ble vurdert etter hans evne og vilje til å klare seg selv.⁵⁹ Det var en vanlig oppfatning at de uverdige fattige var skyld i sin egen fattigdom og hadde derfor ikke rett på fattighjelp.

Fattiglovene av 1845 baserte seg også på de gamle prinsippene om hjemstavn, tjenestetvang og tiggerforbud. Historiker Anne-Lise Seip forklarer at å skille fattige etter verdighet krevde registrering og klassifikasjoner.⁶⁰ Hun forteller hvordan omreisende fattige representerte et ordensproblem for storsamfunnet og var en belastning for kommunene de søkte til. For at en kommune skulle betale fattigstøtte, måtte mottageren ha bodd fast i kommunen i minst to år og dermed ha opparbeidet seg retten til hjemstavn. I følge Seip bestemte fattiglovene hvem som hadde rett til hjelp, og prinsippet om hjemstavn bestemte hvilken kommune som skulle yte den.⁶¹ Bestemmelsene om hjemstavn skulle også holde folk på plass og hindre muligheten til et omstreifende liv. Siden omstreiferne var uten denne retten, kunne ikke kommunen og amtene pålegges den økonomiske byrden.

Frem til 1854 var det også, gjennom tjenestetvang, forbudt å være arbeidsledig.⁶² Omstreifere og løsgjengere falt dermed mellom fattighjelp og straff og levde utenfor samfunnets foretrukne rammer. Opphevelsen av tjenestetvangen førte til en gradvis endring av løsgjengerbegrepet. Det var ikke lenger ensbetydende med å være arbeidsløs og omfattet også de som levde et omflakkende liv, uten fast arbeid eller bolig. Selv om det ikke lenger var straffbart å være arbeidsledig, måtte man kunne bevise at man livnærte seg på lovlig vis.

En måte å håndtere omstreifere, tiggere og andre arbeidsføre som søkte fattighjelp, var å sette dem på en tvangsarbeidsanstalt. Fattigloven av 1845 fastslo at de som politiet vurderte som ”hengivne til Ørkesløshed eller Drukkenkab og ikke kunne lovlig ernære sig”, kunne innsettes på tvangsarbeid uten rettergang opp til 6 måneder.⁶³ Dersom det ikke var tilgang på tvangsarbeidsanstalter, som var valgfritt for kommunen å opprette, kunne løsgjengere dømmes til fengsel gjennom politiretten.⁶⁴ Uten tvangsarbeidernes rett til å klage på den skjønsmessige avgjørelsen, la dette en betydelig makt i politiets hender. Denne muligheten ble likevel sjelden benyttet på omstreifere, og siden de ikke hadde opparbeidet hjemstavn var

⁵⁹ Midré, 1990: 99

⁶⁰ Seip, 1994: 20

⁶¹ Seip, 1994: 22

⁶² Seip, 1994: 21 & 305

⁶³ 20.09.1845: Lov ang. Fattigvæsenet i Kjøbstæderne, §45.

⁶⁴ Ulvund, 2005: 38.

det ingen kommuner som hadde ansvar for å forsørge dem, og de kunne i prinsippet jages videre til neste amt av lokale myndigheter.

I 1846 og 1847 sendte Justisdepartementet ut meldinger til alle politiembetsmenn og lensmenn med beskjed om å gå hardere til verks mot omstreifere. Det ble også fremhevet at omstreifere kunne straffes som løsgjengere.⁶⁵ Det førte til at en del ble anholdt og fengslet i denne perioden, og politiet ble stadig oppfordret til å gripe strengere inn. Det ble likevel hevdet at fattigloven gjorde saken vanskeligere for kommunene.⁶⁶ Lovens bestemmelse om å sette dem på en tvangsarbeidsanstalt fungerte ikke i praksis fordi kommunene ikke var pålagt å opprette slike. Det eksisterte dermed for få anstalter og var ikke en mulighet landsbygdene kunne ty til. Det ble også argumentert med at en fengselsstraff var for kort til å omvende dem fra et omreisende liv, og de burde heller tvinges til orden og strengt arbeid.⁶⁷

Dette kan tyde på at tvangsarbeidet ble vurdert som et middel for å uskadeliggjøre og skjerme det øvrige samfunnet mot omstreifere og frivillig arbeidsløse. At alle politiembetsmenn og lensmenn hadde fått beskjed om å gå hardere til verks mot omstreiferne, vitner om at synet på politiets samfunnsoppdrag var i endring. På 1840-tallet var moderniseringsprosessen av politiet enda ikke startet for fullt, og politiet hadde dermed ingen stor styrke til rådighet. Når Justis- og politidepartementet likevel krevde at politiet skulle ta mer ansvar i omstreifersaken, kan det tolkes som at det tydeliggjorde politiets ansvar i saken, og på den måten kan det også ha påvirket profesjonaliseringen og omorganiseringen av politiet. Moderniseringsprosessen var en konsekvens av interne og eksterne krefter, og når politiet tydelig ble tildelt et slikt mandat i omstreifersaken, kan dette ha bidratt til at prosessen skøyt fart.

3.1.1 Eilert Sundts arbeid med omstreiferne

Samfunns- og kulturforsker Eilert Sundt var den første som studerte omstreifere på en vitenskapelig måte. Hans studier baserte seg på reiser og direkte kontakt med flere omstreifende grupper, og hans vitenskapelige funn ble publisert i flere verk på 1850 og 1860-tallet. I følge Øyvind Midbøe, som har skrevet flere verk om Eilert Sundts arbeid, var fantenes

⁶⁵ Midbøe. *Eilert Sundt og fantesaken*, 1968: 33.

⁶⁶ Midbøe, 1968: 34.

⁶⁷ Midbøe, 1968: 34.

liv og historie i Norge lite kjent og utforsket frem til andre halvdel av 1800-tallet.⁶⁸ Han begrunner den økte interessen utover 1840-årene med at antallet omstreifere hadde økt, og de ble betraktet som en landeplage for de fastboende fordi de truet og tigget til seg det de trengte. Sundt ville møte fantene med positive tiltak og hadde i starten liten tro på at straff skulle fjerne problemet.⁶⁹ I 1854 ble det opprettet et fantefond som støttet arbeidet med fantene med økonomiske midler. Midbøe argumenterer for at Sundt i starten mente at det var viktig å hjelpe fantene tilbake til samfunnet og samtidig verne landets fastboende befolkning mot den moralske smitte disse omreisende gruppene utgjorde.⁷⁰ Hensynet til fantene var noe nytt, og ”Å hjelpe fantene for fantenes skyld var en fremmed tanke for folk flest.”⁷¹ Sundt ønsket å opprette statsdrevne anstalter som skulle ha fokus på behandling, ikke straff. Dette fikk ingen særlig oppslutning da, men viser seg tydelig igjen i diskusjonen om løsgjengerloven på 1890-tallet.

Midbøe mener å se en forandring i Sundts holdninger til fantefolket og hevder at Sundt gikk gradvis bort fra ønsket om å hjelpe.⁷² Sundt var kritisk til både politiets og kirkens håndtering av fantene og ville ha tydeligere og strengere retningslinjer. Han argumenterte med at fantefondet gav villige fanter muligheten til å slutte med livet som omstreifer, og man burde derfor ikke ha dårlig samvittighet for de som ikke benyttet seg av denne mulighet.⁷³ Politiet måtte bli strengere, og kirken måtte ta stilling til dåp og konfirmasjon av fantebarn. Han mente etterhvert at prestene skulle nekte dåp, med mindre foreldrene var villige til å gi barna fra seg til kristne fastboende.⁷⁴ Gjennom fantefondet ble også flere barn satt i fosterhjem og skulle på den måten få skolegang og konfirmasjonsundervisning.

Det kan diskuteres hvorvidt Sundts arbeid med omstreiferne var med på å reformere politikken mot omstreifere i praksis. Studiene var nok likevel nyttig kunnskap for både samtid og ettertid. Han opplyste og kan ha inspirert politikken, og han var en av de første som ønsket å møte omstreiferne med en hjelpende hånd. Blant annet var Sundts filantropiske holdning og arbeid bakgrunnen for opprettelsen av en omstreifermisjon på slutten av 1890-tallet, med

⁶⁸ Midbøe, 1968: 21.

⁶⁹ Midbøe, 1968: 60.

⁷⁰ Midbøe, 1968: 13.

⁷¹ Midbøe, 1968: 121.

⁷² Midbøe, 1968:176.

⁷³ Midbøe, 1968:172.

⁷⁴ Midbøe, 1968: 177.

sogneprest Jacob Walnum i spissen. Som nevnt utviklet Sundt et mer kritisk syn på behandlingen av omstreiferne med tiden, og bruk av arbeidsanstalter, barnehjem og strengere kontroll ble oppfordret. Filantropien var nok vel ment, dog ikke alltid velfungerende.

Omstreiferdebatten stilnet en periode etter Sundts død i 1875, men blusset opp igjen utover 1880-tallet. Til tross for Sundts forskning og tiltak, fortsatte antallet omstreifere å øke i antall, og det kom påstander om en stadig mer pågående og truende adferd mot de fastboende.⁷⁵ Det ble etter hvert en forståelse for at tiltakene ikke hadde oppnådd tilstrekkelig virkning. Debatten vokste både i pressen og på Stortinget, og man så seg nødt til å vurdere saken på nytt. Behandlingen av omstreifere ble igjen også fokus for filantropien, og gjennom sogneprest i Leikanger, Jacob Walnum, skulle Sundts ”redningsarbeide” videreføres.⁷⁶ Han var mest interessert i de praktiske tiltakene og hadde særlig fokus på å omvende «fantebarna» til samfunnsnyttige mennesker. Fantesaken ble privatisert etter 1897 og overlatt til den nye omstreifermisjonen som Walnum var leder av. De arbeidet i en mer filantropisk retning og opprettet både barnehjem og voksenkolonier.⁷⁷ Effekten av Walnums omstreifermisjon skal ikke diskuteres videre her. Mer interessant for denne studien er hvordan saken ble vurdert og håndtert på Stortinget og av regjeringen og hvordan dette fikk konsekvenser for politiets mandat i tvangsarbeidet.

Gjennom Sundts arbeid hadde politikken mot omstreifere fått innpass på Stortinget, og saken utviklet seg etterhvert videre fra å handle om omstreifere til å problematisere tvangsarbeidet og løsgjengeriet i byene. Hvilke tiltak ville regjeringen iverksette, og hvordan ble tvangsarbeidsprosessen vurdert av Stortinget og regjeringen?

3.2 Debatten blusser opp på Stortinget

3.2.1 Forhandlinger i Stortinget, 1892

Under behandlingen av bevilgninger til fattigvesenet på Stortinget i 1892, ble det reist et privat forslag av Ole Grændsen, fra Høyre, til regjeringen om å ta tak i ”fantevesenet”:
”Regjeringen anmodes om at tage under Overveielse, hvorvidt og i Tilfælde paa hvilken

⁷⁵ RA/S-3212/D/De/L0080/0003. Morgenbladet, 16.04.1893. ”Tatersagen”, skrevet av sogneprest Walnum. No.488, 75de aarg./ Dagsposten, Trondhjem, 17.08.1893. ”Bedre kontrol med omstreifere”. No204, 17 aarg.

⁷⁶ Midbøe, 1968: 226.

⁷⁷ Seip, 1994: 183.

Maade Foranstaltninger bør træffes til en mere gjennemgribende Indskrænkning i Fantevæsenet, og herom at give et af de næstfølgende Storting Meddelelse, om muligt ledsaget av Forslag”⁷⁸

Argumentet for forslaget var at arbeidet som hadde pågått siden 1850-tallet ikke bar frukter. Antallet omstreifere hadde ikke minket slik man hadde ønsket, men hadde i stedet økt i omfang. Det ble henvist til Kirkedepartementets egen konklusjon fra 1855, som sa at: ”Sammenfatter man alt dette i en Sum, kan man sige, at Fanternes Parti er imot alle og alle imod det. Men det er en ulykkelig Tilstand, som alle bør forene sig om at faa endt”.⁷⁹ Det ble argumentert for at situasjonen var like gjeldende enda, og fantene brakte med seg elendighet, frykt og sykdom til den fastboende befolkningen.

På den andre siden måtte man også tenke på fantene selv og hvilken elendighet de måtte leve under. Dette hensynet kan føres tilbake til Sundts tidlige politikk om å hjelpe fantene for fantenes skyld. Det ble argumentert med at statsmaktene hadde ansvar og forpliktelser overfor befolkningen - fastboende eller ei - og det var ikke gjort nok. Forslaget som ble reist i 1892 ble avsluttet med en klar oppfordring til regjeringen: ”Jeg tør derfor haabe, at Styrelsen, dersom dette Forslag vedtages, vil gjøre alt sit for at hæve denne Landeplage, som det i Sandhed maa kaldes”.⁸⁰

Debatten som fulgte forslaget er interessant. Diskusjonen om hvorvidt forslaget skulle vedtas er ikke aktuell for denne oppgavens problemstilling, alle stortingsrepresentantene var enig i sakens omfang og betydelighet. Det interessante i denne sammenheng er debatten om *hvordan* man skulle innskrenke og håndtere problemet. At omstreifere ble omtalt som en «landeplage» av stortingsrepresentanter sier mye om Stortingets syn og holdninger til dem og la naturlig føringer for hvordan de ble håndtert. Når omstreiferne ikke kvalifiserte for hverken hjelp eller straff og ble jaget mellom kommunene av lokale myndigheter, ble saken vanskelig å løse. Det var derfor viktig for representantene at problemet ble videreført til regjeringen, slik at det kunne vedtas faste tiltak mot omstreifere.

⁷⁸ Stortingsforhandlinger 1892, del 7:198

⁷⁹ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 199.

⁸⁰ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 199.

Ifølge tidligere statsminister fra Høyre, Emil Stang, måtte disse foranstaltningene være hardere og mer gjennomgripende enn den daværende lovgivningen. Han påsto at det på noen steder virket som om befolkningen var forlatt av staten, og overlatt til å verne om seg selv.⁸¹ Han tilhørte en konservativ fløy i politikken og oppfordret staten til å slå hardere ned på omstreiferne enn det var gjort tidligere. Så fikk det heller være om man måtte være litt hardhendt. Han uttalte det slik:

Regjeringen bør stille sig ikke blot velvillig ligeoverfor Gjennemførelsen af en kraftigere Anvendelse af de bestaaende regler, men ogsaa tage under Overveielse, om der ikke burde gaaes videre, om der ikke burde gaaes til Forholdsregler mod disse Omstreifere, hvor vi strækker os længre, end vi under almindelige Omstendigheder vilde gjøre; thi i Virkeligheden spørges der om at befri en Del af den fastboende Befolkning fra et ulideligt Tyranni.⁸²

Ved å omtale omstreiferne som «et ulideligt Tyranni», forsøkte han å legitimere ønske om å gå lenger enn man «under alminderlige omstendigheter» ville gjøre. Selv om han ikke la frem et konkret forslag til hva disse forhåndsreglene burde være, la han opp til en hard politikk.

En annen representant, gårdbruker Hans Mathias Nilsen Odberg, støttet opp om Emil Stangs oppfordring om en mer hardhendt tilnærming. Han var også den første som tok opp tvangsarbeidet som reaksjonsform i denne diskusjonen og argumenterte i favør for det; ”Men en Ting maa jeg nævne her, som kunde benyttes mere, nemlig den Ret, som Amtmændene har til at øve sin Indflydelse ved at sætte dem ind i Arbeidsanstalten, hvor de ikke kan bevisliggjøre, at de ernærer sin Familie.”⁸³ Odberg ønsket at tvangsarbeidet skulle benyttes i større grad og at alle som ikke kunne bevise et lovlig erverv til amtmanden, burde trues med et opphold på tvangsarbeidsanstalten. For å støtte opp om dette, fortalte han en historie fra egen hjembygd.⁸⁴ Der hadde de lenge hatt problemer med en mann som ravet rundt og lagde problemer for kommunen. Etter en henvendelse til amtmanden, som kunne love at han skulle sette vedkommende på tvangsarbeid i et halvt år, ble problemet løst. Vedkommende visste ikke at dette var mulig, og reiste straks fra bygden i frykt for innsettelse. Med dette mente

⁸¹ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 200.

⁸² Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 200-201.

⁸³ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 201.

⁸⁴ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 201.

Odberg å bevise at en hard og streng reaksjon mot slike mennesker ville oppnå flere resultater enn det tidligere arbeidet hadde gjort.

Odbergs forslag om å øke bruken av tvangsarbeidsanstalten fikk støtte fra flere hold. Blant annet ønsket en representant fra Det Moderate Venstre, Nikolai Larsen Lima, lensmann fra Stavanger Amt, at det skulle bygges flere tvangsarbeidsanstalter der man kunne oppholde og oppdra tvangsarbeiderne. Han støttet den foregående argumentasjonen og mente at «Der maa bruges Myndighed og Magt. Det faar ikke hjælp, om man anvender temmelig haarde og - som det kunde synes – lide humane Midler. Jeg mener, at skal man faa skik på Fanterne, maa der et ganske ordentlige kraftig tiltag til fra Statens side.»⁸⁵

Den eneste representanten som ytret bekymring for ønsket om en hardere tilnærming, var skipsreder Peder Eilertsen Rinde fra Venstre. Han anerkjente fullt ut problemets omfang, men ikke den foreslåtte reaksjonen med utvidet bruk av tvangsarbeid. Han hadde troen på å hjelpe, og at hjelp og bistand kunne gjøre dem til samfunnsnyttige mennesker. Med litt velvilje kunne man omvende dem, og ”dette at putte dem ind i en Strafanstalt tiltaler ikke mig”.⁸⁶ Han var den eneste i forsamlingen som var negativ til økt bruk av tvangsarbeid som reaksjonsform, og som ønsket at de skulle hjelpes, ikke interneres. Rinde var også den eneste som omtalte tvangsarbeidsanstaltene som ”Strafanstalter”, og dette demonstrerer tydelig hans syn på tvangsarbeidet. Siden tiltakene fra 1850-årene brakte med seg så lite, kan det nå virke som at troen på å hjelpe hadde svunnet hen og blitt erstattet med et krav om strengere kontroll og effektiv håndtering for å redusere antallet fanter.

Denne debatten viser Stortingets negative holdninger til omstreifere og fantefolk, og argumentasjonen fremmer deres syn også på det administrative tvangsarbeidet. De så ikke det problematiske ved den administrative innsettelsen og vurderte den som et fornuftig tiltak. Utøvelse av skjønn ble sett som et effektivt middel for å skremme omstreifere, og ønsket om å bli kvitt problemet oversteg behovet for en rettsikker tilnærming til problemet. Man ønsket derfor en økt bruk av tvangsarbeidet og ville gå lenger enn vanlig for å bli kvitt denne «landeplagen». ⁸⁷ Selv om debatten omhandlet håndteringen av landsbygdens fanter, og det var amtmannen som utøvde skjønn og som administrativt kunne bestemme innsettelse - ikke

⁸⁵ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 201.

⁸⁶ Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 201.

⁸⁷ Begrepet ”landeplage” brukt i Stortingsforhandlinger 1892, del 7: 199.

et organisert politi, viste den en vilje til aktiv og handlekraftig bruk av tvangsarbeid. Landsbygden hadde på den tiden ingen organisert politistyrke slik som i byene, og det var lennsmannen som rapportert til amtmannen, og amtmannen som vedtok handlingen.

3.2.2 Forhandlinger i Odelstinget, 1892

Samme år møttes Odelstinget for å diskutere et forslag til lov om forsørgelse av barn født utenfor ekteskapet. I lovforslaget kom det frem at fedre som ikke betalte barnebidrag for sine barn, kunne settes til tvangsarbeid i opp til tre måneder.⁸⁸ Det var en generell enighet om opphold på tvangsarbeid, men det ble diskutert om det skulle legges til en paragraf som ga den angjeldende rett til å anke avgjørelsen dersom han fant den urett. Representantene argumenterte for at det ikke var begått en direkte forbrytelse, snarere en moralsk forseelse, og det var derfor ikke rimelig å sette han til tvangsarbeid i tre måneder uten ha mulighet til å anke avgjørelsen.⁸⁹

Det ble ikke lagt noen direkte beskyldninger om maktmisbruk eller urette innsettelse mot politiet og øvrigheten, og diskusjonen lente seg mer på behovet for å respektere rettssikkerhet og Grunnlovens bestemmelser om at ingen skulle straffes uten dom. For at dette argumentet skulle være gjeldende, var det vesentlig at tvangsarbeidet ble definert som straff. Her rådet det uenighet, og flere argumenterte med at tvangsarbeidet i dette tilfelle skulle gjelde som betaling for forsømt barnebidrag, og ikke som straff.⁹⁰ I så måte var en administrativ håndtering av innsettelsene heller ikke et problem. Dersom det skulle tas hensyn til, og man skulle åpne muligheten for å klage, ville det utsette innsettelsen i påvente av dommerens avgjørelse. Dette ville sinke prosessen, og tvangsarbeidet ville ikke være et like effektivt middel. Det ville koste både tid og penger og bli betydelig mer arbeid for politiet som måtte ta vare på barnefaren mens saken ble behandlet.⁹¹

Jurist og justisminister, Ole Anton Qvam fra Venstre, var en av dem som argumenterte for tvangsarbeid som straff og mente at «Man kan sige saa meget man vil, at det at indsætte en Mand i Tvangsarbeidsanstalt ikke er Straf; jeg ved dog ikke, hvad andet det ligner end

⁸⁸ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 421.

⁸⁹ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 421.

⁹⁰ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 426.

⁹¹ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 422.

straf.»⁹² Så lenge tvangsarbeidet var en administrativ bestemmelse, var det i prinsippet anklageren som også fungerte som dommer. I tråd med Grunnlovens rettssikkerhet manglet man da en forsvarer og en upartisk dommer i saken, og det holdt ikke mål.

Mot slutten tok debatten en interessant vending og handlet implisitt om politiets bruk av skjønn i tvangsarbeidssakene. Statsråd Qvam uttalte at ingen kunne nekte for at forslaget om ankerett var riktig i prinsippet og at å sette noen på tvangsarbeid uten en dom var å strekke lovgivingen vel langt. Derfor måtte tvangsarbeidet vurderes som straff. Dessuten, sa han, var lovgivningen uten faste regler for tvangsarbeidet, og man benyttet dermed en fremgangsmåte som manglet sidestykke i andre land.

Qvam hadde forståelse for hvordan man kunne argumentere mot effektiviteten og kostnaden av å bruke en domstol, men ”(...)herregud, skal vi da give Borgerne Vilkaarligheden i Vold, kan jeg sige, fordi det at omgjærde Retfærdigheden med Garantier vil koste pænge?”⁹³ Qvam fikk støtte, og flere ønsket å stemme for forslaget i håp om at det ville føre til en lignende bestemmelse med hensyn til Fattigloven av 1863, som i stor grad hadde videreført prinsippene fra 1845, og muligheten den ga politiet til å administrativt innsette på tvangsarbeidsanstalten.⁹⁴ Til og med paragrafens motstandere var enige i at prinsippet med ankerett var korrekt og at det gjerne snart kunne komme endringer i den administrative håndteringen av tvangsarbeidet, dog ikke i denne saken.⁹⁵ Odelstinget ble til slutt enig om å gi fedrene mulighet til å anke beslutningen om tvangsarbeid.

Det administrative prinsippet i tvangsarbeidet ble altså diskutert i andre sammenhenger enn med omstreifere og løsgjengere. I motsetning til debatten om omstreiferne, ble de rettsstatlige prinsippene fremhevet, og de ønsket å sikre en viss rettssikkerhet ved å gi fedrene retten til å anke politiets og amtmannens skjønnsmessige avgjørelser om tvangsarbeid. At dette ble debattert, viser at man var bevisst på utfordringene med politiets skjønnsbaserte innsettelse. Grunnlovens prinsipper om dom før straff ble poengtert, og tvangsarbeidet ble av flere representanter forstått som straff. Motstanderne anså tvangsarbeidet som betaling for forsømt

⁹² Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 423.

⁹³ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 423.

⁹⁴ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 424.

⁹⁵ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget: 426.

barnebidrag, og vurderte det nærmest som en måte å ”hjelp” barnefaren med å betale det han skyldte.

Det er interessant at man i omstreifersaken var villig til å gå lenger enn vanlig i reaksjonsformene og ønsket å utvide retten til å administrativt innsette omstreifere. Omstreifernes rettssikkerhet ble knapt vektlagt, og ønsket om en effektiv håndtering av problemet oversteg de rettsstatlige prinsipper. Dette endret seg når fedrene ble diskutert, selv om det skjedde samme år. Fedre som hadde unnlatt å betale barnebidrag for barn født utenfor ekteskap, hadde i følge komiteen i prinsippet begått en moralsk forseelse, ikke en ulovlig handling, og burde dermed ha rett til å anke den skjønnsmessige avgjørelsen. Å sette dem på tvangsarbeid i tre måneder uten rettslige garantier ble vurdert som urimelig. Dette ble imidlertid ikke diskutert i omstreifersaken. Etter tjenestetvungen ble opphevet i 1854 var det heller ikke ulovlig å være løsgjenger. Dersom man ikke hadde bevis for at måten de livnærte seg på var straffbar, eksempelvis ved tigging eller prostitusjon, var der ikke begått en forbrytelse. Dette kan også sees i lys av moderniseringsprosessen av politiet. Som et ledd i prosessen ble politiet også spesialisert og fikk tydeliggjort sitt samfunnsoppdrag og underliggende mandat opp mot andre offentlige instanser. At politiet ikke skulle ha det samme mandatet overfor fedre til uekte barn, som man hevdet var skyld i en moralsk forseelse og ikke en kriminell handling, tydeliggjorde at politiet i hovedsak skulle håndtere de kriminelle og ikke legge seg bort i det sosiale og moralske.

Det kan tolkes som at selv om både Stortinget og regjeringen var bevisst på det problematiske ved politiets administrative innsetting, la statens syn på omstreiferne grunnlaget for behandlingen av dem. Behovet for effektivitet kan, i dette tilfelle, ha overskygget behovet for å ivareta rettssikkerheten og overholde Grunnloven. Det er interessant hvordan Odelstinget vurderte det å ”drive omkring” som mer skadelig enn fedre som unnlot å betale for sine barn, når ingen av forholdene var direkte straffbare. Kanskje handlet det også om hvem som ble vurdert som respekterte borgere og hvem som levde utenfor samfunnets foretrukne rammer og som derfor ikke hadde samme rettigheter som andre.

Det er vanskelig å forklare hvorfor Odelstinget vurderte tvangsarbeid uten garantier som mer legitimt mot omstreifere enn mot slike fedre, og det kan argumenteres for at de minimerte fedrenes forseelser. Trolig kan det forklares med at slike fedre kunne være medlemmer av alle

samfunnslag, også i politikken, mens omstreifere vanligvis besto av etniske minoritetsgrupper som tater og romanifolk. Kanskje hadde behovet for å verne om og føle med sine egne ført til en mildere politikk, mens en hardere politikk ble ført mot en samfunnsgruppe som levde utenfor samfunnets foretrukne rammer.

3.3 Lovprosessen iverksettes

3.3.1 Justisdepartementet overtar saken

I februar 1893 var Odelstinget på nytt samlet for å diskutere tiltak mot ”fantevesenet”.⁹⁶ Ole Greændsen tok opp spørsmålet på nytt. Siden fattigloven lå under Kirke- og undervisningsdepartementet, var dette departementet ansvarlig for saken. Kirkeministeren forklarte at det hadde innhentet opplysninger om lovgivningen i andre land og studert hvor mye av det som kunne benyttes her til lands. Norges gjeldende lovgivning ble vurdert som utdatert, og man så behovet for en ny lov som ga myndighetene rett til å opptre med kraft og fasthet ovenfor omstreiferne. I den anledning hadde Kirkedepartementet satt seg i forbindelse med Justisdepartementet, og saken var allerede under behandling. I et brev til Justisdepartementet skrev Kirke- og undervisningsdepartementet om sakens tilstand og fortalte om Stortingets beslutning om å ta tak i omstreifervesenet.⁹⁷ Her skrev det også at de mindre heldige resultatene som var oppnådd hittil ikke kunne begrunnes i manglende midler, men i manglende medvirkning fra lokale autoriteter, særlig da fattigkommisjonen.

Kirkedepartementet mente at fattigkommisjonen hadde unnlatt å benytte seg av de midler de hadde til rådighet, blant annet retten til å sette voksne, hjemstavnsløse omstreifere på tvangsarbeidsanstalten. Etter gjeldende lovgivning hadde man mulighet til å betingelsesvis innsette omstreifere i tvangsarbeidsanstalter, men denne muligheten var visst nok benyttet mindre enn ønskelig. I følge Kirkedepartementet kom dette av at kommunen måtte betale politiet for bistand, og den kommunale fattigkommisjonen var derfor reservert mot å be det om hjelp. Det var også et poeng for departementet at det ofte kunne være vanskelig å skaffe tilstrekkelig bevis for å legitimere myndighetens inngripen. For å kunne gripe inn, måtte man kunne bevise at omstreifere livnærte seg på en ulovlig måte. Kirkedepartementet avsluttet

⁹⁶ Stortingets forhandlinger, 1893. Del 7, 56- 57.

⁹⁷ RA/[S-3212/D/De/L0080](#)/0003: Brev til Justisdepartementet fra Kirke- og undervisningsdepartementet, 22.02.1893.

brevet med en oppmoding til Justisdepartementet om å overta saken. Det ønsket å fastsette straff eller tvangsarbeid for alle hjemløse omstreifere i et eget lovverk og gjøre det pliktig for gjeldende politimyndighet å følge loven. På den måten fulgte man også lovverket i andre land. At Kirkedepartementet ville overlate til Justis- og politidepartementet å utarbeide et eget lovverk som bestemte straff for omstreifere, kan tyde på at politiet ikke var så ivrige på å håndtere omstreifersaken. De mente kanskje at dette var et arbeid som ikke hørte med til deres samfunnsoppdrag. Men dersom ansvaret ble underlagt Justis- og politidepartementet, som forvaltet politiet, ville det kunne gjøre politiet pliktig til å håndtere omstreiferne og slik gjøre det til en del av dets samfunnsmandat.

Vedlagt i brevet til Justisdepartementet, lå også et skriv som forklarte hvordan andre europeiske land håndterte omstreifere og løsgjengere. Uten å gå i detalj i de enkelte lands lovverk, kan man se en gjennomgående likhet mellom dem. Et fellestrekk var at det var bestemt i lov at det var ulovlig å ”drive omkring” og leve som omstreifer og løsgjenger. Ved å erklære dette ulovlig, kunne man fastsette straff. Dette var, ifølge Stortinget, et av problemene med den norske lovgivningen. Når det ikke var ulovlig å leve som løsgjenger, kunne man heller ikke straffes for det. I de andre landene derimot, var straffen som regel fengsel etter dom. Innsettelse på tvangsarbeid skjedde oftest etter endt fengselsstraff, og behovet for et slik opphold ble bestemt av politiet.⁹⁸

Tvangsarbeid var dermed en vanlig reaksjonsform også utenfor Norge, og politiets skjønn var sentralt i innsettelsesprosessen. Forskjellen mellom praksisen i Norge og andre land var innblanding av det juridiske. Der det i andre land var ulovlig å ”drive omkring” og leve som løsgjenger, var dette ikke lovfestet i Norge. På den måten kunne man i Norge ikke dømme disse menneskene til straff og måtte finne andre måter å håndtere problemet på. På grunn av dette var tvangsarbeid ikke vurdert som straff, og politiet kunne styre innsettelsene uten å bli kontrollert. På grunn av den juridiske kontrollen i andre land, ble politiets utøvende makt begrenset og tvangsarbeiderne hadde en viss rettssikkerhet. Som vist tidligere var behovet for en effektiv håndtering av omstreifere vurdert som viktigere enn rettssikkerheten og hensynet til Grunnloven, noe som gav det norske politiet større myndighet enn sine utenlandske kollegaer.

⁹⁸ RA/S-3212/D/De/L0080/0003: Brev til Justisdepartementet fra Kirke- og undervisningsdepartementet, 22.02.1893.

Diskusjonen om politiets myndighet ble satt på dagsordenen etter at Justisdepartementet overtok saken. Det sendte saken til riksadvokat og formann i straffelovkommisjonen, Bernhard Getz, og ba han uttale seg om problemet og vurdere de tiltak som den departementale forvaltningen ønsket gjennomført.⁹⁹ Som jurist var Getz generelt kritisk til forslagene som overså de rettsstatlige prinsipper, og hans fokus rettet seg mer mot byens alkoholikere og løsgjengere enn mot landsbygdens omstreifere. Et svar fra Getz i brevform har ikke vært å oppdrive, men han ga en grundig vurdering av tvangsarbeidet og løsgjengere i et lovutkast til en ny straffelov i 1893.

3.2.2 Bernhard Getz uttaler seg om saken - utkast til ny borgerlig straffelov, 1893

I 1885 ble det nedsatt en lovkomité for å omarbeide straffeloven, og Bernhard Getz var valgt som formann. Som nevnt var det ikke utarbeidet en ny politilov etter 1814, og i følge Valen-Sendstad rådde det kaos i politistrafelovgivning. ¹⁰⁰ På bakgrunn av dette ble det viktig for Getz å innarbeide politiovertredelsene i den nye straffeloven. Ved å skille ut det som angikk sosiale og økonomiske forseelser, fikk man spesialisert politiets innsatsområde og avgrense det opp mot sosialforvaltningen. I 1893 kunne komiteen presentere et foreløpig lovutkast til en ny straffelov, og i motivene til loven uttalte Getz seg grundig om både lediggjengere og bruken av tvangsarbeid.¹⁰¹

Getz fremstilte løsgjengeren som en stor samfunnsfare, både for økonomien og for den offentlige orden og sikkerhet. På bakgrunn av levemåten måtte man kunne anta at de livnærte seg på ulovlig vis. Men som Kirke departementet hadde uttalt i brevet til Justisdepartementet, kunne slike forhold være svært vanskelig for politiet å bevise, og i mange tilfeller ville den mistenkte slippe straff. Likevel var det et poeng for Getz at samfunnet måtte reagere mot dem, og han var enig i uttalelsene om at det måtte skje på en kraftigere måte enn det var gjort så langt. For de profesjonelle løsgjengerne vurderte han tvangsarbeid som en passende reaksjonsform så lenge de var i stand til å arbeide, men han mente også at innsettelsestiden måtte utvides. Etter fattiglovens bestemmelser var innsettelsestiden på maksimalt seks måneder, og dette var for kort til å kunne utgjøre en forskjell. Ved en lengre innsettelsesperiode ville man både ha mulighet til å endre den innsattes vaner og livsførsel, og

⁹⁹ RA/S-3212/D/De/L0080/0003: Brev til Bernhard Getz fra Justisdepartementet, 18.03.1893.

¹⁰⁰ Valen- Sendstad, 1953: 259-260

¹⁰¹ Avsnittet er basert på Getz, 1893. ”Udkast til Almindelig borgerlig Straffelov”. Motiver, s.118 – 129.

samtidig avlaste politiets arbeidsmengde. Slik praksisen var under fattigloven kunne de samme personene innsettes flere ganger i året, mens ved en utvidet innsettelsestid ville politiet slippe å stadig jakte på de samme lediggjengerne hver sjettede måned.

Men det var også et prinsipp for Getz at tvangsarbeidet måtte omdefineres til straff, eller i det minste sikres mot misbruk på samme måte som ved anvendelse av straff. Etter Getz' mening burde man ta etter andre lands lovgivning og gjøre løsgjengeriet straffbart og slik bruke lengre tids tvangsarbeid som straff. Ved å gjøre det ulovlig å leve som omstreifer og løsgjenger, kunne han gjennom bruk av tvangsarbeid som straff, legitimere en lengre innsettelsesperiode. Samtidig var det å erklære det straffbart, i tråd med Getz' generelle mål om å skrive politiforseelsene inn i straffeloven og å snevre det inn til å gjelde sikkerhet og orden.

Den viktigste saken for Getz, var likevel prinsippet om at politiet administrativt kunne innsette personer på tvangsarbeid. Selv om løsgjengerne presenterte en samfunnsfare, kunne de ikke straffes uten dom. Til en viss grad kunne innsettelsen av de som faktisk falt fattigvesenet til byrde – i form av økonomisk støtte eller lignende – forsvares, men også disse måtte sikres mot vilkårlighet. Det problematiske var personer som ble innsatt på tvangsarbeidsanstalten på grunn av deres påståtte samfunnsfarlige levemåte. Dersom dette skulle forekomme, måtte man erkjenne tvangsarbeidets karakter som straff. Dersom man erkjente dette, og likevel holdt frem med innsettelsene, stred det mot både Grunnloven og opphevelsen av tjenestetvangen i 1854. Man kunne ikke dømmes til straff for noe som ikke var fastsatt og lovfestet som straffbart. En slik vilkårlig håndheving av tvangsarbeidet ga ingen rettslig beskyttelse av tvangsarbeiderne og var ikke gyldig for den rettsstaten Getz mente å arbeide for.

Getz stilte spørsmål ved hvorfor dette ikke ble endret under utarbeidelsen av fattigloven i 1863. Han kunne bevise at den nedsatte straffelovkommisjonen hadde vært bevisst på problemet, men hadde valgt å la det stå. Dette kom av at fattigkommisjonen mente å kunne garantere at det ikke forekom misbruk, og fordi en rettslig håndtering ville øke arbeidsmengden både hos fattigkommisjonen og hos politiet. For Getz var dette et håpløst argument, og han var overbevist om at misbruk fra øvrighetens side både hadde - og ville - forekomme. Om politiets administrative innsettelse på tvangsarbeidsanstalten uttalte han;

”Den nu hos os stedfindende fuldstændig formløse Fremgangsmaade, hvorefter enhver Politifuldmægtig uden nogen protokolleret Undersøgelse, uden nogen Begrundelse af afgjørelsen og uden nogen suspensivt virkende Rekurs kan beordre enhversomhelst indsat i Tvangsarbeidsanstalt som Løsgjenger, er en saadan krenkelse af de første Principer for en retslig ordnet stat, at det ubetinget, uden at afvente nærverende Lov, ad administrativ vei bør rettes ved at bestemte former foreskrives.”¹⁰²

At politiet i teorien kunne innsette hvem som helst på tvangsarbeid uten noen form for garantier, var for Getz en krenkelse mot de rettsstatlige prinsipper som hadde utviklet seg siden opplysningstiden. Ved å gjøre løsgjengeri straffbart, kunne en omdefinere tvangsarbeidet som straff og sikre en tidsriktig rettergang for innsettelsen. Men for Getz var denne overtredelsen så ekstrem at endringer ikke kunne vente til en nye lov var ferdigstilt. Den administrative vei som politiet benyttet, burde rettes allerede før de fikk utarbeidet en ny lov. Det måtte fastsettes bestemte former for innsettelsesprosessen, og de måtte iverksettes snarest. Dette førte til en innskjerpelse av tvangsarbeidsprosedyrene allerede i 1894, der politiets myndighet over innsettelsesprosessen ble regulert og kontrollert av Justisdepartementet. Gjennom en resolusjon ble det vedtatt at politiet måtte protokollføre alle innsettelser, som videre skulle sendes til Justisdepartementet for gjennomgang. Politiet fikk også strengere føringer på hvem som kunne innsettes til tvangsarbeid. Hvilke konsekvenser dette fikk for politiets mandat er tema for neste kapittel.

3.4 Konklusjon

Dette kapitlet har diskutert hvordan samfunnet behandlet omstreifere før 1890-tallet og hvordan debatten om tvangsarbeidet og den administrative innsettelsen startet. Ved å gå tilbake til 1850-tallets fattigpolitikk og Eilert Sundts arbeid med omstreiferne, har kapitlet vist hvordan omstreifersaken og synet på det administrative tvangsarbeidet endret seg. Selv om Sundts tidlige hjelpetiltak ikke fikk den forventede effekten, inspirerte studiene den senere politikken mot både omstreifere og løsgjengere. Sundts studier og arbeid med omstreifere bidro dermed til å få saken på dagsordenen og inn på Stortinget og la grunnlaget for debattene på 1890-tallet.

¹⁰² Getz, 1893. ”Udkast til Almindelig borgerlig Straffelov”. Motiver, s. 120.

Det interessante med stortingsforhandlingene i 1892, var den ulike vurderingen av tvangsarbeidets funksjon og politiets myndighet. I omstreifersaken var debatten blottet for hensyn til rettssikkerhet, og behovet for effektivitet synes å ha overskygget de rettsstatlige prinsipp. Sundts tidlige forslag til hjelpetiltak var glemt. Ønsket om å hjelpe ble erstattet med et krav om strengere kontroll og effektiv redusering av antallet. På den måten fikk politiet større ansvar og skjønnsrom og måtte gjøre det de kunne for å få bukt med problemet. Uttalelsene til Kirkedepartementet tyder likevel på at politiet ikke var så villige til å bruke ressurser på dette. At Kirkedepartementet overlot saken til Justis- og politidepartementet kan ha vært en måte å løse dette på. Dersom det ble lovfestet, ville det automatisk bli en del av politiets samfunnsoppdrag.

Tvangsarbeidet ble vurdert som et godt virkemiddel, og innsetting av omstreifere burde intensiveres. Debatten om de fedre som unnlot å betale bidrag for barn født utenfor ekteskap, brakte rettsstatlige prinsipp i fokus igjen. Innsettelsesperioden på tvangsarbeid var kortere, og de fikk til slutt retten til å anke avgjørelsen. Dette viser hvordan samfunnets oppfatning av frivillig arbeidsløse og omstreifere la føring for politikken mot dem og hvilken funksjon Stortinget ønsket at tvangsarbeidet skulle ha. Politiet hadde et større skjønnsrom mot omstreiferne, som burde settes inn vilkårlig, enn mot fedre som fikk rett til å anke avgjørelsen. På den måten ble den senere debatten om tvangsarbeidet og politiets mandat utløst av omstreiferdebatten i 1892. Den satt et politisk fokus på saken og fikk i gang en diskusjon om det juridiske. Diskusjonen om barnefedrenes rett til å anke utløste debatten om hvordan tvangsarbeidet skulle håndteres og problematiserte mangelen på juridisk kontroll over de innsatte. Den fikk rettet oppmerksomheten mot den administrative innsettelsesprosessen og ble herfra videreført til en debatt om politiets mandat.

Da Justisdepartementet overtok saken, ble fokuset flyttet over på lovverket rundt omstreifere og tvangsarbeid, både i Norge og utlandet. Andre lands lovgivning viste at den norske måtte endres og fornyes. Norge manglet faste rammer for tvangsarbeidet og ga politiet mer skjønnsmessig makt enn man kunne finne andre steder. Getz var kritisk til alle tiltak og prosedyrer som ikke tok hensyn til Grunnloven og rettssikkerhet og arbeidet for å gjøre Norge til et moderne, rettsstatlig land. For han var det svært problematisk at behovet for effektivitet hadde gitt politiet myndighet til å sette personer på tvangsarbeid uten rettslig kontroll og innblanding.

På den måten startet prosessen med et ønske om å redusere og kontrollere omstreiferproblemet på landsbygdene og i distriktene, og ved innblanding fra Getz og straffelovkommisjonen utviklet det seg til å bli en politisk debatt om tvangsarbeidet og politiets samfunnsoppdrag og myndighet. Dermed skiftet også fokuset bort fra landsbygdens omstreifende grupper og over på byens løsgjengerproblem. Siden det var frivillig for kommunen å opprette tvangsarbeidsanstalter, var anstaltene i hovedsak bare å finne i de større byene, og omreisende tatere og romanifolk var derfor et sjeldent klientell på anstaltene. Getz' engasjement for den administrative tvangsarbeidsprosessen flyttet derfor oppmerksomheten mot byenes hjemløse, drankere og bråkmakere. Arbeidet med omstreiferne ble i stor grad videreført av filantropisk orienterte organisasjoner, slik som Jacob Walnums Omstreifermisjon. Denne oppgaven skal følge Getz og den politiske prosessen og skiller dermed lag med det senere omstreiferarbeid.

4. Den første innskjerpingen av tvangsarbeidet, 1894-1897

I 1893 hadde riksadvokat og leder i straffelovkommisjonen, Bernhard Getz, argumentert for at praktiseringen av tvangsarbeidet var tilfeldig og ikke i samsvar med rettsstatlige prinsipp. Blant annet på bakgrunn av dette fikk den samme kommisjonen som utarbeidet forslaget til straffeloven, også ansvaret for å skille løsgjengersakene ut i et eget lovverk.

På grunn av manglende kontroll med politiets skjønnsbaserte innsettelse på tvangsarbeidsanstalten, fryktet Getz at politiet ville misbruke sin stilling, og han ønsket en bedre oversikt over hvem som ble satt på tvangsarbeidsanstalten. Det måtte bestemmes tydelige retningslinjer for innsettelsesprosessen, og det måtte skje snarest. En midlertidig løsning kom 7.mai 1894 da justisdepartementet påla politiet å innhente nøyaktige opplysninger om person og forhold ved hver innsettelse. Den som skulle settes på tvangsarbeid, skulle selv få uttale seg om situasjonen, og politiet måtte oppgi fullstendig grunn til innsettelse. Opplysningene skulle journalføres og kvartalsvis sendes til Justisdepartementet for kontroll.¹⁰³ Gjennom journalene skulle Justisdepartementet føre streng kontroll med politiets vurderinger og påse at ingen ble satt på tvangsarbeid uten gyldig grunn.

Kort tid etter, den 24.mai, sendte Justisdepartementet ut et rundskriv som poengterte at det ikke var nok å være ”drikkfeldig” eller ”ørkesløs” slik fattigloven av 1863 sa, men at en heller ikke kunne livnære seg på lovlig måte. Opphevelsen av tjenestetvangen hadde gjort det lovlig å være arbeidsledig, og det ble derfor et krav at den angjeldende ikke var i stand til å livnære seg på lovlig måte. Departementet gjorde det også til et krav at den det gjaldt, eller hans ektefelle eller barn under 15 år, falt fattigvesenet eller andre (som ved betling) til byrde.¹⁰⁴ Kravet om ”å falle til byrde” var dermed et nytt prinsipp for politiet og innskrenket for alvor hvem som kunne settes på tvangsarbeidsanstalten.

Justisdepartementet fulgte tett opp og førte streng kontroll med journalene. Dersom de ikke tilfredsstilte kravene, fikk politiet tilbakemelding med pålegg om å være mer nøyaktig i neste

¹⁰³ Kronprinsregentens resolusjon 7. mai 1894 (Inntatt i Lovtidende for 1894).

¹⁰⁴ Rundskriv 24. mai 1894 (Inntatt i Lovtidende for 1894).

periode. Når politiet visste at departementet kontrollerte innsettelsene i ettertid, kan det ha påvirket hvordan innsettelsene ble vurdert og begrunnet. Sett bort fra at politiet kanskje ble mer bevisst på hvem som skulle innsettes, fikk departementets gjennomgang likevel ingen direkte konsekvenser for de innsatte på kort sikt, da tilbakemeldingen til politiet oftest ble mottatt etter at innsettelsen var fullført. Det var likevel en måte å raskt innskjerpe politiets myndighet på og på sikt sikre mot en vilkårlig håndtering av tvangsarbeidet.

Kapittelet vil ta for seg den første iverksettingsfasen, med hovedfokus på politiets begrunnelser for innsettelse og departementets vurderinger av disse. På den måten kan både politiets og departementets perspektiv analyseres, og vurderingen av politiets mandat kommer tydeligere frem. Hvordan ble politiets mandat vurdert av departementet og politiet selv, og hvilke konsekvenser fikk innskjerpingen for politiets utøvelse av skjønn? Gjennom politiets egne journalføringer får man et innblikk i hva det selv vurderte som sitt mandat, eksempelvis gjennom begrunnelsene for innsettelse og hvem det på bakgrunn av skjønn vurderte som et passende klientell. På den andre siden kan departementets kontroll og tilbakemelding øke forståelsen av hva departementet som politiforvaltning mente var politiets mandat, og hvordan det mente at politiet burde utøve sitt skjønn.

4.1 Fordeling av fattigutgifter mellom stat og kommune

For å forstå både politiets og departementets argumentasjon i spørsmålet om innsettelse på tvangsarbeid, er det viktig å ha en forståelse av den økonomiske fordelingen av fattigutgiftene mellom stat og kommune. Professor i moderne historie, Anne Lise Seip, har i sitt verk *”Sosialhjelpstaten blir til”* forklart hvordan samfunnet på 1800-tallet gradvis endret synet på de fattige og erkjente at arbeidsledighet og fattigdom kunne være uforskyldt.¹⁰⁵ Ansvar for de fattige hadde tidligere vært kommunalt, men et endret syn på fattigdom førte etterhvert til en omorganisering av fattigvesenet der utgiftene i større grad skulle fordeles mellom stat og kommune.¹⁰⁶ Seip forklarer at det ble etablert et ”fordelingsmønster mellom stat og kommune når det gjaldt sosialpolitiske ytelser”, og dette fordelingsmønsteret måtte ta hensyn til den sparepolitikken som både stat og kommune førte.¹⁰⁷ I sparepolitikken var det et

¹⁰⁵ Seip, 1994.

¹⁰⁶ Seip, 1994: 71

¹⁰⁷ Seip, 1994: 137

gjennomgående mål å holde utgiftene så lave som mulig.¹⁰⁸ Seip forklarer at reformforsøkene i fattigpleien nesten alltid hadde et økonomisk utgangspunkt, der det nye ikke bare skulle bli bedre, men også billigere.¹⁰⁹

Selv om det ble opprettet et økonomisk fordelingsmønster, var ansvaret for fattigomsorgen i hovedsak kommunalt. Blant annet var utbetaling av den økonomiske fattigstøtten et kommunalt ansvar, og kommunene ga i utgangspunktet bare støtte til ”verdige” fattige som ikke kunne ta vare på seg selv. Det kunne nok ofte føre til at kommunene forsøkte å skyve både det moralske og økonomiske ansvaret for den fattige over på andre kommuner. Hjemstavnsrett, altså hvilken kommune man hørte til, var viktig, og det var et krav om at man måtte ha bodd i kommunen i to år før den nye kommunen fikk ansvar for den fattige. Dersom en person ikke hadde opparbeidet hjemstavnsrett, kunne kommunen i teorien sende han videre uten å gi han fattigstøtte. Som vist i forrige kapittel var hjemstavn ofte et problem i omstreifersaken fordi omstreifere ikke hadde opparbeidet hjemstavn, og ingen kommuner ville slik ta det økonomisk ansvaret for dem.

En annen mulighet var å sette den fattige på tvangsarbeidsanstalten dersom han oppfylte kravene som fattigloven av 1863 §61 fastslo. Det var frivillig for kommunene å opprette tvangsarbeidsanstalter, og dersom det ble gjort kunne staten støtte driften med økonomiske midler. På den måten kunne det oppstå en økonomisk interessekonflikt mellom stat og kommune; ved å sette fattige på tvangsarbeidsanstalten heller enn å gi dem støtte gjennom fattigkommisjonen, kunne deler av utgiftene legges på staten. Det kan derfor tenkes at staten helst så at den kommunale fattigkommisjonen tok hånd om den fattige, mens kommunen selv ønsket at staten – gjennom tvangsarbeidet – skulle støtte med midler. Siden fattiglovens §61 var relativt åpen for tolkning og skjønnsutøvelse, var det ikke alltid et tydelig skille mellom hvem som fortjente økonomisk fattigstøtte og hvem som kunne settes på en tvangsarbeidsanstalt.

Hvilke interesser skulle så politiet ivareta? Politiet var både kommunalt og statlig og sto slik imellom to parter. Sjefene i politietaten var embetsmenn og lønnet av staten, mens konstablene var ansatt i kommunen. Dette kan ha satt politiet i en økonomisk interessekonflikt

¹⁰⁸ Seip, 1994: 72

¹⁰⁹ Seip, 1994: 150

mellom stat og kommune, og forretningsjournalene kan være en kilde til å finne ut hva politiet prioriterte i avgjørelsen om tvangsarbeid.

4.2 Politiets forretningsjournaler

Resolusjonen og rundskrivet fra mai 1894 byråkratiserte innsettelsesprosedyren dramatisk og medførte et stort ekstraarbeid for politiet. Når innsettelsene skulle journalføres, krevde dette i mange tilfeller et omfangsrikt etterforskningsarbeid som ikke hadde vært nødvendig tidligere. Det medførte også en økning i papirarbeid for politiet, både ved selve journalføringene ved innsettelse og når det skulle sendes videre til justisdepartementet for kontroll.

Den nye ordningen ble gjort gjeldende fra og med 3.kvartal 1894; fra 1.juli- 1.oktober. Fra 1894 finnes det dermed journalforklaringer fra 3. og 4. kvartal, og de representerer politiets første forsøk på å føre journaler. Tilbakemeldingene fra departementet kom ikke ut før i 1895, og journalene ble dermed ført uten mer informasjon enn det som ble opplyst om i mai. På bakgrunn av dette er det journalføringene fra 1894 som vil være mest interessant for dette kapitlet. De viser hva politiet selv - uten innblanding fra departementet - vektla i innsettelsesprosessen og er dermed et godt bilde på hvordan politiet vurderte sitt mandat og hvilken funksjon det ønsket at tvangsarbeidet skulle ha. Senere journalføringer er etter all sannsynlighet påvirket av departementets korrigeringer og bærer følgelig preg av det. Disse diskuteres derfor separat mot slutten av kapitlet.

Som nevnt var tvangsarbeidsanstaltene kommunale, frivillig å opprette og ble i hovedsak etablert i de større byene. I 1890 var det etablert 10 tvangsarbeidsanstalter, med den største i Kristiania.¹¹⁰ På bakgrunn av de innsendte journalene ser man at majoriteten av innsettelsene ble gjort i Kristiania, med Bergen på en klar andreplass. I 3.kvartal 1894 var 55 personer innsatt i Kristiania, 35 i Bergen, 13 i Stavanger, 7 i Drammen og bare fem i Trondhjem.¹¹¹ Til sammenligning var det i 4. kvartal 1894, 1.oktober – 1.januar, innsatt 89 i Kristiania, 42 i Bergen, 27 i Stavanger, 16 i Drammen og seks i Trondhjem. Dette styrker inntrykket av at

¹¹⁰ Ulvund, 2012: *A deterrent to vagabonds, lazy persons and promiscuous individuals. Control and Discretion in the Norwegian Workhouse System, 1845-1907*: 30

¹¹¹ RA/S-1043/D/Db/L0157: Tofte's gave 1880-1900. Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstalt 3.kvartal 1894. Fengselsregnskap

politiets møte med løsgjengere og tvangsarbeidsanstalter var et byfenomen og ikke like utbredt i distriktene.

Økningen i antallet innsatte fra 3. til 4. kvartal kan i all sannsynlighet forklares med årstiden. Sesongarbeidere hadde lettere for å finne arbeid på sommerstid, og det var generelt mindre krevende å klare seg som arbeidsløs, husløs eller alkoholisert om sommeren enn under den kalde vinteren.¹¹² Den lave temperaturen førte til at svært mange kom til politiet og ba om innsettelse, slik at de fikk kost og losji gjennom vinteren. Etter fattigloven av 1863 skulle de fattige ”i alminnelighed” forsørge seg selv og sin familie, og dersom de ikke oppfylte kravene for fattigstøtte var tvangsarbeidet for mange det eneste alternativet dersom nøden ble for stor.¹¹³ Som vi skal se senere i kapittelet, møtte denne typen innsettelse motstand hos departementet, som ønsket flere henvist til fattigkommisjonen. For politiet derimot, virker slike frivillige innsettelser å være helt etter normalen. Journalføringene viser at majoriteten av innsettelsene var frivillige, der de innsatte selv kom til politistasjonen og ba om å bli innsatt. I Kristiania var 73 av 89 innsettelser i 4. kvartal etter eget ønske, og bare 16 var innsatt mot sin vilje. Det samme ser man i Bergen, der 36 av 42 var innsatt etter eget ønske. Ut ifra journalene virker frivillige innsettelser å være vanlig praksis, og for de mest vanskeligstilte har nok tvangsarbeidet fungert som en trygghet i de kalde vintermånedene.

4.2.1 Hva vektla politiet i journalføringene?

I tillegg til at politiet måtte protokollføre og begrunne alle innsettelsene i egne journaler, førte også resolusjonene fra mai til at den det gjaldt måtte «falle andre til byrde», enten det offentlige eller private. Dette kravet var fremmet av departementet for å respektere opphevelsen av tjenestetvangen i 1854 – som bestemte at ingen kunne behandles som en løsgjenger dersom de livnærte seg uten å tigge eller falle det offentlige til byrde, og samtidig sikre at personer som hadde rett på hjelp andre steder ikke ble innsatt på tvangsarbeidsanstalten.

Det første inntrykket av politiets protokollførte journaler er at innsettelsene i stor grad baserte seg på fattiglovens bestemmelser om løsgjengeri og «drukkenskap» og la mindre vekt på kravet om å «falle til byrde». I majoriteten av de innsendte journalene henvises det til §61 der de ”der ere hengivne til Ørkesløshed og Drukkenskap og af den Grund ikke kunne lovlig

¹¹² Ulvund, 2005: 41

¹¹³ Seip, 1994: 75

ernære sig.” kunne innsettes på tvangsarbeid.¹¹⁴ I slike tilfeller var journalene ofte svært knappe og inneholdt få opplysninger om den det gjaldt. Et eksempel på en slik knapp begrunnelse finner man blant annet i Bergen. Politiet der virker også å ha tillagt seg en fast ordlyd ved innsettelse av gjengangere;

”Angjældende begjærer sig indsat i Tvangsarbeidsanstalten for et længre tidsrum. Han er hengiven til Drik og Lediggang og kan ikke ernære sig på lovlig maade. Han har oftere været indsat paa Tvangsarbeidsanstalten. Det er Politiet bekjendt at foranstaaende anførsel medfører riktighed. Angjældende indsættes i Tvangsarbeidsanstalten i 6- seks- maaneder i Henhold til Fattiglovens § 61.”¹¹⁵

Her ble altså fattigloven brukt for å legitimere tvangsarbeidet, og departementets krav om «å falle til byrde» ble ikke nevnt. At politiet var «bekjent» med at forklaringen var riktig, tyder på at vedkommende var en kjenning av politiet og at det derfor ikke ble vurdert som nødvendig å etterforske saken for å gi en mer detaljert begrunnelse. Ved å støtte hans forklaring ga de han også støtte i ønsket om å få komme på anstalten og vitner om at politiet vurderte tvangsarbeidsanstalten som en mulighet til å hjelpe.

I journalene finner man flere slike eksempler: den 31.08.1894 ble en annen mann innsatt av politiet i Bergen. I journalen opplyses det om at han var ”nødlidende og hengiven til drukkenskap og lediggang samt ei lovlig kan ernære sig”, og at han derfor ønsket seg innsatt i et lengre tidsrom.¹¹⁶ Siden politiet selv mente at de kunne bekrefte tilfellet og gå god for at det han fortalte stemte, ble han innsatt i seks måneder. Begge ble dermed innsatt på bakgrunn av sin lediggang og ikke fordi de falt noen til byrde.

Journalene kunne også være mer omfangsrike, men de tilhørte i hovedsak personer som andre hadde ønsket innsatt eller prostituerte. Det kan nok forklares i at politiet vurderte det som mer nødvendig å kunne grunngi og etterforske slike innsettelse, i motsetning til de «profesjonelle» som hyppig gikk inn og ut av anstalten. Sannsynligvis brukte politiet anstalten som et interneringssted for personer som kunne være til sjenanse eller til bry for

¹¹⁴ Fattiglovene 20.9.1845 § 45 og 6.6.1863 § 61.

¹¹⁵ RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Bergens Politikammers Forretningsjournal, 20.september 1894.

¹¹⁶ RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Bergens Politikammers Forretningsjournal, 31.august 1894.

andre og hindre dem i å vandre omkring i byene.¹¹⁷ Samtidig viser en del av journalene at anstalten ble brukt som et middel for å hjelpe dem som ikke kunne klare seg selv. De som politiet vurderte som «profesjonelle» løsgjengere var nok et opplagt klientell til tvangsarbeidet, og det var ikke nødvendig å bruke tid og ressurser på å etterforske og grunngi innsettelsene like grundig som ved irregulære innsettelse.

Selv om politiet ofte overså kravet om å falle til byrde, kunne personer selv erklære at de kom til å falle til byrde dersom de ikke ble innsatt. For eksempel ønsket 59 år gamle Hans Hansen Fardal å bli innsatt i Bergen tvangsarbeidsanstalt i ”et lengre tidsrum”. Til politiet forklarte han at han var ”hengiven til drik og lediggang”, og ville ”komme til at falde det offentlige til byrde om han ei anbringes i tvangsarbeidsanstalten”. Politiet kunne dermed operere med et ”føre var” prinsipp med et påskudd om å skjerme fattigkommisjonen eller enkeltmennesker for den økonomiske eller moralske byrden vedkommende ville påføre dem. For politiet kan dette ha vært en måte å oppfylle kravet om ”å falle til byrde” og slik følge departementets innskjerping.

For andre holdt det ikke å ”true” med å falle til byrde, og flere tok saken i egne hender for å sikre at politiet ikke slapp dem ut igjen på gaten. I journalene finner man flere eksempler på personer som har sittet i arresten, enten for ”drukkenskap” eller for å være ”husvill”, og som over natten hadde ødelagt alle klærne sine. Ut ifra kildene virker dette å være en relativt vanlig handling hos løsgjengere, både i og utenfor Norge. Eksempelvis blir det samme fenomenet omtalt av professor David Green, som beskriver det som et omfattende problem i England.¹¹⁸ Green argumenterer for at de fleste løsgjengere ødela klærne sine for å få nye av fattigvesenet og på den måten øke sjansene for å få arbeid. Sannsynligheten for å bli ansatt var nok større med nye, presentable klær, og fattigvesenet var den eneste muligheten mange hadde for å skaffe seg dette.

Lignende forklaringer finner man også i journalene fra Kristiania der problemet ble hyppigst omtalt.¹¹⁹ Den 11.08.1894 ble bryggearbeider Anton Olsen ”Garibaldi” anholdt i beruset tilstand og innsatt i politiarresten. I politiets journal ble det opplyst om at han hadde ”(...) revet alle sine klæder i smaa stykker, saa han idag var uden en traad til at skjule sin

¹¹⁷ Ulvund, 2005: 53

¹¹⁸ Green, David R. *Pauper protest*. 2006: 148.

¹¹⁹ Se f.eks. jorunalene fra 11/8, 5/9, 13/9, 17/10 og 2/12.

nagenhed”.¹²⁰ Da innsettelsen skulle begrunnes i journalen, erklærte politiet at han hadde ”(...) ødelagt alle sine klæder, saa han har maattet opklædes ved fattigvæsenet foranstaltning (...)”.¹²¹ Siden fattigvesenet måtte gi han nye klær, hadde han i teorien falt det til byrde og kvalifiserte slik for innsettelse.

Siden Olsen ikke selv uttalte seg om saken, er det vanskelig å vite hvorfor han rev i stykker alle klærne sine. Det må likevel antas at det lå en tanke bak handlingen, slik det gjorde hos flere andre som gjorde det samme den høsten. Eksempelvis hadde en annen mann sittet lenge i arresten fordi han var ”husvill”, og han ødela til slutt klærne sine for å få nye av fattigvesenet. Selv uttalte han at hans egne klær var ”(...) saa fulde av utøi, at han ikke kunne bære dem lengre”.¹²² Selv om det fra hans side var et ønske om nye klær, uten skadedyr, ble det igjen brukt som et argument for innsettelse på tvangsarbeidsanstalten. I journalen uttalte politiet at han hadde ”(...) vist sig hengiven til ørkesløshed og af den grund ikke lovlig har kunnet ernære sig, men har tiltrængt hjælp til klæder og til bopæl”.¹²³ Alexander Pedersen og Petter Antonsen kunne på sin side fortelle at de trengte nye klær fordi ”(...) de var saa daarlig klædte, at de ikke kunde faa arbeide og de rev derfor klæder og sko istykker, for at faa hjælp af fattigvæsenet”.¹²⁴

Som Green nevnte, var sannsynligheten for å få arbeid betydelig større dersom man var ikledt presentable klær, og for mange var fattigvesenet den eneste måten man kunne skaffe seg det på. Uavhengig av motivasjon for å ødelegge klærne sine, hadde de i prinsippet falt fattigvesenet til byrde når det måtte skaffe nye klær til dem, og det ble brukt som et argument fra politiets side for å begrunne innsettelsen.

Departementets krav om ”å falle til byrde”, bød nok på vanskeligheter for politiet siden det kraftig innskrenket hvem som kvalifiserte for tvangsarbeid. Ved å innsette personer som ”truet” med å ”falle til byrde” eller som fikk nye klær av fattigvesenet – og slik falt dem til byrde, kunne politiet i teorien spare fattigvesenet, og dermed kommunen, for utgifter som de ellers ville måtte bruke på vedkommende. Selv om dette passet inn i kommunens

¹²⁰ RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Kristiania Politikammers Forretningsjournal, 11.08.1894.

¹²¹ RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Kristiania Politikammers Forretningsjournal, 11.08.1894.

¹²² RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Kristiania Politikammers Forretningsjournal, 05.09.1894

¹²³ RA/S-1043/D/Db/L0157: Udskrift af Kristiania Politikammers Forretningsjournal, 05.09.1894

¹²⁴ RA/S-1043/D/Db/L0158: Udskrift af Kristiania Politikammers Forretningsjournal, 17.10.1894.

sparepolitikk, kan man på bakgrunn av kildene ikke konkludere med at politiet arbeidet ut ifra et økonomisk motiv. For politiet var nok behovet for å holde dem unna gatene og bevare ro og orden i byene en større motivasjon. Samtidig viser det store antallet av frivillige innsettelse til politiet oppfattet tvangsarbeidet som en mulighet til å hjelpe ”nødlidende” personer uten andre alternativer.

På bakgrunn av dette kan det konkluderes med at politiet i starten la mer vekt på fattiglovens bestemmelser om ørkesløshet og drukkenskap, enn på departementets krav om ”å falle til byrde”. Journalene viser flere tilfeller der personer ble innsatt for sin lediggang og ikke fordi de hadde vært til bry. Spesielt gjaldt dette personer som hadde vært innsatt ofte og som politiet kjente til. For politiet var nok slike personer et opplagt klientell til tvangsarbeidet, og det virker som om de forventet en slags forståelse fra departementet ved slike innsettelse. De noterte i journalene at de ”var kjent med forholdene” og kunne dermed gå god for at en innsettelse var berettiget og at nærmere etterforskning var unødvendig. Et sentralt spørsmål er da hvordan politiets føringer av journalene ble vurdert av Justisdepartementet?

4.3 Tilbakemeldinger fra justisdepartementet

Hva vektla Justisdepartementet ved innsettelsene, og hvordan ble politiets arbeid med journalene vurdert av departementet? Justisdepartementet mottok de første politijournalene utover høsten 1894. Der ble de nøye kontrollert, og utover vinteren og våren 1895 fikk politiet tilbakemeldinger på journalene. Journalene fra 3. og 4. kvartal 1894 viser at det lokale politiet og departementet vurderte grunnlaget for innsettelse på forskjellig måte, og departementet kunne peke på flere moment som ikke tilfredsstilte deres krav.

Et interessant moment med departementets gjennomgang er hvor grundig arbeidet ble utført. I første omgang ble det skrevet et kort sammendrag av alle innsettelsene av en underordnet, som ble videresendt til neste nivå i departementet. Her ble sammendraget gjennomgått og kommentert, før eventuelle korrigeringer ble videresendt til justisministeren. De av politimyndighetene som ikke tilfredsstilte departementets krav, fikk tilsendt et skriv med påbud om å endre metode eller ettersende opplysninger om gitte personer. Skrivene til politimyndighetene var undertegnet med ”Motzfeldt” og viser at justisministeren selv hadde det siste ordet. At kontrollen med journalene gikk helt til topps i departementet forteller hvor viktig saken ble oppfattet som.

4.3.1 Formelle krav

De fleste politidistriktene fikk pålegg fra departementet i en eller annen form. En gjennomgående kommentar var at innholdet i journalene ikke møtte de formelle kravene som departementet stilte. Som vist overfor var begrunnelsene ofte knappe, og departementet klaget ofte på manglende informasjon. Både Kristiania, Bergen, Stavanger og Drammen fikk kritikk for dette. Resolusjonen fra mai 1894 hadde også slått fast at den mistenkte skulle få uttale seg om forholdet, men også dette virker å være ”glemt” hos flere. Særlig var journalene fra Bergen og Stavanger særs begrenset, og ofte var det ikke opplyst om annet enn navn, alder og at de ble innsatt på grunn av ”Drik og Lediggang og kan ikke ernære sig på lovlig maade.”¹²⁵ Under gjennomgangen av journalene fra Stavanger, uttalte departementet at de var ” (...) så kortfattede, at det synes vanskelig å få fullt rede på, om innsettelsene har vært begrunnet.”¹²⁶

Det var avgjørende for departementet at journalene var så utfyllende at det enkelt kunne avgjøres om innsettelsene møtte de nye kravene. Dersom det ikke var tilfellet, fikk det aktuelle distriktet beskjed om å ettersendte tilstrekkelig informasjon. På bakgrunn av dette fikk Bergen et brev fra departementet i mai 1895, der det krevde nærmere opplysninger om personer hvis journaler ikke gav tilfredsstillende begrunnelser på innsettelsene.¹²⁷ Sivert Olsen var innsatt i 3 måneder mot sin vilje, og departementet kunne ikke finne akseptable opplysninger om ”(...) hvorvidt Sivert Olsen, der den 4. Oktober f.a. imod sin Protest blev indsat paa 1 maaneder, uden selv eller ved sin Familie var falden Fattigvæsenet eller andre til byrde, forinden indsættelsen besluttedes.” Departementet ønsket også nærmere opplysninger om:

”(...) de Omstændigheder, hvorpaa Politikammeret støtter sin udtalelse om, at Gulbrand Grønberg, der den 24 oktober f.a efter ønske blev indsat paa 2 maaneder, og som kun havde opholdt sig i Byen pa den forgaaende Dag, er hengiven til Ørkesløshed”.¹²⁸

Grønberg hadde selv ønsket seg innsatt, og politiet hadde erklært han som «ørkesløs». Departementet kunne på sin side ikke forstå hvordan politiet kunne erklære han som

¹²⁵ RA/S-1043/D/Db/L0157: Utskrift af Bergens Politikammers Forretningsjournal, 20.september 1894

¹²⁶ RA/S-1043/D/Db/L0157: Departementets gjennomgang av Stavanger politikammers forretningsjournaler.

¹²⁷ RA/S-1043/D/Db/L0158: Brev fra justisdepartementet til stiftamtmanden i Bergen, datert 7.mai 1895.

¹²⁸ RA/S-1043/D/Db/L0158: Brev fra justisdepartementet til stiftamtmanden i Bergen, datert 7.mai 1895.

«ørkesløs» uten å etterforske hvilke forhold han hadde levd under før han kom til byen. Etter å ha mottatt skrivet fra departementet, måtte politimesteren i Bergen, Julius Olsen, innhente de forspurte opplysninger og sende dem tilbake til departementet for slik å bevise at innsettelsene var berettiget. Det ville altså påføre politiet ekstra arbeid dersom det ikke opptok journalforklaringene med nøyaktighet, noe som igjen kan ha vært en motivasjon for å gjøre grundig arbeid senere.

Politiet i Drammen fikk også skarp kritikk fra departementet på journalføringene fra 3. kvartal 1894. Politiet hadde rett og slett unnlatt å føre journaler dersom innsettelsene var etter eget ønske, og det ble dermed et stort avvik mellom innsendte journaler til departementet og faktiske innsettelse på anstalten i perioden. I sin gjennomgang av de innsendte journalene besluttet departementet å ”indhentet erklæring om grunden til denne særegne fremgangsmaade, der staar i bestemt strid med Res. af 24/5 f. a”.¹²⁹ Da departementet krevde skriftlig føring også av slike innsettelse, kunne politimesteren vise til en uformell samtale med den daværende justisminister Hagerup sommeren før. Ifølge politimesteren i Drammen hadde justisministeren bekreftet at det ikke var nødvendig å føre journalforklaringer når den enkelte var en kjenning av politiet og selv ba om innsettelse. Den nye justisministeren, Motzfeldt, mente på sin side at politimesteren måtte ha misforstått og avviste forklaringen. Han krevde skriftlig begrunnelse i alle tilfeller, også når det gjaldt frivillige innsettelse. Han godtok likevel at det i slike tilfeller ikke var like viktig å bevise at den enkelte hadde falt noen til byrde, og det ble følgelig mindre krav om å etterforske saken.¹³⁰

4.3.2 Å falle til byrde

Som vist la politiet i starten mer vekt på fattiglovens bestemmelser enn departementets krav om ”å falle til byrde”. Dette gikk ikke ubemerket hen i departementets gjennomgang, og flere av politimestrene fikk kritikk for dette. Blant annet fant departementet at 12 av 34 personer som var satt på anstalten i Bergen i 3. kvartal 1894, ikke kunne sees å ha falt andre til byrde. Siden majoriteten av disse kunne sees å være gjengangere på anstalten, vedtok departementet å ikke kreve nærmere opplysninger om dem det gjaldt.

¹²⁹ RA/S-1043/D/Db/L0157: Departementets gjennomgang av Drammens forretningsjournaler.

¹³⁰ RA/S-1043/D/Db/L0157: Fra Den kongelige norske regerings justits og politi-departement, brev 4. mai 1895.

Selv om departementet valgte å ikke innhente flere opplysninger om de innsatte, mottok politiet i Bergen et skriv fra justisminister Motzfeldt med kommentarer på journalføringene.¹³¹ Der ble politimesteren Olsen gjort oppmerksom på at resolusjonen av 7. mai krevde at alle fremtidige journaler måtte opptas med større nøyaktighet og at det måtte opplyses om vedkommende sitt arbeidsforhold og om de hadde falt noen til byrde. I 4. kvartal hadde politikammeret i Bergen omtrent ikke opplyst om dette og hadde heller fokusert på om innsettelsene var ”etter eget ønske”. Det hadde også lagt mest vekt på fattiglovenes krav om ”ørkesløshet og drukkenskap”, og det var i mange tilfeller tilstrekkelig at disse to vilkårene var tilstede. Ifølge politiet måtte en person som ikke hadde regelmessig arbeid og som drakk opp de pengene han kom over, nødvendigvis livnære seg på ulovlig vis eller falle andre til byrde.

Det store antallet frivillige innsettelse ble også vurdert som et problem av departementet. Det kan nok forklares med at de som ble frivillig innsatt sjelden hadde falt noen til byrde og dermed ikke hadde rett til opphold på tvangsarbeidsanstalten. Det var en gjennomgående trend i 4. kvartal at arbeidsledige, alkoholikere og nødlidende mennesker oppsøkte politiet og ba om å bli innsatt i de kalde vintermånedene. I gjennomgangen av journalene fra Kristiania bemerket departementet den store økningen i frivillige innsettelse.¹³² Det var en viss enighet innad i departementet om at man måtte strekke seg lenger og i større grad tillate slike innsettelse når vinteren sto for døren, men det mistenkte likevel at de lokale fattigmyndighetene bevisst henviste gamle og uføre til tvangsarbeidsanstalten for å skyve deler av utgiftene over til statskassen.

Som vist var staten økonomisk delansvarlig for innsettelsene på tvangsarbeid, og det var derfor billigere for kommunene å ha folk på tvangsarbeid enn å betale kommunal fattigstøtte. Eksempler på dette finnes i fengselsstyrets årbok for 1901-1902. Ifølge den hadde tvangsarbeidsanstalten i Kristiania i 1901 en total inntekt på 193 869,43 kr. Arbeidsdriften sto for den største inntektskilden og bidro med 132 916,16 kr i 1901. I tillegg kom 3 434,00 kr som erstatning fra andre kommuner for innsatte personer som ikke tilhørte Kristiania amt, og 38 623,87 kr var erstatning fra Statskassen. Kommunen selv betalte 18 411,37 i innskudd til Tvangsarbeidshuset. Av en total inntekt på 193 869,43 kr var altså 38 623,87 kr innskudd fra

¹³¹ RA/S-1043/D/Db/L0157: Fra Den kongelige norske regerings justits og politi-departement, brev 06.03.1895

¹³² RA/S-1043/D/Db/L0158: Departementet sin gjennomgang av innsettelse fra Kristiania 4. kvartal 1894.

staten og utgjorde dermed den nest største inntektskilden for tvangsarbeidsanstalten i Kristiania.¹³³

4.3.3 Alder og arbeidsevne

En del av de frivillige innsettelsene som departementet reagerte sterkest på, var innsettelsen av eldre og uføre mennesker. Journalene viser at mange av disse var i en så høy alder at de ikke uten videre kunne antas å være arbeidsføre. Dette var tilfellet med 77 år gamle Johan Nilsen fra Bergen.¹³⁴ Dersom han ikke var arbeidsdyktig, var det heller ikke forventet at han skulle klare å forsørge seg selv, og han hadde derfor rett til hjelp fra det kommunale fattigvesenet.

Politiet i Kristiania fikk påpekning om dette i både 3. og 4. kvartal. I 3. kvartal var 13 av 55 innsatte over 60 år, og i 4. kvartal var antallet 18 av 89 innsatte. I departementets gjennomgang av journalene ble det kommentert at de som ”(...) af aldersom eller af andre grunde ikke kan arbeide, er vel Fattigunderstøttelse og ikke indsættelse paa anstalten det rette, og det samme maa vel ogsaa gjelde, hvor vedkommende ikke har kunnet faa noget arbeide”.¹³⁵ Som en konsekvens ble det sendt ut brev til stiftamtmanden, der politiet ble bedt om å opplyse om vedkommende sin evne til å arbeide. Personer i høy alder var ofte fysisk utslitte og ute av stand til det harde arbeidet som anstalten krevde og burde henvises til fattigvesenet. Departementet vedtok derfor at alle over 65 år skulle opplyse om de hadde krefter til å arbeide, slik at man fikk bekreftet at de var i rustet for et opphold på tvangsarbeidsanstalten.¹³⁶

Det var ikke bare politimesteren i Kristiania som fikk refs for å ikke opplyse om hvorvidt personer av høy alder var arbeidsføre. Lignende beskjed fikk også de lokale styresmaktene i Stavanger. Som en kommentar på journalføringene for 3. kvartal 1894, sendte justisminister Motzfeldt ut et brev der han ba dem føre mer nøyaktige journaler som inneholdt opplysninger om alder, arbeidsevne og om de hadde falt noen til byrde:

¹³³ Fængselsstyrets årbok 1901-1902. Tvangsarbeidshusenes indtægter og udgifter i 1901. S. 92.

¹³⁴ RA/S-1043/D/Db/L0158: Brev fra justisdepartementet til stiftamtmanden i Bergen, datert 7.mai 1895.

¹³⁵ RA/S-1043/D/Db/L0157: Departementet sin gjennomgang av innsettelse fra Kristiania 3.kvartal 1894

¹³⁶ RA/S-1043/D/Db/L0157: Fra Den kongelige norske regjeringens justits og politi-departement. Brev, 08.03.1895.

”I anledning den med hr. Amtmandens skrivelse af 26 oktober sidst modtagne opgave over personer som i de 3die kvartal f.a. af Stavanger Politikammer i Mehold af Fattiglovens §61 er blevne indsatte i Tvangsarbeidshus, skal man meddele og bede politimester i Stavanger Salicath, tilkjendegivet at den ved Resol. Af 7 maj d.a. paabudne journalforklaringer for fremtiden maa optages med større fuldstændighed end hidtil skeet, og at der under samme navnlig maa søges oplysning om angj. alder og arbeidsførhed samt om hvorvidt vedk. er falden nogen til byrde.”¹³⁷

Ut ifra brevet fra departementet kunne det tolkes som om kravet om å opplyse om alder og ”arbeidsførhet” var hjemlet i resolusjonen fra mai og at politimesteren bevisst hadde unnlatt å opplyse om det i sine journalføringer. Dette kravet møtte en viss motstand hos politimesteren i Stavanger, og han påpekte i et brev til departementet at slike krav ikke hadde vært snakk om tidligere:

”Når departementet har fundet min journalforklaringer mindre fuldstændie, må det være mig tilladt at bemerke, at jeg altid har havt de foreskrevne regler for øje og alltid havt at efterkomme dem. Departementet anfører vistnok nu, at der ”navnlig må søges oplysning om angjældendes alder og arbeidsførhed”, men jeg har ikke kunnet finde, at sådanne oplysninger har vært kravet tidligere hvorhen i H.K.M. Kronprindsregentens resolution af 7 mai eller i departemntets cirkulærskrivelser af 24 maj får. De skal selvfølgelig fra nu af modtages.”¹³⁸

Politimesteren hadde nok her et behov for å forsvare seg for departementet og gjorde det klart at slike opplysninger ikke manglet på grunn av slurv eller dovenskap fra politiets side, men at det rett og slett ikke hadde vært opplyst om. Han hadde på sin side gjort sitt ytterste for å imøtekomme departementets ønsker og skulle sørge for å oppta disse opplysningene i fremtiden.

4.3.4 Problemet med de prostituerte

Departementet og de kommunale myndigheter var også uenige i hvordan man skulle håndtere de prostituerte og om det skulle være adgang for å sette dem i tvangsarbeidsanstalten. Bente

¹³⁷ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev fra Motzfeldt, datert 05.03.1895

¹³⁸ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev til departementet fra politimesteren i Stavanger, datert 27.03.1895

Kopperdal har i sin masteroppgave «*Med utugt som levevei*»: ei undersøking av livsløpa til ei gruppe prostituerte kvinner i Bergen, 1877-1894», studert livsløpene til en gruppe prostituerte kvinner i Bergen i perioden 1877 til 1894.¹³⁹ Hun bidrar til å vise hvordan samfunnet møtte de prostituerte med ulike kontrolltiltak og hvordan tvangsarbeidet som interneringssted ble vurdert og brukt mot denne gruppen. Viktig for min analyse er at Kopperdal slår fast at tvangsarbeidet var et hyppig brukt tiltak mot de prostituerte i byene før innskjerpingen i 1894.¹⁴⁰

Hun forklarer at styresmaktene lenge hadde et ønske om å regulere prostitusjonsvirksomheten og holde nøye oppsyn med de prostituerte kvinnene. Dette bunnet i et ønske om å hindre spredning av veneriske sykdommer og samtidig passe på at de prostituerte ikke var til sjenanse for ”den offentlige anstendighet”.¹⁴¹ Det ble utarbeidet ulike reglementer for å holde kontroll med de prostituerte, og Kopperdal forteller om jevnlig hjemmebesøk, krav om undersøkelse for venerisk sykdom og offentlige kontrollerte bordell. I Straffeloven fra 1842 ble det gamle forbudet mot prostitusjon videreført, men bare for kvinner. Det skulle dermed ikke lenger være straffbart for menn å benytte de prostituertes tjenester, men det var likevel forbudt å drive med prostitusjon.¹⁴² I 1868 ble det vedtatt at bystyret selv skulle bestemme hvordan de ville kontrollere de prostituerte. På den måten kunne de kommunale styresmaktene ha rett til å innføre egne retningslinjer for prostitusjon, selv om de var i strid med straffeloven.¹⁴³ For eksempel bestemte Bergen i 1883 strenge vedtak som de prostituerte måtte rette seg etter, og brudd på disse ville medføre straff etter straffeloven eller innsettelse på tvangsarbeidsanstalten fra en til seks måneder.¹⁴⁴

Gjennom sin studie viser Kopperdal også hvordan tvangsarbeidsanstalten lenge hadde vært et viktig middel for å sanksjonere mot byens prostituerte kvinner. Ved å undersøke de ulike måtene man kunne reagere mot prostituerte, fant hun at tvangsarbeidet var ”(...) blandt dei sanksjonsformene som i størst grad vart retta mot dei prostituerte kvinnene.”¹⁴⁵ Dette hang sammen med at prostitusjon ikke var klassifisert som et lovlig arbeid, og kvinnene kunne

¹³⁹ Kopperdal, Bente, «*Med utugt som levevei*»: ei undersøking av livsløpa til ei gruppe prostituerte kvinner i Bergen, 1877-1894». Universitetet i Bergen, 2003

¹⁴⁰ Kopperdal, 2003: 17

¹⁴¹ Kopperdal, 2003: 5

¹⁴² Kopperdal, 2003: 9

¹⁴³ Kopperdal, 2003: 10

¹⁴⁴ Kopperdal, 2003: 10

¹⁴⁵ Kopperdal, 2003: 17

dermed vurderes som ”ørkesløse”. På den måten kunne de straffes etter fattiglovens §61, som sa at alle «der ere hengivne til Ørkesløshed og Drukkenskab og af den Grund ikke kunne lovlig ernære sig». Når Justisdepartementet skjerpet kravene for innsettelse på tvangsarbeid i 1894 og bestemte at man måtte ”falle andre til byrde”, fryktet politiet at de ville miste en betydelig makt over de prostituerte.

Å innsette prostituerte i tvangsarbeidsanstalten etter fattiglovens §61, var – ifølge politiets journaler, en vanlig handling. Som eksempel hadde Bergen politikammer, den 24.juli 1894, innsatt 38 år gamle Petra Johnsen i tvangsarbeidsanstalten for drukkenskap og lediggang.¹⁴⁶ I journalen kunne de opplyse at hun var en ”offentlig Pie” som ofte drev åpenbar utukt på gaten. Hun hadde ikke annet arbeid, og fattigvesenet hadde bedt om at hun skulle settes på tvangsarbeidsanstalten. Siden hun ikke kunne vise til annet arbeide, kunne hun settes inn etter fattiglovens §61. I departementets gjennomgang ble de oppmerksomme på at hun ikke hadde falt noen til byrde, og de ønsket derfor nærmere opplysninger om tilfellet. Hagemann, ansatt som politifullmektig i Bergen, kunne forklare at han i samband med politimesteren hadde oppfattet at de:

”(…) burde tage et væsentlig Hensyn til de i selve Loven (Fattiglovens §61) indholdte Betingelser, at Vedkommende er hengiven til Drukkenskab og Lediggang og paa Grund heraf ei lovlig kan ernære sig og til lovlig Næring har det ei været regnet, at for Ex. Kvinder holde sit Legeme tilfals til Utugt.”¹⁴⁷

De lokale politimyndighetene i Bergen hadde altså blitt enige om å vektlegge fattiglovens bestemmelser for innsettelse på tvangsarbeid og tolket det å leve som prostituerte som å ”ikke kunne lovlig ernære sig”. Petra Johnsen var, i følge politimester Julius Olsen, en velkjent prostituert som ofte hadde vært innsatt på anstalten. Hun var i høy grad ”henfallen til drikk” og hadde flere ganger ”bedrevet Utugt under aaben Himmel under Opsigtsvækkende Omstændigheder”.¹⁴⁸ For politimesteren var hun derfor et opplagt klientell til tvangsarbeidsanstalten. Han begrunnet dette med at slike kvinner aldri ville be om hjelp på eget initiativ, og det var derfor bare politiet som kunne holde de unna gatene. Dersom kvinnene ba om hjelp hos fattigvesenet, ville de uansett henvises videre til politiet for å

¹⁴⁶ RA/S-1043/D/Db/L0157: Utskrift af Bergens Politikammers Forretningsjournal, 24.juli 1894.

¹⁴⁷ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev fra politifullmektig Hagemann, datert 10.04.1894

¹⁴⁸ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev fra politimester, Julius Olsen, 22.04.1895

innsettes på tvangsarbeidsanstalten. Prostituerte var ansett som en byrde for samfunnet og forstyrret ro og orden i byen. Å forstyrre offentlig ro og orden måtte da kvalifisere som å falle noen til byrde? Dersom man ikke skulle kunne anvende "(...) dette Middel mod denne laveste Art af Skjøgerne, da vil Politiet staa magtesløst ovenfor dem."¹⁴⁹ Politimesteren i Bergen uttrykte altså bekymring til departementet og fryktet at de ville stå komplett "maktesløse" overfor prostituerte dersom muligheten til å sette de på tvangsarbeid etter fattiglovens §61 falt bort.

Frykten for å bli "maktesløse" var nok ikke reel. På 1890-tallet fantes det flere andre måter å sanksjonere mot de prostituerte: ifølge straffeloven av 1842 var prostitusjon en kriminell handling og bestemte at prostituerte kunne straffes ved fengsel første gang, og straffarbeid ved gjentakelse.¹⁵⁰ Dette skjedde imidlertid bare unntaksvis, og Kopperdal fant i sin studie at bare to kvinner ble straffet etter brudd på denne paragrafen i Bergen mellom 1877 og 1900.¹⁵¹ Dette, sammen med politiets forretningsjournaler, viser at betydelig flere kvinner ble innsatt i en tvangsarbeidsanstalt enn i fengsel. Det bekrefter forestillingen om at politiet foretrakk tvangsarbeidet og derfor ønsket å holde på muligheten til å administrativt innsette prostituerte i anstaltene.

Men hvorfor var tvangsarbeidet den foretrukne sanksjonen? Det kan nok forklares i flere momenter, blant annet innsettelsestid, bevis og effektivitet. Siden tvangsarbeidet ikke var vurdert som straff og ble bestemt ved administrative vedtak, trengte ikke politiet samle omstendelige bevis før innsettelse, slik det måtte dersom den prostituerte skulle innsettes i fengsel. Et ledd i arbeidet med å skaffe bevis, var også å skaffe vitner. Å få noen til å tilstå kjøp av seksuelle tjenester var nok ikke enkelt, spesielt siden en del av klientellet naturlig var medlemmer av borgerskapet. Selv om det ikke lenger var straffbart for menn å kjøpe tjenester fra de prostituerte, kunne det naturlig bære med seg en viss skam. At politiet hadde muligheten til å sette de prostituerte på tvangsarbeid, uten krav om bevisførsel, kunne derfor være et middel for å skjerme klientellet for offentligheten. I tillegg til kravet om bevisførsel, ville innsettelse i fengsel kreve rettergang og var slik en tidkrevende prosess.

¹⁴⁹ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev fra politimester, Julius Olsen, 22.04.1895

¹⁵⁰ Kopperdal, 2003: 9

¹⁵¹ Kopperdal, 2003: 15

Dette er også Kopperdal innom og forklarer at manglende krav til bevisføring gjorde at tvangsarbeidet var lettere å ta i bruk enn ordinære straffereaksjoner.¹⁵² Vedtaket om tvangsarbeid hadde før 1894 kunnet bestemmes på dagen, og var dermed et raskere alternativ til fengsel. Dersom den prostituerte først ble satt i fengsel, ville innsettelsestiden også være mye kortere enn et opphold på tvangsarbeidsanstalten. Kopperdal forklarer at det lange oppholdet på tvangsarbeidsanstalten gjorde at det kunne brukes «(...) for å fjerne personar frå bybilette i lengre periodar. (...) samstundes gav lange opphald styresmaktene høve til å påverke dei innsette i positiv retning.»¹⁵³

Justisminister Motzfeldt hadde fulgt opp saken og kunne i et skriv til Bergen politikammer erkjenne problemet med de prostituerte.¹⁵⁴ Etersom prostitusjon var en ulovlig handling, var han enig i at de forståvidt ikke kunne sies å livnære seg på en lovlig måte. Et problem var det likevel at slike kvinner ofte hadde annet, lovlig, arbeid på siden og kunne dermed argumentere for at de livnærte seg på det. Da kunne de ikke settes på tvangsarbeidsanstalten for ”ørkesløshet” eller ”lediggang”, og de kunne i høyeste grad forsørge seg selv. Prostitusjon var derfor ikke en gyldig grunn, og kvinnene måtte også være hengivne til ”drukkenskap” for å kvalifisere til tvangsarbeid. Dersom politiet kunne vise at prostituerte kvinner også var ”hengiven til drik” eller lignende, kunne de vri seg unna straffelovens fengsling og rettergang, og fremdeles benytte det effektive tvangsarbeidet. Dette var nok også en foretrukken løsning for departementet fordi det var langt billigere enn en omstendelig retts sak og fengsling. Angående innsettelsen av Petra Johnsen, var departementet enig i avgjørelsen om internering da hun på bakgrunn av sin oppførsel bestemt kunne sies å ha falt samfunnet til byrde. Departementet vedgikk til slutt at prostituerte kvinner kunne innsettes dersom grunnen var en annen enn prostitusjon, og at de som gikk på gaten og bydde seg frem måtte kunne sies å falle andre til byrde på samme måte som en tigger. Meningen med rundskrivet fra 24. mai 1894 var heller aldri at prostituerte kvinner *ikke* skulle kunne innsettes, slik en del politimyndigheter hadde tolket det, men at innsettelsen måtte basere seg på flere andre moment i tillegg til prostitusjonen.

En gjennomgang av departementets første tilbakemeldinger på politiets forretningsjournaler, viser altså at politiet i startfasen ikke møtte departementets krav i tilfredsstillende grad.

¹⁵² Kopperdal, 2003: 17

¹⁵³ Kopperdal, 2003: 18.

¹⁵⁴ RA/S-1043/D/Db/L0157: Brev til Bergen stift fra justisminister Motzfeldt, 30.07.1895

Departementet var mest opptatt av at journalene måtte skrives mer utfyllende og inneholde mer informasjon om grunnen til innsettelse, samt den innsattes egne uttalelser og hvorvidt de hadde ”falt noen til byrde”. Politiet fikk også ettertrykkelig beskjed om å opplyse om alder og evne til å arbeide. Selv om det ikke var satt en øvre aldersgrense for innsettelse på tvangsarbeid, måtte det være et krav at de innsatte var i fysisk stand til å arbeide. Dersom de ikke var det, måtte de henvises til fattigvesenet.

Departementet mistenkte nok også at det for en del kommuner var økonomisk gunstig å sette flere på tvangsarbeid, siden tvangsarbeidsanstalten fikk økonomisk støtte fra staten. Siden både stat og kommune var opptatt av å holde kostnadene sine så lave som mulig, var det naturlig å forsøke å legge fattigutgiftene på en annen etat. Det kan derfor tenkes at departementets sterke ønske om å kontrollere hvem som ble innsatt på tvangsarbeidsanstalten ikke bare var for å hindre vilkårlighet fra politiets side, men også for å sikre at de som hadde krav på kommunal fattigstøtte, fikk det. Etter en del korrespondanse mellom politimyndighetene og departementet, ble det til slutt enighet om hvordan de prostituerte skulle håndteres i forhold til departementenes nye krav til innsettelse. Men som neste del viser, var diskusjonen rundt de prostituertes adgang til tvangsarbeidsanstaltene ikke en avsluttet diskusjon.

4.4 Utdypning eller tilpassing?

Kapittelet har til nå tatt for seg hvilke momenter den departementale politiforvalter og politimyndighetene la vekt på ved innsettelse på tvangsarbeid i andre halvdel av 1894, etter at innskjerpingen fant sted i mai samme år. Den kommende delen av kapittelet vil fokusere på journalføringene fra 1895 og fremover. Det er en viktig forskjell mellom disse journalene: i 1894 ble journalene ført slik politiet først forsto at de skulle føres, mens journalene fra 1895 og utover ble ført med departementets tilbakemeldinger i minne. Hva hadde dette å si for innholdet og føringen av journalene? Ble politiet «flinkere» til å føre journaler, eller fant departementet fremdeles mangler? Hvilke moment var i tilfelle gjengangere? Et sentralt spørsmål er om politiet endret praksisen for innsettelse i tråd med departementets tilbakemeldinger, eller om de bare endret det de skrev i journalføringene. Med andre ord: tilpasset de begrunnelsene, eller ble begrunnelsene grundigere?

Saken med de prostituerte var en gjenganger også etter 1894. Selv om departementet i mai 1895 vedtok at politiet kunne innsette prostituerte kvinner på tvangsarbeidsanstalten, holdt de et nøye oppsyn med politijournalene for å hindre vilkårlig bruk. Man finner flere eksempler på at departementet gikk inn og irecttesatte innsettelsen av prostituerte i flere år fremover og passet på at alle betingelser lå til grunn for innsettelse. Som eksempel kan journalene fra 2. kvartal 1896 i Kristiania trekkes frem. I gjennomgangen av journalene fant departementet at et stort antall av de innsatte var prostituerte kvinner.¹⁵⁵ Som regel ble prostituerte innsatt på grunn av ”drukkenskap” eller ordensforstyrrelse, men departementet fant også tilfeller der disse kriteriene ikke var til stede. Departementet hadde jo i 1895 gjort det til et krav at de prostituerte ikke kunne innsettes på grunn av prostitusjon, men fordi de også forstyrret ro og orden i samfunnet eller var hengiven til ”drukkenskap”.

På bakgrunn av håndteringen av de prostituerte, kom det tydelig frem at departementet og politiet hadde ulike forståelser av politiets mandat. Politiet på sin side ønsket å holde frem med innsettelse av de prostituerte og fryktet at restriksjoner på dette område ville føre til at det sto maktesløse ovenfor en stor, og i politiets øyne, ofte umedgjørlig gruppe mennesker i byene. På den andre siden ønsket departementet å følge opp de innvendingene som Getz tidligere hadde uttrykt mot den administrative håndteringen av tvangsarbeidet. Et viktig ledd i den prosessen var å lage tydelige rammer som politiet skulle arbeide innenfor, og på den måten unngå maktmisbruk og vilkårlighet i innsettelsene.

At departementet kunne mistenke politiet for å misbruke sin stilling kom også frem i gjennomgangen av Kristianas journaler for 2. kvartal 1896. En representant fra departementet hadde der notert ned en bekymring angående innsettelsen av flere av de prostituerte og antydte at flere av kvinnene var innsatt i en «(...)slags kollusionarrest eller for politiets bekvemmelighet (...)».¹⁵⁶ En ”kollusion” kan forklares som en sammensvergelse, og en ”kollusionarrest” kan dermed tolkes som en fengsling basert på urette betingelser. Representanten fra departementet mistenkte altså at politiet i en sammensvergelse satte prostituerte kvinner på tvangsarbeid fordi det var et lettvindt middel for å holde dem unna gatene. Hvorvidt dette var legitime beskyldninger vites ikke, men det er liten tvil om at politiet helst ville arbeide uten restriksjoner på hvilke prostituerte som kunne innsettes på

¹⁵⁵ RA/S-1043/D/Db/L0159: Oppgaver over innsatte i tvangsarbeidsanstalt 1895-96. 2.kvartal, 1896. Gjennomgang av Kristiania politikammers forretningsjournaler.

¹⁵⁶ RA/S-1043/D/Db/L0159. 2.kvartal, 1896. Gjennomgang av Kristiania politikammers forretningsjournaler.

anstalten. Et annet eksempel på dette ser man i departementets gjennomgang av journalene til Søndre Trondhjems stift i 4. kvartal 1896.¹⁵⁷ De fikk tilsvarende korreks som Kristianias politikammer og måtte minnes på at innsettelse av prostituerte kvinner bare kunne forekomme dersom den utløsende årsaken var drukkenskap eller ordensforstyrrelse. Journalforklaringene måtte derfor inneholde nøyaktige opplysninger i slike tilfeller, slik at departementet alltid kunne avgjøre om innsettelsene var berettiget.

Det var ikke bare prostitusjon som gikk igjen i tilbakemeldingene, og departementet var i stor grad opptatt av de samme momentene som det hadde tatt for seg i journalene fra 1894. Som eksempel kan man trekke frem vedkommende sin alder og evne til å arbeide. Som vist tidligere i kapitlet, var dette et viktig poeng for departementet i 1894, og politiet hadde fått krass kritikk for å ikke opplyse om eldre mennesker hadde evnen til å utføre det arbeidet som en tvangsarbeidsanstalt krevde. Hadde politiet tatt til seg departementets krav og opplyst bedre om dette?

Tilbakemeldingene på de senere journalene viser at departementet ikke var helt fornøyd med politiets forklaringer, og de fortsatte å kritisere de manglende opplysningene i journalene. Blant annet fikk Trondhjems politikammer i 1. kvartal 1897 beskjed om at to av de innsatte heller burde vært henvist til fattigvesenets omsorg da de ikke kunne sees å være hengiven til arbeidsledighet eller drukkenskap, eller å ha falt andre til byrde.¹⁵⁸ I samme omgang fikk politikammeret beskjed om at i alle tilfeller der en person over 65 år ble innsatt, skulle det føres svært presise journaler med informasjon om evne til å arbeide, samt hvorfor de burde settes på anstalten og ikke henvises til fattigvesenet, slik departementet helst så at de ble.

Også Kristianias politikammer fikk påpakning for å ha innsatt to eldre menn i 4. kvartal 1895, men siden begge hadde erklært seg som arbeidsdyktige, og det ikke fantes en øvre aldersgrense, kunne ikke departementet gjøre annet enn å godta innsettelsene. Det ble likevel påpekt at det ville være mest naturlig å henvise dem til fattigvesenet slik at de kunne få hjelp der. Kommentarene fra departementet på journalene fra 1894 hadde vist at departementet helst ønsket at eldre mennesker ble henvist til fattigvesenet. Argumentet var at alderen var så høy at man ikke uten videre kunne forvente at de var arbeidsdyktige. At departementet

¹⁵⁷ RA/S-1043/D/Db/L0159: 4.kvartal, 1896. Brev til Søndre Trondhjems Stift, 01.04.1897

¹⁵⁸ RA/S-1043/D/Db/L0161: Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstalt- 1896-1897. 1.kvartal, 1897. Tilbakemelding fra departementet ang innsatte i Trondhjem.

fortsatte å kommentere på dette i årene som fulgte, viser at politiet ikke alltid var like flinke til å komme med tilstrekkelige opplysninger, selv om majoriteten hadde fått tilsnakk allerede i begynnelsen av 1895. Departementets ønske om at det kommunale fattigvesenet skulle ta større ansvar for de eldre, bunnset nok ikke bare i et hensyn til de fattige, men også i et ønske om å holde sine egne fattigutgifter nede. Dersom fattigvesenet gav dem fattigstøtte, ble det en kommunal avgift, og staten slapp dermed å betale.

Likevel virket departementet generelt mer fornøyd med journalføringene fremover og hadde betydelig færre kommentarer enn de hadde hatt etter de første innsendte journalene fra 1894. Det var – som tidligere – opptatt av at de innsatte måtte falle noen til byrde, og at også frivillige innsettelse måtte grunnis. Angående frivillige innsettelse hadde departementet likevel gått med på å senke kravene til journalføringene, og det krevde dermed ikke like nøyaktige opplysninger om person og forhold som de gjorde ved andre innsettelse.¹⁵⁹

I noen tilfeller var departementet så fornøyd med journalene at politiet fikk ros for sitt arbeid. Etter departementet hadde gjennomgått journalene fra 4. kvartal 1896 i Bergen, kunne de erklære at «De meddelte opplysninger er dennegang langt mer fyldestjørende, langt fyldigere end tilfellet var for de nærmest foregående kvartaler ved.». ¹⁶⁰ Særlig var de fornøyd med at omtrent alle journalene inneholdt en forklaring fra den det gjaldt. Politiet i Bergen fikk også ros for at det hadde gått fra å skrive at politiet var kjent med forholdene, til å utbrodere og gjøre greie for hvilke forhold det var tale om og på hvilken måte politiet var kjent med disse. Som vist tidligere i kapittelet, hadde spesielt politiet i Bergen bare skrevet at politiet var kjent med saken og at de dermed kunne gå god for at innsettelse var berettiget.¹⁶¹ Det kan tenkes at de da vurderte sin faglige tyngde så sterkt at deres forsikring om sakens riktighet var nok til å tilfredsstille departementet. Men som vist var dette for knapp informasjon, og departementet ønsket alle fakta på bordet slik at det selv, med sin profesjonelle tyngde, kunne avgjøre om politiet hadde vurdert den angjeldende korrekt. Dette kan stå som nok et eksempel på at politiet og departementet vurderte politiets mandat og myndighet på ulik måte og hadde ulike forventninger til hvordan politiarbeidet skulle utføres. At politiet i Bergen til slutt fikk ros for sine utfyllende journaler, kan også tyde på at politiet ga etter for departementet og arbeidet for å tilfredsstille deres krav.

¹⁵⁹ Kommentar til Bergen politikammers journaler, 4.kvartal 1895 og 4.kvartal 1896

¹⁶⁰ RA/S-1043/D/Db/L0161: 1896-97. Bergen politikammer, innsettelse fra 4.kvartal 1896.

¹⁶¹ Se side 43.

Alt i alt virket departementet altså mer fornøyd med politiets journalføringer, og over tid kan det se ut til at politiet tok til seg en del av de korrigeringsene departementet la frem etter de første journalene fra 1894. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt politiet egentlig var blitt flinkere med journalene og mer nøyaktig i innsettelsesprosessen, eller om det var svært bevisst på departementets kontroll og derfor ville unngå negative kommentarer og ekstra arbeid. Spørsmålet om de tilpasset eller utdypet journalene kan bare spekuleres i, og det forekom nok tilfeller av begge deler i de ulike politidistriktene.

Uansett hadde departementet færre innvendinger mot politiets arbeid og skjønnsbaserte vurderinger fra 1895 og frem mot århundreskiftet. For en del politimyndigheters vedkommende var situasjonen ikke like tilfredsstillende, og det kom etter hvert meldinger om at de hadde problemer med å møte departementets krav. Når politiet i Kristiania sendte inn forretningsjournalene for 4. kvartal 1897, la det ved et notis der det ble opplyst om at politiet var «saa overløst med arbeide, at det er nesten uoverkommelig at faa den store mængde afskrifter i stand.»¹⁶² Det kunne melde at det i gjeldende kvartal hadde innsatt 220 personer, noe som naturlig medførte et vesentlig arbeid for politiet. Ikke bare skulle alle avhøres og etterforskes, de skulle også føres i journaler som senere skulle videresendes til departementet. Politikammeret bekymret seg også over at de ikke kunne ansette flere som kunne ta seg av papirarbeidet da det verken hadde plass i kontorbygningen eller på budsjettet.

4.5 Konklusjon

Ved å studerer politiets skriftlige begrunnelser og departementets tilbakemeldinger på dem, kan det konkluderes med at politiet og departementet –som politiets overordnede, hadde forskjellige oppfatninger av hvilke mandat politiet skulle inneha og hvordan det skulle utøve skjønnets sitt. Politiet selv vektla en effektiv innsettelsesprosess av personer det mente falt under fattiglovens §61, og dette innebar ofte innsettelse av eldre, prostituerte og på egen forespørsel. I utøvelsen av skjønnets sitt la nok politiet til grunn at tvangsarbeid skulle være et effektivt middel til å raskt fjerne bråkmakere fra gaten, men også som en mulighet til å kunne hjelpe mennesker som av ulike årsaker ønsket seg innsatt. Justisdepartementet, som hadde tatt

¹⁶² RA/S-1043/D/Db/L0163: Oppgave over innsette i tvangsarbeidsanstalten 4.kvartal, 1897. Innsendte journaler fra Kristiania politikammer, 03.06.1898.

til seg kritikken fra Getz, var på sin side opptatt av at politiet skulle følge de nye bestemmelsene og ikke drive med vilkårlige innsettelse av personer som ikke møtte de nye kravene.

Uenigheten mellom politiet og departementet, kan tyde på at politiet ønsket et annet mandat med et større skjønnsrom enn departementet var villig til å gi. Kanskje var det også en protest fra politiets side, der det ønsket å holde fast på retten til å bestemme hvem som var et passende klientell på tvangsarbeidsanstalten. Det var tross alt politiet som kjente til forholdene i byene og som hadde kjennskap til enkeltmenneskene.

Journalene som ble skrevet etter 1894, og som dermed ble ført med departementets tilbakemeldinger i mente, viste at det fremdeles var en viss uenighet mellom departementet og politiet. Men selv om departementets tilbakemeldinger i stor grad sammenfalt med tilbakemeldingene fra 1894, var departementet generelt mer fornøyd med politiets journalforklaringer etter hvert. Det kan dog spekuleres i om politiet bevisst gav begrunnelsene en form som var mer i samsvar med departementets ønsker, uten nødvendigvis å endre vilkår eller praksis ved innsettelse. Konsekvensene av departementets innskjerpinger ble likevel en innskrenking av politiets myndighet til å utøve skjønn i innsettelsesprosessen, og det ble vanskeligere for samfunnets vanskeligstilte å be om opphold på tvangsarbeidsanstalten.

Gjennom departementets kontroll med tvangsarbeidet, ble politiets mandat avgrenset og tydeliggjort. Ifølge departementet skulle politiet ikke lenger ha mandat til å håndtere andre enn dem som ikke ville arbeide og som derfor falt andre til byrde. Politiets tidligere praksis med å hjelpe ”nødlidende” som ønsket seg innsatt ble i teorien avskaffet, og de skulle henvises til fattigkommisjonen. Dette kom nok også som en konsekvens av statens sparepolitikk, men det bidro likevel til å avgrense politiets mandat i tvangsarbeidssaken. Slik ble politiets samfunnsoppdrag også spesialisert, og håndteringen av de kriminelle – ikke sosialomsorg, ble tydeligere, og man fikk et skarpere skille mellom politiet og fattigkommisjonen.

5. Løsgjengerloven på høring.

Resolusjonen fra mai 1894 hadde altså bidratt til å innskjerpe kravene for hvem som kunne innsettes på tvangsarbeid, og hadde samtidig innskrenket politiets mulighet til å utøve skjønn mot tvangsarbeiderne. At departementet førte en streng kontroll med politiets vurderinger i de innsendte forretningsjournalene, ga det en viss kontroll i innsettelsesprosessen og en mulighet til å irettesette politiet dersom departementets krav ikke ble fulgt. Selv om det utarbeidet strengere rammer for det administrative tvangsarbeidet, var det bare en midlertidig løsning på de problemene Getz hadde gitt uttrykk for i 1893.

Samtidig som Justisdepartementet strammet inn vilkårene for tvangsarbeidet, startet Getz og straffelovkommisjonen arbeidet med å utarbeide en ny løsgjengerlov. Det ferdige lovforslaget ble levert til departementet for gjennomgang i november 1894, og det ble lagt opp til en bred høringsrunde. I desember ble lovutkastet sendt ut til landets politimyndigheter, med beskjed fra justisminister Motzfeldt om å sende inn tilbakemeldinger på utkastet innen mars 1895. Politiet fikk slik muligheten til å ytre sin mening om lovforslaget og fikk dermed - i teorien - anledning til å påvirke innholdet i loven.

Dette kapittelet er todelt. Første del vil omhandle selve lovforslaget og lovens konsekvenser for politiet, og andre del vil ta for seg politiets tilbakemeldinger. Sentralt for første del er å undersøke hvordan loven ble utarbeidet for å stemme overens med Grunnloven og de rettsstatlige prinsipper, og hvilken rolle politiet ble tildelt i innsettelsesprosessen. Et viktig spørsmål er også hvordan politiets utøvelse av skjønn ble vurdert i lovutkastet, både i innsettelsesprosessen og på andre områder. I andre del skal politiets tilbakemeldinger på lovutkastet vurderes, med spesiell vekt på hvordan de reagerte på forslaget om en judisiell håndtering av tvangsarbeidet, samt noen andre punkter som fikk konsekvenser for politiets arbeid og utøvelse av skjønn.

5.2 ”Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse”

På hvilken måte ble lovutkastet utarbeidet for å møte kravene om dom før straff, og hvordan påvirket dette politiets rolle og utøvelse av skjønn i innsettelsesprosessen? Var Getz kritikk av skjønnsbruken bare rettet mot tvangsarbeidet, eller var han generelt kritisk til at politiet skulle arbeide på denne måten?

I utkastet til loven gjorde Getz tidlig greie for at samfunnet hadde et ansvar for å ta vare på alle som ikke kunne ta vare på seg selv. Til gjengjeld hadde samfunnet rett til å kreve at alle arbeidsføre skulle arbeide for å livnære seg selv og sin familie slik at de ikke falt noen til byrde.¹⁶³ Dette ble stående som et prinsipp i lovforslaget og hang sammen med samfunnets syn på fattige og arbeidsledige. Det var et ledd i en samfunnsmessig utvikling som vokste frem på slutten av 1800-tallet, der samfunnet gradvis hadde blitt mer bevisst på at lediggangen kunne være uforskyldt og ha samfunnsmessige årsaker. Siden den fattige ikke alltid kunne klandres for sin egen fattigdom, skulle man derfor settes på prøve. De som ikke ville arbeide, og som på grunn av arbeidsskyhet falt samfunnet til byrde, måtte tvinges til arbeid.¹⁶⁴ Arbeidsløse og løsgjengere skulle i første omgang motta en advarsel fra politiet, og fattigstyret skulle – om mulig - tilby dem arbeid. Dersom det anviste arbeidet ikke ble utført på en tilfredsstillende måte, og om de falt tilbake til gamle synder slik at familien kom i nød, skulle fengsel eller tvangsarbeid stå som straff. Avgjørelsen om straff måtte avgjøres i dom, slik at spørsmålet om skyld ble avgjort juridisk og ikke administrativt av politiet. Fengsel kunne av påtalemyndigheten erstattes med tvangsarbeid i 18 måneder til tre år. På den måten var det ikke lenger nok å ”falle noen til byrde”; arbeidsskyheten skulle utprøves, og den arbeidsledige fikk i teorien valget om å ta arbeid hos fattigvesenet, eller behandles som løsgjenger.¹⁶⁵

Hvem var egentlig påtalemyndigheten? I kildene som omhandlet tvangsarbeidssaken og løsgjengerloven er begrepet ”påtalemyndighet” mye brukt, og særlig mye brukt er det i utkastet til løsgjengerloven. En tydelig presisering av *hvem* påtalemyndigheten var, er derimot vanskelig å finne. Jurist Jørn Holme, forklarer i boken *Fra amtmann til statsadvokat: om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet*, hvordan begrepet ble brukt og forstått på slutten av 1800-tallet.¹⁶⁶ Han forklarer hvordan straffeprosessloven som trådte i kraft i 1890, etablerte et helt nytt embetsverk.¹⁶⁷ Tidligere hadde straffeforfølgning vært ”øvrighetens” ansvar, og det var den enkelte amtmann som tiltalte, vurderte anke og bestemte dommen. Etter 1890 skulle en riksadvokat stå i spissen for 13 statsadvokater, og på statens vegne skulle

¹⁶³ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 15

¹⁶⁴ Seip, 1994 & Ulvund, 2005: 37

¹⁶⁵ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 20

¹⁶⁶ Holme, Jørn, 1985: *Fra amtmann til statsadvokat: om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet*

¹⁶⁷ Holme, Jørn, 1985:1

de forfølge de straffbare handlingene. Sammen med politiembetsmennene (fogder og politimestre med underordnede) utgjorde statsadvokatene påtalemyndigheten.¹⁶⁸ På den måten ga straffeprosessloven av 1887 ansvaret for straffeforfølgning til påtalemyndigheten.¹⁶⁹ Holme forklarer også hva som ligger i begrepet ”påtale”, og mener det kan forklares som ”den fornærmedes eller det offentliges adgang til å begjære en straffeforfølgning igangsatt.”¹⁷⁰ På den måten var det blant annet påtalemyndighetens oppgave å reise tiltale mot en mistenkt, og argumentere for straff i retten. I tilbakemeldingene på lovutkastet, samt i en kommentarutgave om løsgjengerloven utgitt i 1908, kommer det også frem at ”påtalemyndigheten” forstås som «politiet».¹⁷¹ Det er naturlig at det samme var ment i 1894 da loven ble utarbeidet, og «påtalemyndigheten» forstås derfor som «politiet» i hele perioden.

For Getz og straffelovkommisjonen var det aldri et spørsmål å fjerne tvangsarbeidet som reaksjonsform mot antatt arbeidsskye lediggjengere. Diskusjonen i lovutkastet dreide seg mer rundt tvangsarbeidets praksis, og utkastet skulle sørge for å utarbeide en permanent – og tidsriktig – løsning ved innsettelse på tvangsarbeid. Den tidligere håndteringen av tvangsarbeidet hadde møtt skarp kritikk fra Getz, og han hadde vurdert forskjellen mellom tvangsarbeid og straff som så liten at det ikke kunne forsvares ovenfor Grunnlovens bud om dom før straff.¹⁷² Som nevnt kunne man ikke straffes for å være arbeidsledig etter tjenestetvungen var opphevet, og i tilfelle bare dersom man falt andre til byrde.¹⁷³ Men som vist i forrige kapittel var ikke kravet om «å falle til byrde» blitt praktisert av politiet før departementet vedtok det i mai 1894. Det var derfor et viktig prinsipp å få lovfestet slik at man kunne holde frem med å bruke tvangsarbeid som reaksjonsform mot løsgjengeri.

Det var en utfordring at Getz selv hadde vurdert tvangsarbeid som straff, og det forutsatte at innsettelsene måtte bestemmes ved dom dersom Grunnlovens prinsipper skulle overholdes. Men hvordan kunne Getz forsvare straff mot løsgjengeri, når det i prinsippet ikke var begått en straffbar handling? Siden det ikke lenger var straffbart å være arbeidsledig, ble løsningen å kriminalisere løsgjengernes måte å leve på. Getz uttalte selv at ”Ene og alene paa Grundlag af

¹⁶⁸ Holme, Jørn, 1985:1

¹⁶⁹ Holme, Jørn, 1985:3

¹⁷⁰ Holme, Jørn, 1985:3

¹⁷¹ ”Lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap, av 31. Mai 1900: utgit med utdrag av forarbeiderne, anmerkninger og henvisninger samt et tillæg”. Kristiania, 1908.

¹⁷² *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse.* 1894: 16

¹⁷³ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse.* 1894: 16

Løsgjængeriets Strafbarhed kan i Virkeligheden overhovedet en Tvangsanvendelse i den Udstrækning, som paakrævet, forsvares.”¹⁷⁴ Argumentet for å gjøre løsgjengeri til en straffbar handling i seg selv, var at løsgjengere ofte vandret omkring uten fast arbeid, og at man dermed måtte anta at de livnærte seg ved å tigge, stjele eller ved andre straffbare handlinger:

”I virkeligheden kan man jo endog trygt gaa ud fra, at de fleste Dagdrivere og Vagabonder nu og da en større Del af dem regelmæssig begaar Forbrydelser, ja at de, saafremt de hverken lever af Fattigunderstøttelse eller af Betleri, henter sit regelmæssige Underhold fra Tyverier o.lign.”¹⁷⁵

Løsgjengeriet ble dermed gjort straffbart på *mistanke* om at straffbare handlinger ble begått. Da Kirkedepartementet hadde sendt omstreifersaken over til Justisdepartementet i 1893, hadde det gitt uttrykk for en bekymring rundt bevismaterialet.¹⁷⁶ Siden det ikke lenger var straffbart å være arbeidsledig, måtte politiet samle beviser for at omstreifere og løsgjengere livnærte seg på ulovlig vis. Men for politiet kunne det ofte være vanskelig å bevise slike «småforbrytelser», og mange kunne slik unngå straff. For å hindre at mange gikk fri på grunn av bevismangel, ble det bestemt at bevisbyrden skulle snus: det skulle ikke lenger være politiets ansvar å bevise forbrytelser, men den mistenktes ansvar å bevise sin uskyld. Dersom en lediggjenger ikke kunne påvise lovlig arbeid eller inntekt, kunne politiet ta det som et bevis for at det ikke eksisterte og at de derfor livnærte seg ved straffbare handlinger. Hvordan kunne ellers en person livnære seg dersom han ikke arbeidet eller fikk støtte av fattigvesenet? Fordelen med å straffe på mistanke, var at de som ikke beviselig ”falt andre til byrde”, også kunne straffes.

Å skulle basere en straff på mistanke, må sies å være et drastisk forslag fra Getz’ side. Siden han tidligere hadde kritisert den administrative innsettelsesprosessen fordi den stred mot de rådende rettsstatlige prinsipper, var det i grunnen et overaskende forslag. Å straffe på mistanke var bestemt i strid med både Grunnloven og andre lands lovgivning. Selv om Getz og straffelovkommisjonen la frem forslaget i et lovutkast, var de ikke de første som foreslo det. Under forhandlingene i Odelstinget i 1892, hadde gårdbruker Hans Mathias Nilsen

¹⁷⁴ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 17

¹⁷⁵ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 16

¹⁷⁶ Se s. 31

Odberg fremmet et ønske om at alle som ikke kunne bevise at de hadde lovlig arbeid til amtmannen, skulle trues med et opphold på tvangsarbeidsanstalten.¹⁷⁷ Det viser at straffelovkommisjonen ikke var de eneste som vurderte straff på mistanke som en mulig løsning. Ved å straffe løsgjengeriet basert på mistanker om straffbare handlinger, hadde Getz i prinsippet videreført Odbergs forslag; han foreslo nettopp at alle som ikke kunne bevise at de kunne livnære seg på lovlig måte, måtte kunne straffes på antagelser om straffbare handlinger. For politiet skulle dette i teorien lette både bevisbyrden og arbeidsmengden og gjøre det lettere å få ført en antatt løsgjenger til dom.

At forslaget var i strid med Grunnloven fikk Getz krass kritikk for senere, blant annet fordi straff basert på mistanke ville gå på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet. Ulvund hevder derimot at det var viktigere for Getz å legge tvangsarbeidet i rettslige rammer og modernisere lovverket enn å sikre rettssikkerheten til klientellet.¹⁷⁸ I følge Ulvund så ikke Getz det problematiske i forslaget; Getz argumenterte for at løsgjengerne var en fare for samfunnet, og man kunne trygt gå ut fra at de som ble rammet av loven, levde av straffbare handlinger og slik var kriminelle. Ved å gjøre et visst levesett straffbart, kunne han skreddersy loven etter gitte livsmønster og ikke konkrete handlinger. På den måten kunne en rettslig reaksjon forsvares uten å bryte med Grunnlovens rettsstatlige prinsipp.¹⁷⁹

Som nevnt kunne påtalemyndigheten omgjøre fengselsstraffen til tvangsarbeid i 18 måneder til tre år. Men selv om politiet skulle ha myndighet til dette, ville de miste en betydelig skjønnsbasert makt dersom lovforslaget fikk gjennomslag. Getz hadde redusert politiets utøvelse av skjønn i innsettelsesprosessen og funnet en måte å straffe løsgjengere på samtidig som de overordnede rettsstatlige prinsipper ble overholdt. Men var Getz kritisk til politiets bruk av skjønn generelt, eller var det bare et lite problem i et større, overordnet problem?

I hvilken grad åpnet utkastet for at politiet skulle utøve skjønn generelt, og hvilket syn på det politimessige skjønnet kan leses ut av lovutkastet? Getz og straffelovkommisjonen hadde gått hardt ut mot den skjønnsbaserte innsettelsesprosessen og hadde gjennom lovutkastet forsøkt å få prosessen til å samsvare med rettsstatlige prinsipper. Likevel synes lovutkastet å legge opp til videre skjønnsutøvelse fra politiets side, uten å legge tydelige retningslinjer for

¹⁷⁷ Se s. 26

¹⁷⁸ Ulvund, 2005: 57

¹⁷⁹ Ulvund, 2005: 56

vurderingene. I utkastets tre første paragrafer var det politiets oppgave å advare, bestemme arrestasjon og vurdere når det var mistanke om at noen livnærte seg ved straffbare handlinger. Utkastet begrunnet ikke hvilke forhold som skulle ligge til grunn for å legitimere mistanken, og det ble dermed opp til politiets skjønn å vurdere om dette forekom.

Lovutkastet inneholdt mer enn bestemmelsene om løsgjengeri og tvangsarbeid, og i paragrafene om drukkenskap ble det lagt opp til skjønsmessige vurderinger fra politiets side. I §17 skulle ”Hvo som forsætlig eller uagtsomt hensætter sig i en Tilstand af aabenbar Beruselse (...), straffes med Bøder fra 1 indtil 800 Kroner”.¹⁸⁰ Hva som skulle forstås som ”aabenbar Beruselse” ble ikke presisert og krevde dermed at politiet selv vurderte den enkelte situasjonen. Det samme forekom i vurderingen av hva som ble ansett som vanlig fyll og i hvilke tilfeller det var snakk om personer som var ”forfalden til Drukkenskap” og derfor trengte behandling på en kuranstalt.¹⁸¹

Dersom en person ble dømt for fyll, var det opp til påtalemyndigheten å bestemme om vedkommende skulle straffes i fengsel, på en tvangsarbeidsanstalt eller om han var syk av alkoholisme og trengte behandling. Det samme gjaldt ved dom for løsgjengeri; spørsmål om skyld ble avgjort i retten, men spørsmålet om fengsel eller tvangsarbeid var fremdeles overlatt til påtalemyndigheten.

I lovutkastet foreslo Getz også at all løslatelse skulle være en prøveløslatelse, slik at personer som «(...) har hensiddet i Tvangsarbeidshus, kan, selv om de er endeligen udskrevne, uden Dom paany indsættes i saadan Anstalt, naar de inden 1 Aar efter Udskrivningen findes under saadanne Forhold (...).¹⁸² Dersom en person ble arrestert for lignende forbrytelser innen ett år etter forrige løslatelse, kunne han altså innsettes på ny i to år uten ny rettsavgjørelse. Det mest påfallende var at lovforslaget tilla politiet myndigheten til å pågripe og innsette slike personer. På den måten fikk politiet en sterk skjønsmessig makt over tidligere tvangsarbeidere, og kunne i praksis gjeninnsette uten rettslige skranker når en person først var blitt satt til tvangsarbeid.

¹⁸⁰ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 6

¹⁸¹ Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 6

¹⁸² Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse. 1894: 10, §31

At politimyndighetene fremdeles var tillagt en del skjønnsbasert myndighet, var ikke optimalt for Getz.¹⁸³ I lovutkastets motiver erkjente kommisjonen at forslagene ikke var ideelle, og at det videre lovarbeidet skulle utarbeide forskrifter på de områdene som fremdeles var styrt administrativt. På den måten skulle man for alvor sikre stat og samfunn mot misbruk og vilkårlighet. Getz bekreftet at utkastet ikke hadde en endelig løsning på de administrative bestemmelsene, men uansett var ”(...) ialfald Udkastets Ordning en betydelig Forøgelse af de judicielle Garantier mod Vilkaarlighed.”¹⁸⁴ Getz sier imidlertid ingenting om hvem som skulle utarbeide slike forskrifter, og han nevner heller ikke når det skulle skje.

Politiet fikk altså tildelt en relativt stor rolle i lovutkastet og hadde ansvar for hele prosessen frem mot domsavgjørelsen. Selv om politiet ikke lenger skulle ha mandat til å avgjøre om den mistenkte skulle straffes, og ikke lenger kunne administrativt innsette personer på tvangsarbeid, hadde det beholdt myndigheten til å bestemme om straffen skulle sones i fengsel eller i en tvangsarbeidsanstalt, og det kunne administrativt innsette personer som var løslatt på prøve. Selv om utkastet begrenset politiets utøving av skjønn i denne prosessen, kan det ikke sies å være en trend i resten av lovforslaget. Eksemplene over tyder heller på at politiets bruk av skjønn ikke var et problem i seg selv, men at det ble et problem i innsettelsesprosessen fordi det kom i strid med Grunnloven. Det viktigste for Getz var at det forelå faste forskrifter på de områdene som skulle styres administrativt, slik at man unngikk maktmisbruk.¹⁸⁵ Dermed var nok ikke Getz ute etter å innskrenke politiets mandat i utgangspunktet, og det kom nok snarere som en konsekvens av arbeidet med å få Norges lover på nivå med rettsstatlige prinsipp. Men selv om politiet fremdeles hadde stor skjønnsmessig makt i hele prosessen, så var de uansett underlagt en kontroll de ikke hadde vært under før, særlig sammenlignet med tiden før 1894. Hvordan reagerte politiet på dette lovforslaget?

5.3 Tilbakemeldinger på lovutkastet

I desember 1894 sendte justisminister Ernst Motzfeldt ut eksemplarer av lovutkastet til rikets politimyndigheter med beskjed om å uttale seg om innholdet i loven.¹⁸⁶ Justisministeren

¹⁸³ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse*. 1894: 19

¹⁸⁴ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse*. 1894:19

¹⁸⁵ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse*. 1894:19

¹⁸⁶ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1 / 2, 1895.

hadde bedt om svar på lovutkastet innen mars 1895, og totalt ble 107 tilbakemeldinger sendt til departementet. Majoriteten av tilbakemeldingene kom fra amtmenn, politimestre og fogder. I amtet var amtmannen øverste påtalemakt og hadde et ansvar overfor Stortinget og regjeringen for at deres vedtak og retningslinjer skulle følges opp.¹⁸⁷ Fogden fungerte som en politimyndighet i større landdistrikter og var slik under amtmannen i stilling. Fogdembetet ble avviklet fra 1898 og utover, etterhvert som embetene ble ledige. Det var i hovedsak bare i de større byene eller tettstedene at tilbakemeldingene kom fra en titulert politimester, mens resten av distriktene signerte med ”fogd”.

Mest interessant for denne oppgaven er tilbakemeldingene som diskuterte Getz’ forslag om en judisiell avgjørelse av tvangsarbeidet. Av 107 tilbakemeldinger var det bare 14 som diskuterte en judisiell versus en administrativ håndtering. Seks av disse ville holde frem med den administrative ordningen, mens åtte var positive til Getz forslag. Totalt kom det flere tilbakemeldinger fra bygdene enn byene, men dersom man deler antallet mellom de som er positive og negative, blir resultatet omtrent det samme. Siden det var flere bygder enn byer i landet, vil bygdene uansett være overrepresenterte. Et tydelig skille mellom holdninger fra by versus bygd er dermed ikke mulig å identifisere i kildene. En forskjell kan likevel sees i argumentasjonen, og det er tydelig at forslaget reiste forskjellige problemstillinger i byene og på landsbygden. Det totale antallet viser likevel at de fleste politimyndighetene ikke så det nødvendig å kommentere denne delen av utkastet. Dette lave antallet kan nok forklares i at innsettelse på tvangsarbeid i hovedsak var et fenomen i og rundt de større byene og var nok sjelden noe politiet på landsbygden trengte å ta stilling til.¹⁸⁸

Burde spørsmålet om tvangsarbeid avgjøres i retten?

5.3.1 Positive tilbakemeldinger på forslaget.

Åtte av 13 respondenter virket i utgangspunktet positive til forslaget om å avgjøre tvangsarbeidet ved dom. Av de åtte var tre politimestre, fire fogder og en amtmann.¹⁸⁹ Selv

¹⁸⁷ Berg, Ole T.. (2013, 25. november). Fylke. I Store norske leksikon. Hentet 11. januar 2016 fra <https://snl.no/fylke>.

¹⁸⁸ RA/S-3212/D/De/L0080/0002. ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1 / 2, 1895. Se f.eks Amtmannen i Finnmark, politimester i Varanger, fogden i Vardø, Amtmannen i Romsdalen, Politimesteren i Ålesund, Fogden i Romsdal og Amtmannen i Søndre Trondhjems amt.

¹⁸⁹ Politimesterne i Bergen, Fredrikshald og Kristiansand. Fogden i Søndhordaland, Lofoten og Vesterålen, Moss og Toten. Amtmannen i Buskerud.

om de støttet opp om forslaget, ser man et skille i argumentasjonen mellom Getz og politimyndighetene. I lovutkastet var Getz lite opptatt av politiets makt i seg selv og så problemet i en større, nasjonal sammenheng der det viktigste virket å være et sammenfall mellom lovgivning og Grunnloven. I politiets tilbakemeldinger fikk diskusjonen rundt deres egen makt større oppmerksomhet, og hensynet til Grunnloven nevnes sjelden. Som eksempel kan fogden i Moss trekkes frem:

”(...)ligeoverfor Løsgjengeriet i dets forskjellige Former saavel som mot betleriet og Drukkenskabens anvendes Straf, og at denne kommer til Anvendelse efter Dom. Den adgang, som i Fattiglovens §76 (og 61 for Byerne) haver til ved administrativ vei at indsætte Personer, der er forfaldene til Ørkesløshed og Drukkenskab og dermedmedetikke lovlig kan ernære sig, i Tvangsarbeidsanstalten, ere ikke uden Betenkeligheder(...)”¹⁹⁰

Betenkelighetene lå altså rundt politiets rolle i innsettelsesprosessen og ikke om loven respekterer de øvrige rettsstatlige prinsippene. Det samme ser man hos fogden i Lofoten og Vesterålen. Han hadde alltid vært kritisk til at politiet skulle sitte på en slik betydelig makt uten innblanding fra rettens side. Fogden hadde tidligere vært bekymret for at politiet ukritisk satt for mange til tvangsarbeid og håpet at en innblanding av domstolen ville resultere i at flere ville frikjennes.¹⁹¹ På den andre siden håpet politimesteren i Kristiansand at en rettslig avgjørelse ville føre til at flere ble satt til tvangsarbeid. Han startet tilbakemeldingen til departementet med å beskrive den vanskelige situasjon i byen og forklarte at befolkningens godhet og økonomiske støtte til fattige gjorde at mange løsgjengere også holdt til i byen. Tilreisende søkte ly hos de fastboende, antallet løsgjengere hadde steget og situasjonen var vanskelig. På bakgrunn av dette kunne han ikke annet enn å applaudere lovutkastet og ønsket en lokal tvangsarbeidsanstalt bygget så raskt som mulig. Om politiets rolle uttalte han:

”Da det har ligget lige i dagen at den myndighed, der har været tillagt politiet til paa administrativ vei at anbringe personer, der var hengivne til ørkesløshed og drukkenskab, i tvangsarbeide, har været overmaade stor og mindre stemmende med

¹⁹⁰ RA/S-3212/D/De/L0080/0002.”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskab samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895. Fogden i Moss, nr. 10

¹⁹¹ RA/S-3212/D/De/L0080/0002”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskab samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1 / 2, 1895. Fogden i Lofotens og Vesterålens fogderi, nr.105.

vor rettsordning, tror jeg, at denne adgang er bleven benyttet mindre end ønskelig. Naar betingelserne for anvendelsen af dette tvangsmiddel kan blive forelagt en meddomsret til afgjørelse, tror jeg, at politiet vil finde sig beføiet til oftere at søge det bragt i anvendelse.”¹⁹²

Dette kan tolkes som at betenkeligheter med manglende rettslige rammer fikk politiet til å la være å sette folk til tvangsarbeid. Dersom betingelsene for å avgjøre innsettelse ble lagt til en dommer, gikk han ut fra at politiet lettere ville føre flere personer til retten. At politimesteren i Kristiansand og de øvrige fogdene var forskjellige i sin oppfatning av politiets innsettelse, kan nok forklares i at det i større grad var opplevd som et ”storbyproblem”. Faktorer som sentrum versus periferi og urbanisering spilte nok en stor rolle i oppfatningen av hvor omfattende problemet ble opplevd. Politimesteren i Kristiansand oppgav løsgjengeri som et stort problem i byen, og behovet for å få ryddet folk bort fra gatene og inn på tvangsarbeid kan ha vært følt større enn i eksempelvis Moss og Lofoten.

Amtmannen i Buskeruds amt var den eneste amtmannen som applauderte den judicielle ordningen, og den eneste som begrunnet det i Grunnloven. For han var det viktig at forslaget sto i overenstemmelse med Grunnloven, samtidig som det ville yte den største trygghet mot misbruk fra det offentlige side. På bakgrunn av dette var det for han helt tydelig at ”forføiningen af den art, som det her gjælder, grundes paa dom og ikke paa administrativ og allerminst paa politiets afgjørelse.”¹⁹³ Amtmannen går lenger i sin kritikk av politiets myndighet enn andre og beskylder dem nærmest for å misbruke sin makt. Hvorfor avgjørelsen ”allerminst” burde ligge hos politiet, forklarer han ikke nærmere enn en frykt for maktmisbruk. Som amtmann var han øverste påtalemakt i amtet og hadde slik en annen rolle enn politimestrene og fogdene. Han hadde ansvar for et stort fylke som inneholdt flere bygder enn byer, noe som kan ha gitt en mer distansert vurdering av saken. Han hadde også et ansvar for at Stortingets og regjeringens vedtak og retningslinjer ble fulgt. Dette kan ha ført til en annen oppfatning av problemet og gjort at amtmannens vurderinger lå nærmere straffelovkommissjonens enn politiets som hadde direkte erfaringer med løsgjengerne.

¹⁹² RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895. Politimesteren i Kristiansand, nr. 63.

¹⁹³ RA/S-3212/D/De/L0080/0002 : ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895. Amtmannen i Buskeruds amt, nr.31

Av de åtte som i utgangspunktet var positive til lovforslaget, var det bare fem som direkte støttet den judisielle håndteringen av tvangsarbeidet. De resterende tre uttalte seg ikke direkte om forslaget, men argumenterte for å minske påtalemyndighetens mandat ytterligere i den rettslige behandlingen.¹⁹⁴ I lovutkastet hadde Getz foreslått at spørsmålet om skyld skulle avgjøres i retten, men at påtalemakten kunne velge å omgjøre fengselsstraffen til opphold på en tvangsarbeidsanstalt dersom det ble vurdert som det mest effektive. Av fogdene i Toten og Fredrikshald, samt politimesteren i Bergen, ble det foreslått at domstolen også skulle bestemme om straffen skulle sones i fengsel eller i en tvangsarbeidsanstalt, og de kunne ikke se hvorfor politiet skulle tillegges denne myndigheten. Politimesteren i Bergen, Julius Olsen, uttalte:

”[...]Det forekommer mig, at man her har givet den iværsettende Myndighed for stor Frihed, naar den faar frit Valg i begge Retninger. Det forekommer mig, at nar Straf eller Tvangsforanstaltninger paalægges i Domsform, da bør Dommen ikke levne de iværksettende myndighed saa stor Frihed. Under Sagsbehandlingen vil angjældendes Forhold vistnok kunne saavidt udførligt oplyses, at Domstolen selv kan afgjøre om Fængselsstraf er fornøden eller ikke.”¹⁹⁵

Siden ingen av dem var direkte positive eller negative til en rettslig behandling, er de vanskelige å plassere. Da de likevel argumenterte for å innskrenke påtalemyndighetens makt, er det naturlig å sette dem i sammenheng med forslagets støttespillere. Men siden de ikke delte sin oppfatning av forslaget direkte, men bare uttalte seg om retten til å delegere tvangsarbeid, kan det tolkes som at de bare var for ryddige beslutningslinjer dersom det først skulle bestemmes at innsettelsen ikke skulle være administrativ.

Selv om disse politimyndighetene var enige i at tvangsarbeidet måtte behandles rettslig, brukte de en annen argumentasjon enn straffelovkommisjonen for å begrunne det. Der motivasjonen for Getz og straffelovkommisjonen var å bringe lovverket i samsvar med internasjonalt anerkjente rettsstatlige prinsipper og samtidig internere løsgjengerne for å beskytte samfunnet, var det viktigere for politimyndighetene at politiet ikke skulle utøve slik makt fordi det kunne føre til misbruk. Flere fogder på landsbygden var tydelig bekymret for at

¹⁹⁴ Politimesteren i Bergen, samt fogdene i Toten og Fredrikshald.

¹⁹⁵ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1/ 2, 1895. Politimesteren i Bergen, nr. 78.

politiet misbrukte sin stilling og satt for mange på tvangsarbeid, mens politimesteren i Kristiansand håpet at en rettslig avgjørelse skulle få flere innsatt. Forskjellene i svarene fra politimyndighetene kan nok forklares i ulike roller og ansvar for ulike landområder der opplevelsen av løsgjengeri som problem var av varierende grad. Siden tre av åtte ikke eksplisitt uttalte seg om forslaget, men heller argumenterte for at domstolen også skulle avgjøre spørsmålet om tvangsarbeid, var det i grunnen bare fem som direkte stemte for forslaget. Et viktig poeng er likevel den store tause majoriteten som ikke argumenterte mot forslaget. Av 107 tilbakemeldinger, unnlot 93 å kommentere den delen av lovforslaget og fremmet slik ingen innvendinger mot at det ble vedtatt. Disse har enten ikke hatt noen mening om dette eller tiet fordi de har vært enige.

5.3.2 Negative tilbakemeldinger på forslaget

Totalt seks av de 14 tilbakemeldingene som omhandlet forslaget om en rettslig håndtering av tvangsarbeidet, var negative, og de ønsket i forskjellig grad å holde frem med den administrative innsettelsesprosessen. Disse besto av tre fogder, to politimestre og en amtmann.¹⁹⁶ Også her ser man forskjeller i argumentasjonen mellom by og landsbygd, noe som må forstås med bakgrunn i løsgjengeri og tvangsarbeid som et ”storbyproblem”. Blant dem som argumenterte mot forslaget var politimesteren i Kristiania, byen med desidert flest innsettelser på tvangsarbeid i landet, og som huset den største tvangsarbeidsanstalten. I de negative tilbakemeldingene finner man i hovedsak to argumenter som går igjen hos flere: Behovet for en effektiv innsettelsesprosess og eventuelle vanskeligheter med å overbevise domstolen.

Effektivitet

Hovedargumentet mot forslaget var at en innblanding av domstolen ville gå på bekostning av den effektiviteten som den administrative innsettelsesprosessen tidligere hadde hatt. Så lenge politiet hadde ansvar for innsettelsene, ville prosessen være både hurtig og billig. Dersom politiet som påtalemyndighet måtte føre den mistenkte til retten og deretter argumentere for skyld, fryktet flere at denne effektiviteten ville forsvinne. En rettslig prosess ville medføre økt arbeidsmengde, og det ville bli en tidkrevende prosess. Tilbakemeldingene på løsgjengerloven

¹⁹⁶ Fogden i Søndmør, Namdal og Søndre Helgeland. Politimesteren i Kristiania og Drammen. Amtmannen i Hedmark.

viser at ønsket om en rask innsettelsesprosess sto sterkt hos flere, både i byene og på landsbygdene. Getz' forslag virket derfor unødvendig omstendelig på flere.

Fogden i Vinger og Odalen var en av dem som var bekymret for effektiviteten, og som argumenterte for å beholde gjeldende praksis. Dersom politiet alene hadde makten til å delegere tvangsarbeidet, kunne det "(...) derved oppnaaes ikke blot Hurtighed og Simpelhed ved sagens behandling, men ogsaa stor Besparelse for Statskassen, fremfor at undergive Vedkommende Retsforfølgning og erhverve Dom over ham."¹⁹⁷ Å føre hver enkelt løsgjenger og "drukkenbolt" til retten, ville bli dyrt for staten, kanskje spesielt siden både politiet og domstolene måtte opprustes før en slik ordning kunne iverksettes. Å holde på den administrative innsettelsesprosessen ville dermed ikke bare være effektivt, det ville også spare staten for store utgifter.

Fogden i Vinger og Odalen var også kritisk til at tvangsarbeidet skulle fungere som straff, og han ønsket snarere at det skulle fungere som et middel for å bringe vanskeligstilte personer til et ordentlig liv. Dette kom også frem hos politimesteren i Drammen.¹⁹⁸ Forskjellen mellom å bli dømt til tvangsarbeid eller bli innsatt gjennom administrativ forfatning, ville få en ganske annen betydning for en som ønsket å starte et bedre liv. Den "profesjonelle" løsgjenger ville innsettes uansett og ville ikke merke forskjell om det skjedde via dom. Men ifølge politimesteren ville det få store konsekvenser for dem som fremdeles hadde en æresfølelse, og som ønsket å leve et anstendig liv når de kom ut. Dette var et gammelt, tradisjonelt syn på tvangsarbeidet og nærmest et ekko av tidligere tiders begrunnelser for den administrative innsettelsen; det var ikke straff, men hjelp. Det var likevel på vei ut, og flere delte etterhvert Getz' syn på tvangsarbeid som straff.

Politimesteren i Drammen var også kritisk til lovforslaget fordi det offisielt ville fjerne muligheten for frivillige innsettelser. Denne muligheten hadde egentlig forsvunnet allerede i mai 1894, men politimesteren ønsket den tilbake. Etter å ha vært ansatt som politi i en "mannsalder" mente han å ha bred erfaring med tvangsarbeidet og klientellet og ønsket spesielt at sesongarbeidere skulle få muligheten til et seks måneders opphold i vinterhalvåret slik fattigloven hadde tillatt. Dette vitner om at politiet ikke bare vurderte tvangsarbeidet som

¹⁹⁷RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895. Fogden i Vinger og Odalens Fogderi, nr 21.

¹⁹⁸ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895. Drammens politikammer, nr. 32.

et interneringssted, men også som en mulighet til å hjelpe dem som ikke kvalifiserte for fattigstøtte.

Siden byens politi var bedre kjent med de faste løsgjengerne og ”drukkenboltene”, visste de hvem som burde innsettes på tvangsarbeid og hvem som eventuelt burde møtes med andre midler. En dommer ville ikke ha den samme kjennskapen til personene og kunne dermed ikke være like sikker i sin avgjørelse som politiet. For politimesteren i Drammen var det tydelig at Getz og straffelovkommisjonen neppe hadde stått ansikt til ansikt - slik som politiet - med slike personer som lovforslaget omhandlet. Det var kun politiet som kjente disse ”ulykkelige forhold”, og flere hadde ingen andre enn dem å henvende seg til. På bakgrunn av dette burde politiet selv få avgjøre hvem som skulle settes til tvangsarbeid, og de hadde rett på en rask og effektiv behandling. Dersom lovforslaget fikk gjennomslag, fryktet politimesteren at politiet sto igjen som anklager og mistet muligheten til å være den hjelpsomme, som med ”medlidenhet og velvilje skulle hjelpe de lidende”. Dette vitner om en stor tiltro til politiet og fremhever deres evne til å utøve godt skjønn.

Som vist tidligere var amtmannen i Buskerud svært positiv til å avgjøre tvangsarbeidet judisielt. Drammen lå under Buskerud amt, og politimesteren og amtmannen var dermed svært uenige i sin oppfatning. Amtmannen gikk så langt som å presisere at han tok avstand fra politimesterens uttalelse og la all sin støtte til lovutkastet. Som nevnt tidligere var amtmannen øverste påtalemyndighet i amtet og hadde en annen rolle enn politimesteren.¹⁹⁹ At han i tillegg hadde ansvar for et stort amt, ga han nok et annet perspektiv i vurderingen i lovutkastet. Politimesteren hadde derimot ansvar for byen og erklærte selv betydningen av førstehåndskjennskap til løsgjengere i bestemmelsen om tvangsarbeid. Amtmannen og politimesteren kan slik være et uttrykk for hvordan ulike roller kan gi ulike utgangspunkt i vurderingen. Der den ene prioriterte effektivitet, var overholdelse av Grunnloven viktigere for den andre.

Et så ulikt syn mellom amtets politimester og amtmann kan likevel ikke sies å være en trend i tilbakemeldingene. Som nevnt var det bare to amtmenn som hadde uttalt seg om saken, den ene fra Buskeruds amt og den andre fra Kristianias amt. I motsetning til amtmannen i

¹⁹⁹ Se s. 69

Buskerud, støttet sistnevnte opp om politimesterens uttalelser.²⁰⁰ Dette kan forklares i at Kristiania amt var landets nest minste fylke, etter Bergen, og var på størrelse med dagens indre by i Oslo, men med høyest befolkningsantall og folketetthet.²⁰¹ Dermed var forskjellen mellom sentrum/periferi ikke tilstede i Kristiania slik det var i Buskerud, og politimesteren og stiftamtmanden hadde samme utgangspunkt for å vurdere lovutkastet.

Kristiania var byen med flest innsettelse og som dermed også hadde mest erfaringer med slike saker. Dette ser man også i tilbakemeldingen fra politimesteren. I likhet med politimesteren i Drammen, understreket han hvordan situasjonen i byen hadde forverret seg etter at Justisdepartementet strammet inn vilkårene for tvangsarbeid i mai 1894. På bakgrunn av dette måtte byens politikammer ”tillægge det stor betydning, at det foreliggende lovudkast delvis gjenindfører og delvis udvider den adgang, politiet tidligere havde til at skride ind mod den slags professionelle lediggjængere og dagtyve”.²⁰² På grunn av det høye antallet innsettelse ønsket politiet å slippe det omstendelige arbeidet som den rettslige håndteringen ville medføre og helst få holde frem med den administrative praksisen. Dette begrunnet han, som flere andre, med et behov for effektivitet og rask innsettelse. Dette var nok spesielt viktig i Kristiania der antallet innsettelse var så høye. Han var også skeptisk til at muligheten for frivillig innsettelse ville falle bort og ønsket i likhet med politimesteren i Drammen at denne muligheten måtte legges til i lovutkastet.

Politimestrene presenterte også flere andre momenter i utkastet som ville få konsekvenser for politiets arbeid, blant annet utfordringer med de prostituerte, samt om bevisførsel og gjennomslag i retten. Dette er momenter som flere andre også var innom, men Kristianias politimester var den eneste som omtalte samtlige. Han var også den politimesteren som hadde mest tyngde, og slik sett kunne en tenke seg at han ble mest lyttet til. Det skjedde likevel ikke.

Bevisførsel og gjennomslag i retten

En annen konsekvens at lovforslaget var at politiet måtte kunne argumentere for at en løsgjenger levde på en slik måte at han kunne mistenkes for å livnære seg ved straffbare

²⁰⁰ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895.” Stiftamtmanden i Christiania, nr. 11.

²⁰¹ 13.01.16 https://no.wikipedia.org/wiki/Kristiania_amt (finn en annen kilde...)

²⁰² RA/S-3212/D/De/L0080/0002 ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895”. Kristiania Politikammer, nr. 12.

handlinger. Selv om politiet ikke trengte å bevise at faktiske straffbare handlinger var begått, måtte de likevel kunne sannsynliggjøre at en slik livsførsel forekom. Flere frytet at det ville bli vanskelig å overbevise dommeren, og at domstolen ville frifinne personer som politiet mente burde innsettes. For storbyer som Kristiania, ville det også medføre en betydelig økt arbeidsmengde og bruk av ressurser. Politimesteren uttalte at:

”Disse sager maa her i Kristiania – selv om man kun tager hensyn til de tilfælde, hvor angjældende første gang er under tiltale – som nysnævnt antages at ville blir betydelig og hver enkelt af dem vil medføre adskillig tildsspillde saavel for dommere som for politiaktør og vidneren, i det der ikke blot skal føres bevis for et enkelt faktum, men det bliver nødvendig at belyse en persons hele leveset saaledes, at det kan godtgjøres, at han er lediggjænger og erhvervsløs. Ligesom det for de omstreifendes vedkommende ofte maa oplyses hvor de kommer fra og hvorledes deres forhold andetsteds har været.”²⁰³

Politimesteren i Kristiania var bekymret for det høye antallet mistenkte, og fryktet at det ville bli et betydelig arbeid å få rede på alles bakgrunn. Det ville kreve en opprustning av både politiet og av domstolene dersom det skulle være gjennomførbart.

Utfordringen med bevisførsel ville arte seg ulikt mellom byene – som hadde en overvekt av fastboende løsgjengere og ”drukkenbolter”, og landsbygdene som opplevde mer til omstreifere. Fogden i Namdal var kritisk til at en kartlegging av den mistenktes liv medføre en etterforskning som strakk seg over store deler av landet og at landsbygdene ikke hadde ressurser til dette.²⁰⁴ Fogden i Søndmør hevdet at lovforslaget var gjennomførbart i byene der påtalemyndigheten og domstolene hadde mulighet til å samarbeide, mens det ville være svært vanskelig å ramme landsbygdenes omstreifere med samme metode.²⁰⁵ Han var også skeptisk til dommernes habilitet og fryktet for at de ville være for rause i frikjennelsene. Han ”frygter for, at domstolene vil være altfor haarfine og nøjeregnede med beviset for, at der er grund til

²⁰³ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2 / 2, 1895.” Kristiania Politikammer, nr. 12

²⁰⁴ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1 / 2, 1895. Fogden i Namdalen, nr. 99.

²⁰⁵ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1 / 2, 1895”. Fogden i Søndmør, nr. 86.

at antage, at en person ernærer sig ved de spesielt bægrensende straffbare handlinger.”²⁰⁶ Med dette fryktet han at domstolen ville frikjenne de som ikke levde slik fast, men som arbeidet av og til, drakk litt eller tigget litt her og der. Flere av dem som tidligere hadde vært tvangsarbeidere, ville på den måten slippe unna straff og kunne oppholde seg fritt i gatene uten at politiet kunne gripe inn. Det kan tenkes at politiet, med sin politifaglige tyngde og personlige kjennskap til de arresterte, følte seg bedre rustet til å avgjøre innsettelsen, og at politiet mente at domstolene ikke forsto alvoret i sakene.

Mulighet for å anke

Selv om mange argumenterte kraftig mot den judisielle håndteringen av tvangsarbeidet, erkjente flere at den administrative innsettelsesprosessen måtte endres dersom man skulle overholde Grunnloven.²⁰⁷ På grunn av en enstemmig kommisjon, og med hensyn til Grunnloven, erklærte politimesteren i Kristiania at de likevel kunne støtte lovutkastets argumentasjon – med én reservasjon. De foreslo å holde fast ved den administrative innsettelsesprosessen, men åpne for å kunne anke en slik beslutning til rettsvesenet. På den måten kunne politiet i stor grad fortsette sitt arbeid, samtidig som den innsatte i større grad ble beskyttet mot maktmisbruk. Dette ville spare politiet for arbeid, og staten for utgifter, og ville slik gagne alle parter. Også fogden i Vinger og Odalen argumenterte for et slikt forslag. Han ville legge til en bestemmelse som ”(...) paabød, naar Forlangdede derom fremkom fra Vedkommende, at erhverve Rettens eller Stedets Dommers Kjendelse, angaaende den fattede Beslutning om Indsættelsen, - forekommer det mig, at Forholdet vilde blive ordnet paa en noksa tilfredsstillende maade.”²⁰⁸ Hvorfor han omtalte det som en ”noksa” tilfredsstillende løsning, forklarte han ikke. Sannsynligvis kommer det av at forslaget var et kompromiss mellom den judisielle og den administrative håndteringen, og derfor ikke den mest foretrukne løsningen for noen parter.

Som vist i tidligere kapitler, var ikke dette forslaget noe nytt.²⁰⁹ Det var argumentert for det samme noen år tidligere under debatten om loven angående forsørgelse av uekte barn i 1892, og flere likheter kan sees i debattene. Også i 1892 dreide debatten seg om tvangsarbeidet

²⁰⁶ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1/ 2, 1895.” Fogden i Namdalen, nr. 99.

²⁰⁷ Se f.eks Politikammeret i Kristiania, Fogden i Søndre Helgeland og Amtmannen i Hedmark.

²⁰⁸ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2/ 2, 1895.” Amtmannen i Hedmark Amt, nr. 21.

²⁰⁹ Se kap.2

skulle vurderes som straff, og i tilfelle måtte en viss rettssikkerhet på plass dersom man skulle overholde Grunnloven.²¹⁰ Selv om Odelstinget til slutt vedtok at tvangsarbeid skulle vurderes som straff, innførte de ikke en judisiell håndtering. De gav heller fedre til barn født utenfor ekteskap, som ikke hadde begått like alvorlige forseelser som omstreifere og løsgjengere, muligheten til å anke den skjønnsmessige avgjørelsen dersom de fant den urett. At ”drukkensboltenes”, omstreifernes og løsgjengernes rett på rettssikkerhet ble problematisert et par år senere, viser en utvikling i forståelsen av, og hensynet til, de gjeldende rettsstatlige prinsipper om dom før straff. At flere av motstanderne av en judisiell håndtering foreslo å innføre retten til å anke, bunnet nok mer i respekten for dette enn et ønske om å gi de angjeldende større rettssikkerhet.

5.3.3 Prostitusjon

Det var ikke bare forslaget om en juridisk håndtering av tvangsarbeidet som fikk konsekvenser for politiets mandat og utøvelse av skjønn. Spørsmålet om hvordan byens prostituerte skulle håndteres, vakte også engasjement hos politiet. Frem til mai 1894 hadde tvangsarbeidet også vært en viktig reaksjonsform mot kvinnelige prostituerte.²¹¹ Prostitusjon var ikke et lovlig erverv, og prostituerte hadde derfor kunnet vurderes som ”ørkesløse” og slik rammes av §61 i Fattigloven av 1863. Prostitusjon var også forbudt i kriminalloven fra 1842 og kunne straffes med bøter eller fengsel.²¹² Som nevnt ble disse straffebestemmelsene sjelden nyttet, og det var fattiglovens §61 som var den hyppigste reaksjonen mot de prostituerte. Etter at kravene for innsettelse på tvangsarbeid ble skjerpet i mai 1894, hadde det pågått en diskusjon mellom politiet og Justisdepartementet angående innsettelse av de prostituerte. En del politimyndigheter hadde tolket det slik at prostituerte ikke lenger kvalifiserte til innsettelse og protesterte mot dette. Departementet hadde til slutt bestemt at de prostituerte kunne innsettes, men bare dersom den utløsende årsaken var noe annet enn prostitusjon, eksempelvis ”drukkenskap” eller ordensforstyrrelse. Diskusjonen mellom departementet og politiet foregikk imidlertid på vårparten i 1895, og problemet med de prostituerte var dermed ikke avklart da tilbakemeldingene fra politimyndighetene ble levert til departementet. På grunn av dette var det også et tema i tilbakemeldingene, spesielt fra politiet i byene. For eksempel uttalte politimesteren i Trondhjem at:

²¹⁰ Stortingets forhandlinger, 1892. Del 8, forhandlinger i odelstinget

²¹¹ Se kap. 3, side ?

²¹² Den norske straffelov: ”Lov angaaende forbrydelser af 20 august 1842”, åttende del: ”Om løsaktighet”.

"Efterat imidlertid justisdepartementet i cirkulaire af 24 mai f.a. har gjort indsættelse itvangsarbeidsanstalt i henhold til den nævnte §[61] betinget af, at vedkommende lediggjænger er falden fattigvæsenet eller private til byrde, er adgangen til paa denne maade at ramme lediggangen og ørkesløsheden bleven betydelig indskrænket, og navnlig har det vist sig, at man nu staar omtrent magtesløs ligeoverfor fruentimmer, der er henfalden til lediggang og usædeligt liv. Den frækhed og tøilesløshed, hvormed disse nu optræder, gjør det efter politikammerets meening absolut nødvendig, at der her snarest mulig gives adgang til at gribe kraftig ind, og hertil synes udkastets bestemmelser særdeles vel skikket, idet disse fruentimmers trafik formentlig regelmæssig vil rammes af udkastets § 5"²¹³

Politiet i Trondhjem opplevde altså å stå relativt svake ovenfor en gruppe det tidligere hadde hatt mandat og større myndighet til å reagere mot. Indirekte sier politimesteren også noe om hvor maktesløse politiet ble når det administrative skjønnet ble innskrenket. Utkastet til løsgjengerloven så derimot ut til øke muligheten for å gripe inn. De prostituerte kunne rammes av §5, der det ble foreslått at alle som ernærte seg ved straffbare handlinger kunne straffes med tvangsarbeid. Dermed kunne de på ny reagere mot prostituerte, uten å måtte bruke kriminalloven. Den administrative praksisen skulle uansett bort, og løsgjengerloven ville i likhet med kriminalloven også kreve en domsavgjørelse. Fordelen med løsgjengerloven var at den sannsynligvis åpnet for en lenger innsettelsestid enn det en fengselsstraff kunne tilby, og de prostituerte kunne slik holdes borte fra gatene i lengre perioder.

Det politimesteren i Trondhjem ikke nevnte, var at Getz og straffelovkommisjonen tidligere hadde lagt frem et forslag om å avkriminalisere prostitusjonen. Dersom det fikk gjennomslag, og prostitusjon ble lovlig, ville politiet igjen stå uten mulighet for å gripe inn. Dette engasjerte spesielt politimesteren i Kristiania, som argumenterte kraftig for at politiet måtte få tilbake retten til å innsette "løse fruentimmer" på tvangsarbeidsanstalt.²¹⁴ Han mente det var en kjent sak at slike kvinner verken fryktet bøter eller fengsel og utelukkende respekterte et påtvinget, regelmessig arbeid på en anstalt. Kommisjonen måtte ta hensyn og revidere lovutkastet slik at

²¹³ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1/ 2, 1895." Politimesteren i Trondhjem, nr. 91.

²¹⁴ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2/2, 1985." Kristiania Politikammer, nr. 12.

prostituerte igjen falt under loven. Ikke bare ville dette gi politiet tilbake en del av den makten det følte det hadde mistet, men det ville også gjøre politiet mer respekterte hos de prostituerte. Politimesteren fikk støtte av stiftamtmanden i Kristiania som også ønsket at et slikt mandat skulle tilbakeføres til politiet. En kontroll med de prostituerte ville ellers bli knapp, og av en slik tilstand kunne man ”neppe turde vente sig gode resultater”.²¹⁵

5.3.4 Drukkenskap

I lovutkastet hadde Getz lagt til egne bestemmelser om drukkenskap, og politiets utøvelse av skjønn ble tema for diskusjon også der. I lovutkastet ble det forslått at den som var i en tilstand av åpenbar beruselse på offentlig sted, og dersom han forstyrret offentlig fred eller var til fare for andre, skulle ilegges bøter eller fengsel ved gjentakelse.²¹⁶ Det skulle også være straffbart å oppfordre til fyll og tilby alkohol til overstadig berusede personer. Dersom noen ble dømt til fengsel for dette, kunne påtalemyndigheten omgjøre straffen til tvangsarbeid eller opphold på kuranstalt dersom personen ble vurdert som drikkelig.²¹⁷ Fogden i Søndhordaland var svært positiv til at det skulle lovfestes bestemmelser om drukkenskap slik at politiet opererte med lik praksis på tvers av kommunene.²¹⁸ Han var bekymret for at politiet flere steder sto maktesløse ovenfor ”drukkenbolter” på grunn av manglende politivedtekter.²¹⁹ Det skulle være likhet for loven, og kommunene burde derfor operere med like bestemmelser mot drukkenskap. Men lovutkastet ble også kritisert for vage formuleringer. Hvem skulle bestemme når det var snakk om ”fyll” og når det var sykdom? Når skulle en person vurderes som overstadig beruset? Lovutkastet ga ingen retningslinjer for når en person burde sendes til behandling og berodde utelukkende på politiets skjønnutøvelse. For politimesteren i Røros var dette mindre heldig, og han var kritisk til at paragrafene kunne tolkes ulikt og slik gi ulikt utfall. Eksempelvis var det svært uheldig at man kunne straffes for å innta så store mengder alkohol at man ble synlig beruset.²²⁰ Mengden

²¹⁵ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2/ 2, 1895. Stiftamtmanden i Kristiania, nr. 11.

²¹⁶ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse*. 1894:6

²¹⁷ *Udkast til lov om løsgjengeri, betleri samt om tvangsarbeidshuse*. 1894:7

²¹⁸ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 1/ 2, 1895.” Fogden i Søndhordaland, nr 73

²¹⁹ Politivedtekt: En kommunal bestemmelse om lov og orden som gjelder i tillegg til ordinær lovgivning. Haugli, Willy. (2009, 14. februar). Politivedtekt. I Store norske leksikon. Hentet 7. januar 2016 fra <https://snl.no/politivedtekt>.

²²⁰ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: ”Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse”, mappe 1 / 2, 1895.” Politimesteren i Røros, nr 90.

ville variere fra person til person ut i fra hvor mye alkohol de var vant til å innta, og dermed hvor mye som skulle til før de ble overstadig beruset. At politiet fikk stor skjønnsbasert makt, var altså ikke ønskelig i alle tilfeller, og det viser at politiet ønsket tydelige retningslinjer å arbeide innenfor slik at politiets praksis var lik over hele landet.

5.3.5 Straff basert på mistanke

En av de store endringene i lovforslaget var at straffen kunne bero på mistanke og ikke beviser og at det var den mistenktes ansvar å bevise sin uskyld. Prinsippet om straff basert på mistanke ble møtt med krass kritikk fra flere hold.²²¹ Dette gikk heller ikke ubemerket hen hos politimyndighetene, og flere var motstandere av forslaget. Kanskje var det et forsøk fra straffelovkommissjonens side på å redusere arbeidsmengden til politiet og lette dem for en omfattende bevisbyrde. Eller kanskje var det en visshet om at det kunne bli svært vanskelig å bevise at noen livnærte seg på straffbare handlinger, spesielt siden mange var omreisende, og at de derfor ønsket å snu bevisbyrden for å sikre straff. Uansett motiv ville det tilføre et nytt prinsipp i straffelovgivningen; et prinsipp som ikke tok hensyn til den enkeltes rettssikkerhet. Dette opprørte spesielt politimesteren i Drøbak; det kunne ikke forsvares at påtalemyndigheten lovlig skulle kunne forlange en forklaring på hvor inntektene kom fra, bare på grunnlag av arbeidsledighet. Han argumenterte med at utkastet ikke inneholdt noen andre kriterier som skulle begrunne mistanken om kriminalitet, og politiet hadde da heller ingen retningslinjer å følge. Avgjørelsen var dermed helt opp til politiets skjønnsbaserte vurdering, og for politimesteren var det "(...) utålig, dersom påtalemyndigheten skulle bli utrustet med slik myndighet."²²² Det kunne ikke forsvares å gi politiet et slikt mandat i et fritt land, og han konkluderte med at "I en siktelse skal det oppgis en bestemt forbrytelse som han er siktet for. Det holder ikke at han skal dømmes fordi han ikke kan forklare lovlige subsistensmidler."²²³

Selv om politiets skjønn hadde blitt innskrenket i innsettelsesprosessen, la de videre lovforslagene opp til en omfattende skjønnsbruk i politiets arbeid. Fra politiets side var ikke dette utelukkende positivt. Riktignok medførte det en viss arbeidsfrihet, men det var også en

²²¹ Ulvund, 2005: 56

²²² RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2/ 2, 1895." Politimesteren i Drøbak, nr 14.

²²³ RA/S-3212/D/De/L0080/0002: "Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse, mappe 2/ 2, 1895. Politimesteren i Drøbak, nr 14.

mangel på retningslinjer og kriterier for arbeidet. Uttrykk for dette ser man både i tilbakemeldingen på drukkenskap og om straff basert på mistanke. Her kommer det tydelig frem et ønske om et lovverk som gjaldt i hele landet, med tydelige regler å forholde seg til. Utøvelsen av skjønn kunne dermed bli for omfattende for politiet, spesielt dersom det innførte nye prinsipper som ikke samsvarte med det ønskede rettssystemet.

5.4 Konklusjon

På bakgrunn av rollen politiet ble tildelt i utkastet til løsgjengerloven, kan man konkludere med at straffelovkommisjonen ikke var ute etter å begrense politiets utøvelse av skjønn i andre saker enn i spørsmålet om skyld. Motivene var å samsvare lovverket med Grunnlovens prinsipper om dom før straff og slik legitimere interneringen av løsgjengere og ”drukkenbolter”, og de var mindre opptatt av politiets utøvelse av skjønn på en mer generell basis. At straffelovkommisjonen la opp til skjønnsbaserte vurderinger i andre deler av lovutkastet, demonstrerer dette.

Fra politiets side ser man at flere var enige i utkastets forslag om å gjøre løsgjengeriet straffbart, slik at spørsmålet om skyld kunne avgjøres i retten. I motivene for å få dette gjennomført ser man derimot et skille i argumentasjonen mellom politimyndighetene og straffelovkommisjonen. Politimyndighetene var i større grad opptatt av å minske politiets mandat og var ikke like opptatt av å samsvare praksisen med Grunnloven. At noen også argumenterte for at domstolen skulle delegere tvangsarbeidet, kan tyde på at de ønsket en mer ryddig praksis dersom forslaget først skulle gjennomføres.

På den andre siden argumenterte flere for å beholde den skjønnsbaserte innsettelsen fordi det førte til effektiv og rask innsettelse, noe som var spesielt viktig for politiet i byene. For politiet på landsbygden var det en fordel med administrative innsettelser fordi de ikke hadde samme mulighet for samarbeid med domstolen, og det ville bli et omfattende arbeid på tvers av kommunene for å innhente nok informasjon om den siktede for å sikre dom. Et resultat var at politiet både i byene og på landsbygden krevde en opprustning av politietaten for å klare å møte straffelovkommisjonens forslag.

De som kommenterte politiets skjønn i lovutkastet var likevel i et klart mindretall, og 93 av 107 hadde ingenting å tilføye om politiets skjønnsbaserte avgjørelser. Det er dog et viktig

poeng at sentrale aktører, som politimesteren i Kristiania og Bergen - og Trondhjem når det gjaldt prostitusjon – aktivt kommenterte dette. Det viser at dette i hovedsak var et problem for politiet i byene, og at behovet for en effektiv innsettelse kan ha føltes større der enn på landsbygden. Politiet i byene hadde mest erfaring med innsettelse på tvangsarbeid, siden det var der tvangsarbeidsanstaltene befant seg. Politimesteren i Kristiania var den med et klart flertall innsettelser og hadde derfor et stort behov for en effektiv håndtering av innsettelsene. Hans beretninger kan også styrke en forestilling om at dette ikke bare var et ”byproblem”, men kanskje enda mer spesifikt et ”hovedsteds-” eller ”storbyproblem”. Men selv om sentrale høringsinstanser, som politimesteren i Kristiania, hadde vektige motforestillinger, kan det hevdes at utkastet i stor grad ble positivt møtt i høringsrunden.

Ved at Getz fastslo tvangsarbeidet som straff og endret politiets mandat i tvangsarbeidssaken til påtalemyndighet, fikk han også tydeliggjort politiets samfunnsoppdrag. Løsgjengerloven bidro slik til politiets moderniseringsprosess fordi den gav politiet et tydelig mandat i tvangsarbeidssaken og avgrenset dette mandatet opp mot andre offentlig instanser, slik som fattigkommisjonen og domstolene.

6. Tiden etter: 1907-1912

Etter at landets politimyndigheter i 1894/95 hadde fått muligheten til å uttale seg om straffelovkommisjonens fremlagte utkast til løsgjengerloven, utarbeidet ulike justisministre en lovproposisjon som ble lagt frem for Stortinget av justisminister Anton Qvam fra Venstre i 1898.²²⁴ Der ble politiets tilbakemeldinger på lovforslaget diskutert. Med unntak av mindre justeringer, ble lovforslaget som Getz og straffelovkommisjonen hadde lagt frem i 1894, vedtatt av Odelstinget og senere av Lagtinget. Løsgjengerloven ble sanksjonert 31.mai 1900, og iverksatt 1.august 1907. I mellomtiden var alt ved det gamle, og fattiglovens bestemmelser var gjeldende helt frem til løsgjengerloven trådte i kraft. Selv om det var et langt opphold mellom sanksjonering og iverksettelse, var det gjort lite forberedelser for at loven skulle fungere optimalt.²²⁵ Som kapittel 4 viste, var det knyttet store forhåpninger til løsgjengerloven, men det tok ikke mange årene etter iverksettelsen før det kom inn klager og ønske om en revidering av enkelte paragrafer.

Allerede i 1910 fikk landets politimyndigheter på ny mulighet til å evaluere loven i forbindelse med en eventuell revidering av loven. Dette kapitlet vil med utgangspunkt i politiets tilbakemeldinger og erfaringer med loven diskutere hvordan det vurderte rammene for utøving av skjønn i tvangsarbeidssaker i møte med den nye løsgjengerloven. Et par år etter politiet hadde uttalt seg om løsgjengerloven, ble den også gjenstand for debatt på kriminalistforeningens møte. På møtet deltok aktører fra ulike samfunnsområder - alle med tilknytning til løsgjengeriet, og politiets klagemål fra 1910 ble debattert. Hvordan ble de møtt av representantene på kriminalistforeningens møte? Fikk politiet støtte, eller ble løsgjengerlovens mangler forklart på andre måter?

6.1 Justisdepartementet ber om evaluering

I 1910, bare tre år etter løsgjengerloven var iverksatt, ble det på ny utsendt et rundskriv fra Justisdepartementet til landets amt.²²⁶ Der ble amtmennene bedt om å uttale seg om sine erfaringer med loven og samtidig innhente uttalelser fra andre sentrale myndigheter, i hovedsak politiet.

²²⁴ Stortingsforhandlinger 1898/1899, bind 3. Oth.Prp.No.2: 11.

²²⁵ Ulvund, 2005: 58

²²⁶ RA/[S-3212/D/De/L0082](#)/0002: "Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910." Rundskriv, 30.juli 1910

Bakgrunnen var at Justisdepartementet hadde mottatt en rekke klager på løsgjengerloven, og en del politimyndigheter hadde meldt om at det ”ondet” som loven skulle bekjempe snarere hadde økt i omfang.²²⁷ Blant annet hadde politimesteren i Trondhjem sendt et brev til departementet allerede i desember 1908, bare halvannet år etter loven trådte i kraft, og klaget på at loven både var tungvint og vanskelig å forholde seg til.²²⁸ Andre klager omhandlet domstolene og krav til bevis, utydelige begrep og et stadig ønske om å innlemme de prostituerte i loven. Alt i alt var sentrale påstander at løsgjengerloven var tungvint og lite effektiv og rammet ikke de personer den var ment å ramme. På bakgrunn av dette vedtok Justisdepartementet å åpne for en revidering av loven og ønsket derfor sentrale myndigheters synspunkter på lovens anvendelighet og hva de eventuelt ønsket å endre på.

6.2 Tilbakemeldinger på løsgjengerloven.

I tilbakemeldingene på departementets rundskriv ser man en generell misnøye med løsgjengerloven, og kritikken gjenspeilte i stor grad de momenter som departementet selv nevnte i rundskrivet. Amtmannen i Søndre Trondhjems amt kunne opplyse at samtlige av de innhentede tilbakemeldingene fra hans amt viste at loven ikke hadde svart til forventningene, og den angrep ikke de ”samfundsvonder” som den var ment å bekjempe.²²⁹ Han oppsummerte tilbakemeldingene på loven slik:

Som det vil sees, gaar samtlige uttalelser i den retning, at loven ikke har svaret til de forventninger, man stillet til den, og at det derfor er nødvendig at der foretar anledningen, hvis man skal kunne raaade bod paa de samfundsvonder, som det var lovens mening at bekjempe. Delvis gaar uttalelsene ut paa, at tilstanden er forværret, og at man var bedre hjulpen med den gamle lovordning. (...) Hvad der særlig kan indvendes om at loven i dens nuværende form er at den er altfor omsvøbsfuld og for lite avpasset efter det praktiske behov, paa samme tid, som den er saa hensigtsfuld mot

²²⁷ Begrepet ”ondet” er brukt av justisdepartementet i rundskrivelsen av 30.juli 1910.

²²⁸ Skrivet er omtalt i tilbakemeldingen fra politimesteren i Trondhjem og stiftamtmannen i søndre Trondhjems amt.

²²⁹ RA/S-3212/D/De/L0082/0002:Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Stiftamtmannen i Søndre Trondhjems amt.

loveovertredere og forsømmelige forsørgere, at hverken samfundet eller de trengende forsørgelsesbertettigede i loven har noget effektivt værn.²³⁰

Den nye løsgjengerloven ble altså opplevd som mindre effektiv enn ordningen fra de gamle fattiglovene, der politiet på administrativt vis fikk innsette tvangsarbeidere uten rettergang. I Søndre Trondhjems amt hadde løsgjengerloven forverret tilstanden; den var for tungvint og ikke tilpasset behovet for en effektiv håndtering av de mistenkte. Samtidig var den så hensynsfull mot dem den var ment å straffe, at den i prinsippet ikke kunne utøve den beskyttelsen som den var tenkt. Fra flere hold var den gamle administrative ordningen oppfattet som et praktisk fortrinn over den judisielle. Politimesteren i Fredrikshald (Halden) hadde vært positiv til Getz' forslag om en judisiell håndtering i 1894, men uttrykte i 1910 en skepsis til ordningens funksjonalitet. I tilbakemeldingen til departementet avsluttet han med et spørsmål; ”Har man fra den seneste tid før løsgjengerlovens kom i kraft, noen erfaring med at den myndighet, som etter den eldre lovgivning var tillagt overøvrigheten eller politiet til administrativt å anvende tvangsarbeidet, ble misbrukt?”²³¹ Den kontrollen og kritikken som alltid hadde vært rettet mot den delen av politiets arbeid, måtte kunne garantere for at politiet ikke misbrukte sin stilling. Fordelene ved den gamle ordningen var den hurtige og effektive behandlingen av tvangsarbeiderne, en behandling som alltid – ifølge politimesteren - respekterte og håndhevet loven. Politimesteren i Fredrikshald var ikke den eneste som endret oppfatning om den judisielle håndteringen. Selv om mange hadde samtykket til forslaget i 1894 – enten ved å la være å uttale seg eller ved å aktivt uttrykke støtte til forslaget - viser tilbakemeldingene i 1910 en overvekt av misnøye mot loven.²³²

6.2.1 Effektivitet

Helt siden de første innskjerpingene av tvangsarbeidet i mai 1894 hadde det vært viktig for politiet at rutinene for innsettelse var effektive. For å klare å håndtere det store antallet løsgjengere i byene, samt de som vandret omkring på landsbygden, var politiet avhengig av gode rutiner som gjorde innsettelsesprosessen hurtig. I 1894 hadde politiet uttrykt frustrasjon over at de departementale innskjerpingene hadde gått på bekostning av effektiviteten,

²³⁰ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Stiftamtmanden i Søndre Trondhjem amt.

²³¹ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Fredrikshald

²³² Stortingsforhandlinger, 1914. Tredje del: 2

og gitt uttrykk for dette både i journalføringene og i tilbakemeldingene på lovutkastet. Frykten hadde vært at den judisielle håndteringen av tvangsarbeidet ville gjøre innsettelsesprosessen og spørsmålet om skyld til en omstendelig prosess, og da det ble åpnet for en lovrevidering i 1910, var det fremdeles et sentralt klagepunkt. Et grunnleggende argument var at innsettelsesprosessen var for tidkrevende og tungvint, og det var for mange ledd å gå gjennom før man fikk avgjort skyldspørsmålet. Politimesteren i Stavanger eksemplifiserte dette i sin respons til departementet og gjorde greie for innsettelsesprosessen av en ”drukkerbolt”:

”Skal man nu faa en aapenbar drukkertbolt, som paa grund av sin drukkenskap falder det offentlige til byrde paa en kuranstalt eller paa tvangsarbeide, skal foruten politiet ogsaa retten, en forsvarer, statsadvokaten og som regel en sakkyndig bifalle sig med denne sak og vedkommende skal avhøres 2 gange, først av politiet og saa av retten og man ser her som saa ofte at vidner trækker sig mest mulig unna for at undgaa bryderi (...)”²³³

Å få en ”aapenbar” alkoholiker innsatt på tvangsarbeid eller på en behandlingsanstalt krevde altså et omfangsrikt apparat og åpnet i stor grad for frikjennelse. Politimesteren uttalte også at loven tapte effektivitet ”(...) på grunn av den vidløftige og langtrukne behandlingsmåte, sakerne er gjenstand for, idet ikke så mange rammes, som burde rammes, og fordi det står for lite respekt av institusjonen, når man ser hvor tregt det går.”²³⁴ Den lange behandlingstiden fikk altså direkte konsekvenser for politiets arbeid; man ville ikke klare å fange opp alle som burde rammes av loven, og når dette ble oppdaget ville det gå på bekostning av respekten for politiet og frykten for loven. Hvordan skulle politiet klare å hankes med lovens klientell dersom de ikke fryktet verken loven eller politiet selv? Amtmannen i Søndre Bergenhus amt var enig i dette, og mente at dette også fikk konsekvenser for politiets motivasjon for å stille løsgjengere for retten. For byer som Bergen, som hadde et stort antall av potensielle tvangsarbeidere, ville det være mer hensiktsmessig dersom det ble opprettet egne avdelinger som tok seg av de sakene som falt under løsgjengerloven. Amtmannen i Søndre Bergenhus

²³³ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Stavanger.

²³⁴ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Stavanger.

amt, mente at dersom noen faste tjenestemenn hadde ansvar for dette, ville det kunne gjøre et tungvint system enklere å håndtere.²³⁵

6.2.2 Problemer med bevisførsel og en streng domstol.

At loven ble opplevd som lite effektiv og vanskelig å håndtere, viste seg på flere områder, og en del av amtmennenes og politiets tilbakemeldinger inneholdt klager på domstolene. Ikke bare var det en omstendelig rettslig prosess, men politiet følte også på manglende samarbeid fra domstolene. Beskyldningene dreide seg i hovedsak om at domstolen krevde mer bevis enn loven hadde lagt opp til for å finne en tiltalt skyldig. Politimesteren i Trondhjem påsto at domstolene så bort fra ”den ånd” som lå i de motivene som straffelovkommissjonen hadde lagt ved lovforslaget i 1894 og vektla lovens ”nakne bokstav”.²³⁶ Han mente nok at domstolene tok for lite hensyn til det loven faktisk skulle utrette og la for mye vekt på formuleringene i de enkelte paragrafene. Dersom domstolene hadde tatt hensyn til det straffelovkommissjonen hadde uttalt i lovens motiver, nemlig at den som levde uten å kunne påvise et lovlig arbeid kunne *antas* å leve på en straffbar måte, hadde politiets arbeid som påtalemyndighet vært enklere. Men når domstolene førte så høye krav til bevisførsel, ble det svært vanskelig for politiet å få en tiltalt dømt. Et av de mest oppsiktsvekkende punktene ved løsgjengerloven hadde tross alt vært forslaget om å snu bevisbyrden slik at den tiltalte måtte bevise sin uskyld, og at politiet på den måten ikke trengte å bevise de enkelte straffbare handlingene. Ifølge politiets tilbakemeldinger hadde ikke domstolene praktisert dette. Siden domstolene ikke uttalte seg om dette, kan man bare spekulere i hvorfor de krevde så sterke beviser. Kanskje var det dommerstandens måte å uttrykke motstand mot prinsippet om en snudd bevisbyrde, at de holdt på kravet om sterke beviser for å dømme i tråd med rettsstatlige prinsipper.

Amtmannen i Søndre Bergenhus amt hevdet at det ”til at begynde med stod vistnok skræk av loven, men efterhvert som dens svagheder er kommet for dagen er respekten dalet”.²³⁷ Når løsgjengerne i starten hadde fryktet loven, hadde det også vært enklere for politiet å få dem til å tilstå. Når de etter en stund oppdaget hvor vanskelig det kunne være å få dømt i meddomsretten, spesielt når politiet måtte føre sterke bevis for deres livsførsel og de fikk ha med en forsvarer, mistet de respekt for loven. Forsvareren hadde også en fordel i

²³⁵ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Amtmannen i Søndre Bergenhus amt.

²³⁶ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Trondhjem

²³⁷ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Amtmannen i Søndre Bergenhus amt.

meddomsretten fordi den i stor grad besto av lekfolk, og et mindretall juridiske fagfolk. Amtmannen fryktet at meddomsretten derfor ikke hadde nok kunnskaper om miljøet, og enkelt kunne villedes av vitner og løgner. De som var kritiske til en judisiell håndtering av tvangsarbeidet i 1894, hadde også fryktet dette. At de samme bekymringene ble tatt opp igjen i 1910, viser at politiet og domstolene vurderte utgangspunktet for straff på en ulik måte. Det kan nok tenkes at politiet ikke var like kritiske i sin vurdering av de tiltalte fordi de kjente dem fra før eller visste om de pleide å vanke inn og ut av anstalten. Domstolen hadde ikke annet grunnlag enn de faktiske bevisene som politiet klarte å legge frem, og flere av bevisene kunne nok den tiltalte argumentere seg ut av.

Domstolene ble slik opplevd som strenge og vanskelige, og de frifant flere som politiet ”visste” var et opplagt klientell til tvangsarbeidet eller fengsel. Både politimesteren i Bergen og i Stavanger klaget på dette og ønsket at politiet skulle få mer tillitt fordi det kjente den tiltalte best og hadde erfaring og faglig kunnskap om løsgjengermiljøet. Politimesteren i Trondhjem var kritisk til at en domstol som ikke kjente den tiltalte skulle avgjøre straffeskyld.²³⁸ Når den tiltalte hadde mulighet til å hente inn vitner fra sitt eget sosiale miljø, kunne det bli vanskelig for domstolene, som ikke kjente den tiltalte personlig, å gjennomskue alle de løgner som vitnene kunne komme med. Vitnenes påstander kunne også være svært vanskelig for politiet å motbevise, og resultatet ble derfor ofte frifinnelse eller en mildere straff enn påtalemyndigheten ønsket.

På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at politiet opplevde at domstolenes forståelse av loven, og dens formål, ikke samsvarte med deres. Der politiet ønsket så mange som mulig innsatt for å klare å håndtere det store antallet i byene, og samtidig bevare ro og orden i gatene, ble domstolene anklaget for å være for firkantede i sin tolkning av løsgjengerlovens paragrafer. Selv om domstolene ikke uttalte seg om saken i 1910, var det naturlig at domstolene som den dømmende makt var mer opptatt av å følge loven og bekymret seg mindre for det daglige bybilde – som de ikke hadde konkrete erfaringer med slik som politiet. Deres krav om beviser fra politiet kan ha vært et uttrykk for motstand mot at den tiltalte var ansvarlig for å bevise sin uskyld. Dette samsvarte ikke med de rettsstatlige prinsipper som loven hevdet å respektere og kan ha ført til opposisjon fra domstolenes side. Det kan

²³⁸ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Trondhjem

diskuteres om politiet og domstolene slik hadde en ulik virkelighetsforståelse, slik at deres motiver for å dømme var grunnleggende forskjellige.

6.2.3 Lovens vage formuleringer

En av grunnene til at domstolen ble oppfattet som vanskelig av politiet, var nok en ulik tolkning av loven. Resultatet fra høringsrunden i 1910 viste en del kritikk mot det man mente var kronglete og vage formuleringer i loven, og spesielt de som la opp til en skjønnsbasert vurdering. Som vist i forrige kapittel, var det ikke et motiv for Getz og straffelovkommisjonen å innskrenke politiets utøvelse av skjønn på andre områder enn i innsettelsesprosessen, og loven hadde lagt opp til videre skjønnsutøvelse på flere områder. Bestemmelser som baserte seg på skjønn måtte likevel innordnes i bestemte former, slik at det ikke åpnet for vilkårlig bruk fra politiets side.²³⁹

Tilbakemeldingene fra høringsrunden viser derimot at politiet oppfattet slike vage, skjønnsbaserte formuleringer som problematiske, fordi det kunne føre til uenigheter i hvordan loven skulle tolkes. Politimesteren i Fredrikshald uttrykte bekymring for slike formuleringer og fryktet at de ble tolket ulikt av politiet og domstolene, og at det økte sjansen for å frikjenne den tiltalte. Som eksempel trakk han frem begrepene ”løsgjenger” og ”å betle til sedvane”.²⁴⁰ Slik som løsgjengerbegrepet ble brukt i loven, spesielt i tredje og fjerde paragraf, uten flere konkrete kjennetegn, fryktet politimesteren at flere drevne løsgjengere ville klare å skjule seg bak betegnelsen ”løsarbeider”. Når man var en ”løsarbeider” hadde man ett og annet arbeid på forskjellige steder, og med politiets begrensede ressurser var det vanskelig å etterforske om dette stemte. Personer som var mistenkte for løsgjengeri kunne dermed erklære seg som løsarbeider og si at de tidvis hadde hatt arbeid andre steder. Å starte en straffeforfølgelse av slike kunne raskt føre til nederlag for påtalemyndigheten, og dette mente politimesteren ville undergrave lovens autoritet. Derfor måtte løsgjengerbegrepet omkranses av flere konkrete kjennetegn som de tiltalte ikke klarte å forklare seg unna.

Det samme gjaldt paragraf 11, der uttrykket ”å betle til sedvane” ble brukt. Politimesteren mente at det var et skjønsspørsmål som også kunne føre til vilkårlighet fordi loven ikke spesifiserte hva som lå i begrepet. Politimesteren i Bergen kunne supplere med begreper som

²³⁹ Side:

²⁴⁰ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Fredrikshald.

”hang til drukkenskap” eller ”forfallen til drukkenskap”. Hvilke betydning loven la i disse begrepene ble ikke spesifisert i lovens motiver, og dette skapte usikkerhet og ulik tolkning hos dem som skulle utøve loven. Hva var forskjellen på å ha ”*hang* til drukkenskap” og å være ”*forfalden* til drukkenskap”? Hvem var syke og trengte behandling, og hvem skulle straffes i fengsel og tvangsarbeid? Slike begreper var ikke tydelig nok, og han ønsket at det skulle endres til begreper som var mindre avhengig av personlig skjønn. Det var ikke mulig å utelukke bruk av personlig skjønn, men det måtte tydeliggjøres så godt som mulig for å unngå misforståelser og ulike oppfatninger. Det kunne føre til usikkerhet både blant de som skulle håndheve loven og de som ble rammet av loven.

6.2.4 Prostitusjon

Det var også et stort problem for politiet at løsgjengerloven hadde innskrenket bruken av makt mot de prostituerte.²⁴¹ Før løsgjengerloven trådte i kraft hadde politiet kunnet vurdere prostituerte som ”ørkesløse” fordi prostitusjon var straffbart og ikke klassifisert som et lovlig arbeid. Fattiglovens §61 ble brukt for å sette dem på tvangsarbeid uten rettergang. Da departementet i 1894 innskjerpet kravene for å settes på tvangsarbeid, og fastslo at de innsatte måtte ”falle noen til byrde”, åpnet det for en debatt mellom politiet og departementet om behandlingen av de prostituerte, som på grunn av sin inntekt svært sjelden falt andre til byrde. Denne debatten økte i styrke da forslaget til løsgjengerloven ble sendt ut på høring til landets politimyndigheter, som krevde at loven skulle åpne for innsettelse av de prostituerte. Departementet hadde til slutt bestemt at de prostituerte kunne innsettes, men bare dersom den utløsende årsaken var noe annet en prostitusjon, eksempelvis ”drukkenskap” eller ordensforstyrrelse. Forslaget til løsgjengerloven åpnet dessuten for at de prostituerte kunne rammes av §5, der alle som ernærte seg ved straffbare handlinger kunne straffes med tvangsarbeid.

I 1902, mellom løsgjengerlovens sanksjonering og iverksettelse, ble prostitusjonen avkriminalisert.²⁴² Det var dermed ikke lenger mulig å bruke verken løsgjengerlovens §5 eller den lite brukte kriminalloven mot de prostituerte. Dette vakte naturlig oppsikt blant politiet som må ha følt at den lille muligheten de hadde for å utøve makt mot prostituerte, ble fjernet. Da Justisdepartementet åpnet for en revidering av løsgjengerloven i 1910 kom det inn flere

²⁴¹ Ulvund, 2005: 60

²⁴² Ulvund, 2005: 60

ønsker om å atter innlemme prostitusjonen. Amtmannen i Søndre Trondhjems amt kunne meddele at slik forholdene var i 1907, opplevde politiet på ny å stå maktesløse ovenfor ”den forargelige trafikk” som foregikk på åpen gate.²⁴³ Politiet i Trondhjem kunne fortelle omprostituerte som levde på gatene og rekrutterte yngre jenter. De representerte en samfunnsfare og moralsk smitte som samfunnet sto ”maktesløse” overfor, og det var nødvendig å forandre situasjonen raskt før det kostet samfunnet mer enn nødvendig.²⁴⁴ Tilbakemeldingene fra politiet var relativt samstemte og foreslo at prostitusjon som ”erhvervsmessig utukt” skulle sidestilles med ”straffbare handlinger” slik at de kunne rammes av lovens §4.²⁴⁵

Stiftamtmanden i Bergen hevdet at situasjonen med deprostituerte hadde blitt verre etter løsgjengerlovens ikrafttredelse og anbefalte sterkt at prostitusjon igjen skulle vurderes som en straffbar handling.²⁴⁶ Politimesteren i Bergen bekreftet påstanden og mente at loven hadde ført til et tilbakeskritt fra tidligere. Han understreket likevel at han ikke ønsket at prostitusjon skulle være straffbart generelt, men at forholdene kunne skjerpes slik at politiet hadde en sjanse til å håndtere kvinnene. Selv om prostitusjonen var blitt avkriminalisert i 1902, var det fremdeles straffbart å oppfordre til prostitusjon.²⁴⁷ Men på grunn av problemer med å skaffe tilstrekkelig med bevis, var det likevel et ønske at prostitusjonen i seg selv kunne kvalifisere til tvangsarbeid.

På bakgrunn av dette ser man at politiets argumenter mot løsgjengerloven ikke hadde forandret seg stort siden den første høringsrunden i 1894. Kritikken mot den judisielle håndteringen av tvangsarbeidet var stort sett den samme, og det var vanskelig å håndheve loven i praksis. Antallet kritikere hadde imidlertid forandret seg siden 1894. Ved den første høringsrunden hadde ikke majoriteten brydd seg med å kommentere forslaget om en judisiell håndtering av tvangsarbeidet, og av de som kommenterte det, var det like mange som var negative som positive. Fra høringsrunden i 1910 viser kildene at de fleste av politiets tilbakemeldinger nå var kritiske til loven, og de videreførte argumentasjonen til dem som var negative i 1894. På grunn av lovens svakheter opplevde politiet at deres autoritet minket, og dette gjorde det enda vanskeligere å utføre det samfunnsoppdraget det var tildelt. Ifølge

²⁴³ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Stiftamtmanden i Søndre Trondhjem amt.

²⁴⁴ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Politimesteren i Trondhjem.

²⁴⁵ Dette ble blant annet foreslått av politiet i Fredriksstad, Sarpsborg, Trondhjem og Bergen, samt stiftamtmanden i Søndre Trondhjems og Søndre Bergenhus amt.

²⁴⁶ RA/S-3212/D/De/L0082/0002: Foranstaltninger mot løsgjengeri, 3, 1910. Stiftamtmanden i Søndre Bergenhus amt.

²⁴⁷ Ulvund, 2005: 60

politiet var domstolene for firkantede i sine vurderinger og frikjente flere som politiet bestemt mente burde innsettes. Når så få ble dømt forsvant også frykten for loven, og politiet mistet slik myndighet og respekt på gatene. I spørsmålet om politiets utøvelse av skjønn ønsket politiet større handlefrihet, slik at loven kunne håndheves på en mer effektiv måte. Politiet burde få større tillit fra Justisdepartementet og domstolene da det tross alt var politiets konstabler som hadde førstehåndskjennskap til de tiltalte og visste om de fortjente straff. Dette demonstrerer at politiet hadde en oppfatning av hvilket mandat det ønsket å ha i tvangsarbeidssaken, og at det skilte seg fra det mandatet Justisdepartementet og domstolene mente at politiet burde ha. Løsgjengerloven hadde strammet inn rammene politiet skulle arbeide innenfor, men domstolene gjorde at de allerede snevre rammene, opplevdes enda snevrere.

6.3 Kriminalistforeningens møte, 1912

Sett bort fra direkte svakheter med lovens formuleringer, la altså flere av tilbakemeldingene i høringsrunden skylden på domstolene for at løsgjengerloven var vanskelig å håndheve. I desember 1912, to år etter at politiet hadde fått uttalt sine meninger om loven, ble den også gjenstand for debatt på den norske kriminalistforeningens møte. Der deltok flere sentrale aktører fra ulike samfunnsområder, alle med ulik tilknytning til loven. Der var blant annet representanter fra politimyndighetene, domstolen, tvangsarbeidshuset og legestanden, og deres diskusjon om løsgjengerloven vil belyse debatten om politiets bruk av skjønn og tildelte mandat i løsgjengersaken fra flere faglige perspektiv. Siden politiet hadde lagt store deler av skylden på lovens formuleringer og domstolenes fortolkning av den, er spesielt innleggene fra domstolenes representant interessant.

Harald Wiesener, politiadjutant og aktor i løsgjengersaker, fikk æren av å åpne møtet med et relativt lagt innledningsforedrag om løsgjengerloven.²⁴⁸ Der beskrev han loven i et fargerikt bilde, og omtalte det som et ”frygtelig krigsskib” som skulle sendes på landets løsgjengere og ”drukkenbolter”. Han var ikke videre positiv til loven, og hevdet at loven gagnet dem den var ment å angripe, og gjorde det lettere for løsgjengere å holde frem slik som før. Etter hans syn fungerte løsgjengerloven som en ”beskyttelseslov for løsgjengere, en lov, som gjorde

²⁴⁸ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 66

løsgjængeriet til et fredet område, hvor man frit kunde hendrive sin dag uforstyrret av misnøiende hustruer og nærgaaende politi.”²⁴⁹

Som politiadjutant og aktor talte Wiesener politimyndighetenes sak, og han argumenterte slik i favør av det politiet og amtmennene hadde uttrykt i 1910. I sitt foredrag til kriminalistforeningen trakk han dermed frem de klagemål som hadde kommet inn angående løsgjengerloven i 1910, og utdypet det med sine egne erfaringer. Blant annet støttet han opp om forestillingen om at den judisielle håndteringen av tvangsarbeidet hadde skylden for flere av lovens skuffelser, spesielt mangelen på effektivitet og den vanskelig domstolen. Det var tydelig for han at ”At politiet under det gamle administrative systeme holdt løsgjængerplagen ganske anderledes stangen, end det hittil ialfalt har magtet at gjøre under det judicielle, er hævet over al tvil.”²⁵⁰ De gamle fattiglovene hadde gitt politiet større handlefrihet, og det hadde gitt positivt utslag på effektiviteten. Til forsamlingen på kriminalistforeningens møte uttalte han at:

”Man kan si om den tidligere ordning, hvad man vil, at den var umoderne, la for stor myndighet i en politimands haand o.s.v. Men den store fordel hadde den dog, at den, som traf avgjørelsen, gjennom længre tids iagttagelser – egne og underordnedes – hadde hat anledning til at skaffe sig godt kjendskap til angjældende person, hans vaner og tilbøieligheter, hans daglige levesæt, omgang o.s.v, likesom vedkommende politiembetsmans gennem tilfældenes mangfoldighed og de i stillings medfør indvundne erfaringer om samfunds- og arbejdsforhold m.v som regel hadde ganske andre forudsætninger for at kunne se tilfældet praktisk an og bedømme det rigtig end en tilfældig sammensat meddomsret”.²⁵¹

Siden politiet ofte var kjent med den tiltalte, og hadde kjennskap til forholdene i løsgjengermiljøene og i byene, hadde politiet en annen forutsetning for å kunne treffe riktig avgjørelse angående dom enn en tilfeldig domstol. Dette var også brukt som argument i 1910, og Wiesener trakk det lengre ved å foreslå opprettelsen av egne domstoler som tok seg av saker knyttet til løsgjengerloven.²⁵² Dette ville gi domstolene kunnskap om

²⁴⁹ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 66

²⁵⁰ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 94

²⁵¹ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 94

²⁵² Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 96

løsgjengermiljøet, og slik gjøre de bedre rustet til å dømme i tråd med politiets oppfatninger. I mangel på kunnskap hadde domstolene lett for å frikjenne personer som politiet mente burde innsettes, og dette kunne virke umotiverende for politiets videre arbeid.²⁵³

Politiadjutant Wiesener oppfattet altså løsgjengerloven på samme måte som flere av politimyndighetene hadde gjort i 1910. Selv om innføringen av den rettslige håndteringen var riktig i teorien, medførte det vanskeligheter for politiet. Særlig gjaldt dette manglende effektivitet i en tungvint lov og manglede samarbeid fra domstolene. Det var praktisk uheldig at politiet – som hadde best kjennskap til løsgjengermiljøet – hadde blitt erstattet av en domstol uten kunnskap om løsgjengerlovens klientell. Det kunne derimot løses ved å opprette egne domstoler for løsgjengersakene - slik at både dommere og meddomsretten hadde tilnærmet like gode kunnskaper om denne delen av samfunnet som politiet. Med en felles forståelse ville ikke politiet trenge å overbevise domstolene med like håndfaste beviser, og håndteringen av løsgjengersakene ville bli mer effektive og korrekt.

Wieseners foredrag om løsgjengerloven var langt, og han brukte mest tid på å argumentere i favør for alt som ble trukket frem i 1910. Det er interessant at en representant fra politiet fikk åpne møtet med en forsvarstale som fraskrev politimyndigheten all skyld, og som støttet opp om kritikken mot domstolene. På grunn av hans lange taletid ble det liten debatt mellom de resterende aktørene på møtet, men de fikk muligheten til å legge frem debattinnlegg for å uttale seg om løsgjengerloven generelt, samt resultatene fra høringsrunden i 1910.

Nestemann ut var en representant fra departementet, og ekspedisjonssjef Fredrik Olaf August Woxen støttet i stor grad Wieseners summering av løsgjengerlovens mangler. Likevel erklærte han at politiet måtte ta sin del av skylden, og han argumenterte for at dets håndhevelse av loven hadde vært mangelfull. Dersom politietaten hadde bekjempet løsgjengeriet på en mer systematisk måte, ville man nok sett andre – mer oppmuntrende resultater. Det var likevel ikke ment som en kritikk av politiets vilje, og kritikken var like mye rettet mot staten som ikke hadde utrustet politiet – spesielt på landsbygden, nok til at de klarte å håndheve loven.²⁵⁴ Han var derimot enig i at den juridiske avgjørelsen av tvangsarbeidet hadde vanskeliggjort prosessen:

²⁵³ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 82

²⁵⁴ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 98-99

”Det som gjør, at det er saa meget vanskeligere at faa tvangsarbeidet anvendt nu end før, er naturligvis lovens krav om, at der skal dom til, før nogen kan sættes ind i tvangsarbeidshus, mens den gamle regel var, at det kunde ske ad administrativ vei, ved politiet eller i visse tilfælde amtmanden. At dette maatte gjøre forskjjel, har vi ogsaa været forbredt paa. Naar der skal føres et fuldt ut forsvarlig bevis, som skal bedømmes av folk, som ofte staar temmelig fjernt fra de forhold og personer, hvorom der er spørsmål, skal der naturlig meget mere til, end naar avgjørelsen uten større formaliteter træffes av en myndighet, som er fortrolig med saken og som med indgaaende kjendskab til personer og forhold kan veie de forskjellige omstændigheter, som bør komme i betragtning”²⁵⁵

Både politiadjutant Wiesener og ekspedisjonssjef Woxen var dermed enig i at politiet i teorien var den best egnede til å ta avgjørelsen om tvangsarbeid på bakgrunn av sin faglige kompetanse og direkte kjennskap til personer og miljø. Men selv om Woxen også mente at den gamle metoden fint kunne brukes uten misbruk, ønsket han ikke den administrative ordningen tilbake. Det var en alvorlig sak å bli satt på tvangsarbeid, og av den grunn burde det avgjøres i dom.

Anders Færden var byrettsdommer i Kristiania, og den eneste som talte domstolenes sak. Han åpnet innlegget sitt med en viss misnøye; på grunn av lengden på de tidligere innleggene fikk han ikke lagt frem alt han hadde på hjertet. Siden han hadde erfaringer med arbeidet med løsgjengerloven fra domstolens side, kunne han gitt mange opplysninger om både politiets og domstolens behandling av loven dersom tiden hadde strukket til.²⁵⁶ En del oppklaringer måtte han likevel komme med; han hadde ikke inntrykk av at det forekom så mange frikjennelser som politiet hadde gitt uttrykk for – i alle fall ikke i Kristiania der forholdene var tålige. Han følte derimot at påtalemyndigheten hadde vært både usikre og famlende når de skulle skaffe beviser, og at det ble forventet at domstolene skulle ta en del ting for gitt.²⁵⁷ Som dommer var han derimot enig med politiadjutant Wiesener om at bruken av meddommere var problematisk i slike saker ettersom forsvarere fant det ”for godt at spille paa visse strenge, der

²⁵⁵ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 100

²⁵⁶ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 121

²⁵⁷ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 122

slaar altfor godt an hos meddommerne”.²⁵⁸ Det ville likevel ikke være gunstig å opprette egne domstoler for løsgjengersakene slik Wiesener foreslo. Dersom man valgte meddommere med litt større omhu, samt hindret at forsvarene la for mye vekt på å ”kjøpe en let seir hos disse svake sjæle”, kunne mye være oppnådd.²⁵⁹

Han var også usikker på om politiet hadde benyttet seg av alle de godene som loven ga, og hintet slik om at politiet kanskje ikke gjorde alt som sto i deres makt for å håndtere løsgjengersakene. Loven burde uansett forenkles, og en del av formuleringene var for vanskelig å tolke både for politiet og for domstolene. Færden påsto at ”loven har været saa omhyggelig, at den har silt av alt. Det blir som at ville fange fisk med saa fint garn, at bare de smaa fiske, som man ikke bryr sig om at faa, blir hængende, men de store gaar fri, for de kan simpelthen ikke opfanges av garnet”.²⁶⁰ Selv om Færden var den eneste som talte domstolens sak, svarte han ikke direkte på kritikken fra politiet. I stedet spilte han ballen tilbake til politiet, og var gjensidig skeptisk til måten det håndhevet loven på.

Arne Omsted, forstander på tvangsarbeidsanstalten ”Prins Christian Augusts Minde” i Kristiania, var også tilstede for å uttale seg om løsgjengerloven. Med førstehåndskjennskap til livet inne på anstalten, hevdet han at loven hadde gitt flere positive utslag for tvangsarbeiderne. Den hadde gitt en lengre innsettelsestid, og dette hindret at personer ble innsatt i korte perioder flere ganger i året. Ved lengre tids opphold på anstalten fikk det endelig en virkningsfull hensikt, og man fikk for alvor mulighet til å hjelpe de innsatte. Omsted forklarte de lave tallene på innsette med at løsgjengerloven ikke omfattet de samme personene som tidligere ble innsatt administrativt av politiet, og de som tidligere ble innsatt flere ganger i året ble talt flere ganger, mens de nå bare ble talt en gang. Når man med løsgjengerloven også fikk luket bort de som frivillig ønsket seg innsatt på anstalten, fikk man bort de som ikke hørte til på en tvangsarbeidsanstalt, men på pleiehjem eller fattiggårder. Dette ville selvfølgelig også redusere antallet registrerte innsettelser.²⁶¹

²⁵⁸ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 123

²⁵⁹ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 123

²⁶⁰ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 126

²⁶¹ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 110

I likhet med ekspedisjonssjef Woxen, pekte Omsted på politiets ”mangelfulde utstyr og organisation” som en av hovedgrunnene for løsgjengerlovens mangler.²⁶² En eventuell løsning på dette var, som Wiesener hadde foreslått, å opprette egne politiavdelinger som utelukkende tok seg av løsgjengersakene, og det samme gjaldt for domstolen der man burde ha egne dommere for løsgjengere. Dette var mer en kritikk av departementet enn av politiet og domstolene, og Omsted oppfattet nok heller at departement ikke hadde gitt politiet gode nok økonomiske og organisatoriske rammer.

Omsted fikk støtte av lege Johan Scharffenberg, som også hadde arbeidet på tvangsarbeidsanstalten i Kristiania. Han samtykket i at løsgjengerloven var bedre for de innsatte enn den gamle administrative ordningen hadde vært. Han ønsket likevel å tilføye en del synspunkter fra medisinsk hold, og da spesielt overfor løsgjengere og alkoholikere. Ved å henvise til tyske undersøkelser, hevdet han at over halvparten av tiggere og landstrykere var ”abnorme personer”.²⁶³ Han var derfor av den oppfatning at både påtalemyndigheten og domstolene burde bruke bistand fra sakkyndige. Han hadde selv erfart at domstolen hadde vedtatt straff, og politiet hadde bestemt opphold på tvangsarbeid av personer som viste seg å være ”sindsyk”. Han roste praksisen som ble brukt i Stavanger, der sakkyndige ble brukt for å avgjøre om personer var ”forfalden til drukkenskap”. På slutten av 1800-tallet hadde synet på alkoholisme endret seg, og alkoholisme gikk fra å være et resultat av morsk forfall til å til en sykdom som krevde behandling.²⁶⁴ I utkastet til løsgjengerloven hadde Getz og straffelovkommisjonen erkjent dette, men bare åpnet for halvhjertede behandlingstiltak i loven.²⁶⁵ Getz fokus i loven hadde hele tiden vært uskadeliggjøring og internering, og behandling fikk heller være en positiv bieffekt av dette. For Scharffenberg var det svært problematisk at både loven og lovgiveren ga uttrykk for at det var snakk om en sykdom, men at det samtidig ikke var påkrevd en sakkyndig vurdering av sykdommen;

”(…) hvem anden end lægen kan avgjøre, om der foreligger kronisk alkoholisme? (...) Det er dog latterlig, at en domstol skal avgjøre, om der foreligger en sykdom, som

²⁶² Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 111

²⁶³ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 127

²⁶⁴ Ulvund, 2005: 56

²⁶⁵ Ulvund, 2005: 56

skal helbredes, og det er ikke let at avgjøre, hvorvidt en drikfædig personer lider av kronisk alkoholisme.”²⁶⁶

Han benyttet også muligheten til å kritisere begrepet ”forfalden til drukkenskap”, slik politiet og amtmennene hadde gjort i 1910. Man måtte skille mellom to typer mennesker som var ”forfalden”; de som drakk mye, men sjeldent, uten å bli alkoholikere og dem som drakk av vane og slik led av kronisk alkoholisme. Løsgjengerloven hadde ikke laget et tydelig skille mellom disse, og syke personer ble dermed ofte dømt til tvangsarbeid. Disse burde få medisinsk behandling på en kuranstalt, og ”syke mennesker skal ikke sættes ind i arbeidshus, allerminst kroniske alkoholister, som ikke er forbrytere”.²⁶⁷ Siden det kunne være vanskelig å skille mellom syke og ”friske”, var det helt opplagt for Scharffenberg at både påtalemyndigheten og domstolene burde benytte seg mer av legers profesjonelle meninger. Det kan tolkes som at Scharffenberg hevdet at politiet hadde blitt tillagt et mandat og en skjønnsvurdering det ikke var kvalifisert for, og ønsket å redusere skjønnsutøvelsen ytterligere ved å la sakkyndige avgjøre spørsmålet om tvangsarbeid eller kuranstalt.

På kriminalistforeningens møte i desember 1912 fikk altså store deler av politiets klagemål fra 1910 gehør. På tross av dette ser man at representantene som ikke tilhørte politimyndighetene, også mente at politietaten burde ta deler av skylden for at løsgjengerloven ikke hadde fungert. Dersom det hadde arbeidet mer systematisk, og benyttet alle mulighetene loven åpnet for, ville kanskje saken sett annerledes ut. Likevel ble det meste av kritikken som omhandlet politiet rettet mot staten, som ble beskyldt for å ikke ha opprustet og forberedt politietaten for den nye loven. Det mest interessante for denne oppgaven var hvordan domstolen stilte seg til politiets kritikk. Færden svarte ikke direkte på kritikken, og la vel så mye skyld på politiets håndtering av loven som det hadde lagt på domstolene. Han hevdet også at politiet i mange tilfeller var for kravstore i hvilke beviser det mente domstolene burde ta for gitt.

6.4 Odelstingets svar på kritikken mot løsgjengerloven

I 1914 fremmet regjeringen en proposisjon om forandringer i løsgjengerloven som Stortinget måtte ta stilling til. En revidering av loven ble gjenstand for debatt i Odelstinget, og der ble

²⁶⁶ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 128

²⁶⁷ Kriminalistforeningens 7.møte, 1912: 128

tilbakemeldingene fra høringsrunden i 1910 og innleggende fra kriminalistforeningens møte i 1912 kommentert.²⁶⁸ En grundig gjennomgang av forhandlingen er ikke relevant for denne studien, og det er bare konkrete kommentarer angående den foranstående kritikken som skal vurderes. Hvilke endringer som til slutt ble gjort i løsgjengerloven er dermed ikke sentralt, og hensikten er å vise hvordan påtalemyndighetens og domstolenes klagemål ble møtt av Odelstinget i 1914.

Under høringsrunden i 1910 hadde flere meldt om bekymringer knyttet til lovens vage formuleringer og hevdet at dette bidro til at loven ble vanskelig å håndheve. Forskjellige tolkninger av uklare begrep kunne føre til ulik behandling og tolkning, både innad i påtalemyndigheten og i dialogen med domstolene. Politimesteren i Fredrikshald hadde kritisert løsgjengerbegrepet slik det ble brukt i loven og mente at flere drevne løsgjengere ville klare å snakke seg unna og at domstolene hadde lett for å frikjenne den tiltalte på grunn av dette. Det var også vanskelig å skaffe sterke nok beviser til et så vagt begrep, og domstolen krevde et strengere bevisgrunnlag enn loven hadde lagt opp til. I 1914 ble det tydeliggjort at politiet ikke trengte å bevise mer enn den tiltaltes livsførsel, og så lenge den tiltalte ikke kunne bevise et lovlig arbeid, kunne han straffes for løsgjengeri.²⁶⁹ Grunnen til løsgjengeriets straffbarhet var tross alt at de arbeidet for lite til å kunne livnære seg lovlig, og de måtte derfor hjelpe seg med å begå straffbare handlinger. Dette gjaldt både de som bodde fast i byene og de som streifet omkring på landsbygden. Odelstinget vedtok derfor at ”under disse omstendigheter antages utkastets begrepsbestemmelse at anbefale si som heldigst. Man faar derved positivt uttalt, hvad vistnok altid bør gjælde, at statsmyndigheternes indskriden maa være begrunnet i at angjældendes færd vækker mistankte om ulovligheder”.²⁷⁰ Odelstinget fant heller ikke den omvendte bevisbyrden problematisk; den tiltalte ble ikke straffet for en bestemt forbrytelse, men for et forbrytersk forhold som måtte bevises før dom. Slik fikk politiet støtte i sine klager på domstolenes krav om bevis, og ved å støtte den omvendte bevisbyrden, kunne de samtidig hindre at domstolene opponerte mot dette.

Odelstinget kommenterte også lovens skille mellom å være ”forfalden til drukkenskap” og å ha ”hang til drukkenskap”. Det var opplevd vanskelig for påtalemyndighetene å anvende tvangsarbeidet ved dom etter drukkenskapsparagrafene. I Odelstinget ble det uttalt at

²⁶⁸ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: *Om forandringer i løsgjengerloven.*

²⁶⁹ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 9

²⁷⁰ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 10

forutsetningen for å kunne betegne noen som ”forfallen” var en sykkelig hang til alkohol, og dette var det vanskelig for påtalemyndigheten å skille mellom. Domstolene på sin side stilte strenge krav til beviser, og slik Scharffenberg hadde uttalt i 1912, fikk man på enkelte steder ikke dømt uten at en sakkyndig kunne bekrefte at den tiltalte var ”forfallen”.²⁷¹ I Odelstinget ble det vedtatt at det var overlatt til rettens skjønn om den ville gi påtalemyndigheten mulighet til å sette den domfelte i tvangsarbeidshus eller kuranstalt. De kunne derimot endre begrepene til at den domfelte ”oftere misbruker berusende drik”. Det subjektive som lå i ”forfallen” og ”hang” ville slik unngås, og det ville i tillegg omfatte dem som ikke var kronisk syke av alkoholisme.²⁷² Selv om departementet vedkjente at det var snakk om en ”sykelig hang” til alkohol, og at det dermed kunne være gunstig med uttalelser fra sakkyndige, ble det ikke gjort til et krav slik Scharffenberg hadde ønsket.

Et eksempel på at politiets klagemål fikk medhold, var ønsket om å innlemme de prostituerte i løsgjengerloven. I 1914 uttalte departementet at det ”finder imidlertid at de henstillinger som er kommet fra politimestre bør imøtekommes”.²⁷³ På bakgrunn av politiets ønsker om å gjøre prostitusjon som årsak til tvangsarbeid, ble det vedtatt at setningene ”(...)ernærer seg ved straffbare handlinger” og ”eller ved egen eller andres erhvervmessige utugt” skulle legges til lovens fjerde paragraf.²⁷⁴

Utover på 1900-tallet ble det reist videre kritikk mot løsgjengerloven, og flere anklaget den for å være en klasselov. Dette ble diskutert av Erik Larsen i hans masteroppgave, og han argumenterte for løsgjengerloven som en klasselov fordi det i teorien bare var de fattige som ble rammet.²⁷⁵ Løsgjengerloven straffet forseelser som tidligere hadde vært oppfattet som moralsk forkastelig, og det å straffe løsgjengeri, betling og drukkenskap kunne sidestilles med å straffe laster. Samtidig la loven opp til at rike lediggjengere og alkoholikere kunne unndra seg politiets søkelys da de hadde midler til å forsørge seg selv. Å være ørkesløs som rik var tillatt fordi de kunne livnære seg uten å arbeide, mens ørkesløshet for en fattig ville gjøre han til en byrde for samfunnet. På bakgrunn av dette omtaler Larsen loven som ”dobbeltmoralistisk” og en lov som ikke respekterer prinsippet om ”likhet for loven”.²⁷⁶ Også

²⁷¹ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 20

²⁷² Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 21

²⁷³ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 14

²⁷⁴ Stortingsforhandlinger 1914, tredje del. Oth.prp 14: 14

²⁷⁵ Larsen, 2005: 50

²⁷⁶ Larsen, 2005: 50-51

Ulvund har forklart loven som en klasselov fordi den rammet den laveste sosiale klassene. Samtidig gjenspeilte den også styresmaktenes negative holdninger og fordommer mot marginaliserte samfunnsgrupper²⁷⁷

6.6 Konklusjon

Basert på politiets tilbakemeldinger og erfaringer med loven i 1910, har kapittelet vist at politiet hadde sterke meninger om sitt eget mandat i tvangsarbeidssaken, og det hadde klare oppfatninger av hvilke rammer det selv ønsket for å utøve dette. Siden de negative tilbakemeldingene fra 1910 i stor grad sammenfalt med de som ble ytret under høringsrunden i 1894, kan man anta at løsgjengerlovens iverksettelse hadde bekreftet og forsterket de negative inntrykkene en del av politimyndighetene hadde fått i 1894. De opplevde at politiets mulighet for å utøve skjønn ikke bare hadde blitt betydelig avgrenset, men politiet erfarte også at muligheten for å utøve det tildelte mandatet var utfordrende og at lovens vage bestemmelser gjorde håndteringen av løsgjengere svært vanskelig. Lovens paragrafer burde tydeliggjøres slik at de ble tolket likt av de forskjellige instansene som skulle håndheve dem.

Det kan argumenteres for at politiet, Stortinget og domstolene hadde forskjellige oppfatninger av hvilke funksjoner tvangsarbeidet skulle ha, og at en del av lovens vage formuleringer gjorde at samarbeidet mellom politiet, som påtalemyndighet, og domstolene, som den dømmende makt, ble opplevd som vanskelig. Det eksemplifiserer hvordan et ulikt utgangspunkt kan få konsekvenser for et felles arbeid; domstolen som den dømmende makt var sannsynligvis mer opptatt av å følge de rettslige prinsippene, og bekymret seg mindre for situasjonen på gatenivå. Politiet på sin side var mer opptatt av den kortsiktige virkningen av tvangsarbeidet; potensielle tvangsarbeidere ble holdt unna bybildet og gjorde det lettere for politiet å overholde sitt overordnede samfunnsoppdrag om å holde ro og orden. Ulike erfaringer og motiver ga altså utslag i en ulik virkelighetsforståelse slik at motivene for å dømme var grunnleggende forskjellige. At politimyndighetene ga uttrykk for et ønske om større tillit fra domstolene, vitner også om en faglig stolthet. Denne stoltheten, sammen med en politifaglig tyngde, gjorde nok at politiet selv mente at det var bedre rustet til å avgjøre hvem som burde straffes og at de derfor fortjente mer tillit når de argumenterte for straff.

²⁷⁷ Ulvund, 2005: 63

Både på kriminalistforeningens møte i 1912 og i forhandlingene i Odelstinget i 1914 fikk politiets klagemål støtte, og en del av politiets rammer ble tydeliggjort. Politiet opplevde lite kritikk for sin håndheving av loven, og majoriteten av tilbakemeldingene som omhandlet politiets arbeid, var kritikk mot staten for manglende organisering av politietaten. Representanter fra domstolene opplevde likevel at politiet kunne være for kravstore og forventet at domstolene skulle godkjenne svake beviser.

Gjennom løsgjengerlovens iverksettelse opplevde politiet å få rollen som påtalemyndighet og hadde ikke lenger myndighet til å innsette løsgjengere og ”drukkenbolter” på tvangsarbeid uten rettergang. Dette fikk store konsekvenser for politiets utøving av skjønn og avgrenset politiets mandat opp mot domstolene slik at arbeidsoppgavene ble klarere. Dette fikk naturlig nok betydning for politiets moderniseringsprosess og bidro til å tydeliggjøre hvilke samfunnsmandat politietaten skulle ha.

7. Konklusjon

Formålet med denne analysen har vært å studere politiets forståelse av sitt mandat med utgangspunkt i praktiseringen av tvangsarbeid på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet.

I starten av analysen ble det gjort klart at urbaniseringen og befolkningsveksten i byene skapte mer arbeid for politiet og krevde at politiet omorganiserte og profesjonaliserte seg for å møte de nye utfordringene. Med denne veksten og utviklingen kan også opplevelsen av løsgjengerproblemene ha føltes større i samtiden, inkludert innen politiet. I kapittel tre viste jeg hvordan praktiseringen av tvangsarbeidet ble gjenstand for debatt på Stortinget og hvordan samtidens syn på omstreifere og løsgjengere la grunnlaget for politikken som ble ført mot dem. Da Kirke- og undervisningsdepartementet sendte omstreifersaken over til Justis- og politidepartementet, kom det av et ønske om at det skulle utarbeides et lovverk for hvordan omstreifere og løsgjengere skulle håndteres, og slik ble også praktiseringen av tvangsarbeidet gjenstand for debatt. Når Justis- og politidepartementet overtok saken, ble håndteringen av løsgjengere og omstreifere en politisak, og det ble ansett som nødvendig å utarbeidet et lovverk med tidsriktige rammer for politiets utøvelse av sitt mandat. Basert på uttalelser fra Kirke- og undervisningsdepartementet kan det tolkes som at flere innen politiet i starten ikke var veldig engasjert i håndteringen av omstreifere og løsgjengere, og siden tvangsarbeidsanstaltene i hovedsak befant seg i de større byene, var det ikke vanlig for politimyndigheten på landsbygden å benytte seg av anstalten. Slik var tvangsarbeidet og håndteringen av løsgjengere i hovedsak en utfordring i byene.

Da Getz uttalte seg om praktiseringen av tvangsarbeidet og håndteringen av løsgjengere i utkastet til straffeloven i 1893, satte han for alvor søkelys på politiets samfunnsoppdrag. Han fremstilte løsgjengeriet som en samfunnsfare, og på bakgrunn av levemåte måtte man kunne anta at de livnærte seg ved straffbare handlinger. Basert på dette kriminaliserte han løsgjengeriet og gjorde det straffbart å leve som løsgjenger og omstreifer. At politiet kunne innsette personer på tvangsarbeid uten noen form for garantier, var for Getz en krenkelse mot de rettsstatlige prinsipper som var utviklet siden opplysningstiden. Ved å kriminalisere løsgjengeriet fikk han legitimert interneringen og omdefinert tvangsarbeidet til straff. Slik fikk han også sikret en tidsriktig rettergang for innsettelsene. Ved å skille ut det som angikk

sosiale og økonomiske forseelser, bidro Getz også til å spesialisere politiets innsatsområde og avgrense det opp mot sosialforvaltningen.

I utkastet til løsgjengerloven videreførte Getz disse tankene og utarbeidet et lovverk som skulle legitimere interneringen av løsgjengere i tvangsarbeidet, men som også skulle respektere de rådende rettsstatlige prinsippene om dom før straff. For å gjøre dette måtte politiets mandat i tvangsarbeidssaken endres, og det kunne ikke lenger ha myndighet til å alene sette personer på tvangsarbeid ved bruk av administrativt skjønn. Det måtte innføres en rettslig håndtering av tvangsarbeidet, og politiets mandat ble slik innsnevret og avgrenset. Det skulle ikke lenger ha myndighet som en i praksis dømmende makt, men fungere som en påtalemyndighet. Politiets mandat i tvangsarbeidet skulle slik være å anholde, etterforske og argumentere for straff av løsgjengerne, og det hadde ikke lenger mandat til å avgjøre spørsmålet om skyld. Siden det likevel var politiet som kjente de anholdte best, skulle det beholde myndigheten til å avgjøre om eventuell straff skulle sones i fengsel eller i tvangsarbeidsanstalten.

Utkastet til løsgjengerloven viser også at det ikke var et mål for Getz og straffelovkommisjonen å innskrenke politiets bruk av skjønn generelt, og utkastet la i stor grad opp til videre skjønnsutøvelse fra politiets side. Det problematiske for Getz hadde vært at praktiseringen av tvangsarbeidet hadde vært i strid med Grunnloven, og dette kunne han løse ved å omdefinere det til straff. Likevel er det tydelig at lovutkastet søkte å få flest mulig dømt for løsgjengeri og slik få skjermet samfunnet fra den trusselen som samtiden mente en slik leveform kunne utøve. For Getz var det tydelig at politiet som påtalemyndighet kunne få problemer med å innhente tilstrekkelig bevis for å få en tiltalt dømt av domstolen og la derfor opp til å snu bevisbyrden. På den måten skulle politiets arbeid lettes og forhåpentligvis sørge for at flest mulig ble dømt av domstolen.

Gjennom bestemmelsene for tvangsarbeid og definisjonen loven gav av en løsgjenger, skulle politiet bare ha mandat til å håndtere dem som ikke ville arbeide og som falt andre til byrde. Det skulle ta seg av de kriminelle, og personer som ønsket seg innsatt skulle henvises til fattigkommisjonen. Muligheten til å hjelpe ble slik fratatt politiet, og det fikk tydelig beskjed om at sosialomsorg ikke lå under dets samfunnsoppdrag. Dette kan ha vært et ledd i statens

sparepolitikk, samt et ledd i å spesialisere politietaten og tydeliggjøre både dets mandat i tvangsarbeidssaken og dets samfunnsoppdrag generelt.

Hvordan oppfattet politiet sitt samfunnsmandat i tvangsarbeidssaken, og hvordan reagerte det på de endrede rammene for å utøve dette mandatet?

Basert på analysen av politiets skriftlige journaler fra 1894, har jeg argumentert for at politiet oppfattet tvangsarbeidet som en effektiv måte å internere løsgjengere og andre som samtiden mente at samfunnet burde beskyttes mot. Samtidig viser journalene at politiet tradisjonelt også hadde brukt tvangsarbeidsanstalten som et middel for å hjelpe personer som ikke hadde andre alternativer og som ofte selv ba om et opphold på anstalten.

At politiet hadde gjennomgått en profesjonaliseringsprosess før tvangsarbeidssaken brøt ut for fullt, bidro nok til at etaten hadde en sterkere oppfatning av hvordan den burde arbeide og hvilke ansvarsområder den burde ha. Profesjonaliseringen kan ha ført med seg en følelse av yrkesstolthet, faglig selvtillit og følelse av faglig fellesskap. Politiet ble slik mer bevisst på sin egen profesjon og hvilke rammer det burde få arbeide innenfor.

Mange innen politiet så tvangsarbeidet som et effektivt middel for å holde bråkmakere unna gatene slik at dets overordnede samfunnsoppdrag (holde ro og orden) kunne utføres. Samtidig ble anstalten brukt for å hjelpe personer som politiet vurderte som ”nødlidende”, men som likevel ikke fikk hjelp av fattigvesenet. Konstablene i byene kjente til enkeltpersonene og det sosiale miljøet og følte slik at de hadde kjennskap og kunnskap nok til å vurdere hvem som kunne ha nytte av et opphold på anstalten. Politiets forretningsjournaler og tilbakemeldinger på lovutkastet vitner også om en viss omsorg for klientellet. Politiet oppfattet definitivt anstalten som et effektivt middel for å holde orden, men også som en mulighet til å uskadeliggjøre løsgjengere. Politiet var enda ikke blitt en samlet etat i den forstand at det fortsatt var forskjell på etatene rundt i landet. Man ser derfor innslag av alle ”funksjonene” til tvangsarbeidet; omsorg, uskadeliggjøring og skrekk og advarsel for andre.

Selv om majoriteten var enig i at den administrative innsettelsesprosessen var utdatert og grunnlovsstridig, var en del representanter for politiet likevel ikke fornøyd med utfallet av løsgjengerloven fordi den gikk på bekostning av politiets mulighet til å utøve sitt mandat. De rammene som løsgjengerloven la for politiets mandat ble slik opplevd som urimelige og svært

vanskelige å arbeide innenfor. Diskusjonen om de prostituerte er et eksempel på et mandat politiet sterkt ønsket å ha, og de ville utvide rammene slik at retten til å innsette dem kom tilbake. Det fungerer også som et eksempel på at politiets faglige tyngde og vurderinger ble hørt av departementet som med visse justeringer ga politiet denne muligheten tilbake.

Var det et sammenfall mellom politiets egen forståelse av mandatet og forståelsen som Storting og regjering la til grunn?

Departementet fulgte opp kritikken Getz hadde gitt av tvangsarbeidet i 1893 og strammet inn vilkårene for hvem som kunne settes til tvangsarbeid. På den måten fikk politiet redusert muligheten til å sette visse personer på anstalten, selv om politiets konstabler var kjent med klientellet og mente å vite hvem som hadde godt av innsettelse. Departementet virket på sin side mer opptatt av å formalisere tvangsarbeidet og sørge for at de som kunne få hjelp andre steder, fikk det. Det kan også ha vært et ledd i sparepolitikken å få redusert utgiftene til tvangsarbeidsanstaltene.

På bakgrunn av politiets journaler og departementenes tilbakemeldinger på dem, samt politiets kritikk av løsgjengerloven, kan det konkluderes med at politiet og staten hadde forskjellig oppfatning av politiets rolle i tvangsarbeidssaken. Det kan likevel spekuleres i om uenigheten gjaldt hvilke rammer politiet skulle arbeide innenfor, og ikke nødvendigvis hvilke mandat det skulle tildeles. Som vist var majoriteten av politimyndighetene en taus majoritet som ikke sa noe om forslaget. Mange var også enige i at det administrative tvangsarbeidet måtte erstattes av en rettslig håndtering, selv om den administrative håndteringen hadde klare fordeler med hensyn til effektivitet og utøving av skjønn. Det var enighet om at lovverket måtte formaliseres, og det var viktig for både flertallet av politiet og staten at Grunnloven ble overholdt. Som vist ble Getz' utkast til løsgjengerloven i hovedsak godt mottatt av politiet, og det var ikke før etter iverksettelsen av loven at flere i politimyndigheten klaget på loven.

Det kan tyde på at lovens bestemmelser om politiets mandat var greit i teorien, men at politiet opplevde vanskeligheter med å utøve sitt mandat i praksis. At en del av politiets klagemål fikk gehør i 1912 og 1914, vitner om dette. Kritikken som rettet seg mot politiet dreide seg også mest om kritikk mot statens manglende tilrettelegging og opprustning av politietaten. Kanskje kan politiet ha opplevd at dets overordnede var mer opptatt av det formelle, ikke det

praktiske, og at formaliseringen av loven og politimandatet kan ha gått på bekostning av utarbeidelsen av effektive rammer for å utøve mandatet.

Selv om Getz i starten erklærte løsgjengerloven som et middel til uskadeliggjøring og internering, virker paragrafene og utformingen av loven å være vel så opptatt av å formalisere tvangsarbeidet og straffen løsgjengeriet og drukkenskapen skulle ha. Kanskje var departementet opptatt av å skjerme samfunnet for den moralske smitten som de ”uverdige fattige” brakte med seg, mens Stortinget var mer opptatt av å overholde de rettsstatlige prinsippene.

Kan tvangsarbeidssaken tolkes som uttrykk for en profesjonalisering og spesialisering av politiet og en modernisering av dets samfunnsoppdrag?

I følge Bayleys tre kriterier for et ”moderne politi”, måtte politiet være et offentlig organ, spesialiseres og avgrenses mot oppgaver som andre instanser hadde ansvaret for, og det måtte profesjonaliseres.²⁷⁸ Med utgangspunkt i dette kan det konkluderes med at debatten om hvilke mandat og skjønnsrom politiet skulle tildeles i tvangsarbeidet og i den nye løsgjengerloven, fikk store konsekvenser for moderniseringen av politiet og utviklingen av det overordnede samfunnsoppdraget. Ved å skille ut det som angikk sosiale og økonomiske forseelser, bidro løsgjengerloven i stor grad til spesialiseringen av politiets innsatsområde og avgrenset det opp mot sosialforvaltningen. At Getz erklærte tvangsarbeidet som straff og gjorde det straffbart å leve som løsgjenger, gjorde at han fikk skrevet politiforseelsene inn i loven og slik snevret politiets samfunnsoppdrag inn til å gjelde sikkerhet og orden, samt håndtering av de kriminelle. Gjennom løsgjengerloven fikk politiet også erfaring som påtalemyndighet i kriminalsaker. På den måten ble politiets samfunnsoppdrag spesialisert og avgrenset mot andre instanser; domstolene skulle ta seg av spørsmålet om skyld og fattigkommisjonen skulle ta seg av alle som ikke kvalifiserte for tvangsarbeid.

Når staten fikk formalisert innsettelsesrutinene for tvangsarbeiderne og utarbeidet et fast lovverk som skulle gjelde hele landet, kan det argumenteres for at håndteringen av tvangsarbeidet ble mer offentlig. I løsgjengerloven utarbeidet man konkrete paragrafer om løsgjengeriet, tvangsarbeidet og politiets rolle, og det førte til en lik håndtering av

²⁷⁸ Ellefsen og Larsson, 2014: 36 – 48.

tvangsarbeidet og med et tydelig politimandat som ikke hadde vært tilstede på samme måte tidligere.

At politiet ble rådført i debatten, og at så mange valgte å uttale seg om løsgjengerloven, tyder på at politiet opererte med en faglig forståelse av og stolthet for egen profesjon. Gjennom analysen ser man at det hadde klare oppfatninger av sitt eget mandat og særlig hvilke rammer det skulle arbeide innenfor. Kritikken av domstolen i 1912 viser også at det satte sin egen faglige tyngde høyt og følte seg bedre rustet til å avgjøre spørsmålet om skyld.

Det kan argumenteres for at profesjonaliseringen av politietaten, og den faglige tyngden det medførte, gjorde politiet bedre rustet til å kritisere løsgjengerloven. En faglig tyngde og yrkesstolthet har nok gjort etaten mer bevisst på hvilke mandat og samfunnsoppdrag det ønsket, og etter løsgjengerlovens iverksettelse ble det tydelig for dem at rammene for å utøve mandatet måtte endres. På bakgrunn av dette kan det tolkes som at politiet i utgangspunktet kunne akseptere det mandatet løsgjengerloven ga, flere av politimyndighetene hadde jo støttet forslaget om en rettslig håndtering av tvangsarbeidet i 1894. Kanskje var støttespillerne enige i loven fordi de ønsket et tidsriktig mandat med tydelige rammer som respekterte Grunnloven som en del av deres egen moderniseringsprosess. Hvordan kunne politietaten profesjonaliseres og moderniseres dersom deres samfunnsoppdrag og mandat i tvangsarbeidssaken ikke respekterte de rådende rettsstatlige prinsipper? Det kan derfor argumenteres for at mandatet i utgangspunktet ble akseptert fordi moderniseringsprosessen krevde det, men at rammene det skulle arbeides innenfor ikke møtte politiets krav om effektivitet.

Kilder og litteratur

Litteratur

Trykt litteratur:

Ellefsen, Birgitte og Larsson, Paul (2014), Skandinavisk politihistorie. I: Larsson, Paul. Gundhus, Helene O.I. og Granér, Rolf. red. *Innføring i Politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm AS, s. 29-53

Ellefsen, Birgitte. *Hva kan et filologisk perspektiv tilføre studier av politiets historie?* Vitenskapsteoretisk innlegg, Universitetet i Bergen. 2014

Ertresvaag, Egil og Fossen, Anders Bjarne (1992) *Til Indvohnernes Større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692-1992*. Bergen: A.s Centraltrykkeriet

Hille, Caroline (2013) *Kvinner dømt til tvangsarbeid. – En studie av kvinner dømt etter løsgjengerloven i Norge 1907-1938*. [Masteravhandling] Universitetet i Bergen.

Kopperdal, Bente (2003) *Med utugt som levevei. Ei undersøking av livsløypa til ei gruppe prostituerte kvinner i Bergen 1877 – 1894*. [Masteravhandling] Universitetet i Bergen

Larsen, Erik (2005) *Mellom moral og medisin. Løsgjengerlovens tilblivelse og tilpasning 1900-1918* [Masteravhandling] Universitetet i Bergen

Midbøe, Øyvind (1968) *Eilert Sundt og fantesaken*. Oslo: Universitetsforlaget

Green, David R (2006) *Pauper protest: Powe and Resistance in Early Ninetheenth- Century London*. I: *Social History* Vol.31, no 2, s.137-159. Utgitt av: Taylor & Francis, Ltd.

Midré, Georges, *Bot, Bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*, Oslo, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning i NAVF, Universitetsforlaget, 1990.

Schanning, Espen. *Menneskelaboratoriet: Botsfengselets historie*. Norge: Scandinavian Academic Press/ Spartacus Forlag, 2007

Seip, Anne Lise. *Sosiahjelpstaten blir til: norsk sosialpolitikk 1740-1920*, Oslo, Gyldendal, 1994.

Ulvund, Frode. (2003) ”Byens Udskud? ”: *Ein Studie Av Karrierar Som Insett I Tvangsarbeids- Og Straffanstaltar I Bergen ca 1850-1875*” [doktoravhandling].Universitetet i Bergen

Ulvund, Frode. *Dei farlege fattige. Fattigdom som avvik i Noreg ca.1840-1940*. I: Yngve Nedrebø. red. *Fattigfolk i Bergen stift 1755-2005*, Selja forlag, 2005

Ulvund, Frode. *A deterrent to vagabonds, lazy persons and promiscuous individuals. Control and Discretion in the Norwegian Workhouse System, 1845-1907*. I: *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, Vol. 16, n°2, s. 29-54, 2012.

Valen- Sendstad, Fartein (1953), *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie* Oslo: Gyldendal.

Internett:

Berg, Ole T.. (2013, 25. november). Fylke. I Store norske leksikon. Hentet 11. januar 2016 fra <https://snl.no/fylke>.

Haugli, Willy. (2009, 14. februar). Politivedtekt. I Store norske leksikon. Hentet 10. mai 2016 fra <https://snl.no/politivedtekt>.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om politiet (politiloven)*, §1. 01.10.1995.

Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53#KAPITTEL_1. Lest: 26.04.16

Justis- og beredskapsdepartementet (28.11.2014). *Historie*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/historie/id750079/> Lest: 02.05.16

Norges Offisielle Statistikk. Fjerde Række nr 97. *Fengselsstyrets årbok 1901-1902*. Side: 92. Kristiania. H. Aschehoug & Co: 1904. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/a/histstat/nos/nos_iv_097.pdf Lest: 09.03.16

Kilder:

Trykte kilder

Fattigloven (1845). *Lov angaaende Fattigvæsenet i Kjøbstæderne. 20.09.1845*

Fattigloven (1863). *Lov om Fattigvæsenet i Kjøbstæderne. 06.06.1863*

Getz, Bernhard (1893). *Udkast til almindelig borgerlig straffelov for kongeriget Norge: motiver. Kristiania, 1893*

Getz, Bernhard (1894) *Udkast til Lov om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap samt om Tvangsarbeidshuse, Kristiania 1894*

Løsgjengerloven (1900). *Lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap av 31. mai 1900.*

Om forandringer i løsgjengerloven, i Forhandlinger ved Den Norske Kriminalistforenings syvende møte i december 1912, 1913. S. 65-133

Riksarkivet. Justisdepartementet, Lovavdelingen. Tilhører Serie: De Strafferett. Prosess. Frigjøring og rettsoppgjør. Tilhører Stykke: L0080 Straffeloven:

- *Erklæringer angående utkast til lov om løsgjengeri, betleri og drukkenskap samt om tvangsarbeidshuse. 2 mapper. RA/S-3212/D/De/L0080/0002*
- *Angående foranstaltninger mot løsgjengeri: I. RA/S-3212/D/De/L0080/0003*

Riksarkivet. Justisdepartementet, Lovavdelingen. Tilhører Serie: De Strafferett. Prosess. Frigjøring og rettsoppgjør. Tilhører Stykke: L0081 Straffeloven:

- *Angående foranstaltninger mot løsgjengeri: I. 3 mapper. RA/S-3212/D/De/L0081/0001*
- *Angående foranstaltninger mot løsgjengeri: II. Mappe 1/2. RA/S-3212/D/De/L0081/0002*

Riksarkivet. Justisdepartementet, Lovavdelingen. Tilhører serie: De Strafferett. Prosess. Frigjøring og rettsoppgjør. Tilhører stykke: L0082 Straffeloven:

- *Angående foranstaltninger mot løsgjengeri: III. 2 mapper. RA/S-3212/D/De/L0082/0002*

Riksarkivet. Justisdepartementet, Fængselsstyret D del 1. Tilhører Serie: Db Saker ordnet etter emne. Stykke:

- Toftes gave 1880-1900. *Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstalt 3. kvartal 1894. Fængselsregnskap.* RA/S-1043/D/Db/L0157
- *Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstaltene.* Tidsrom: 1894-1895. RA/S-1043/D/Db/L0158
- *Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstaltene.* Tidsrom: 1895-1896. RA/S-1043/D/Db/L0159
- *Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstaltene.* Tidsrom: 1896-1897. RA/S-1043/D/Db/L0161
- *Oppgave over innsatte i tvangsarbeidsanstaltene II.* Tidsrom: 1897. RA/S-1043/D/Db/L0163

Digitaliserte kilder

Hartmann, Carl (fuldmægtig hos riksadvokaten): *Lov om løsgjænger, betleri og drukkenskap, av 31. Mai 1900: utgit med utdrag av forarbeiderne, anmerkninger og henvisninger samt et tillæg.* Kristiania: Grøndahl & Søns Forlag, 1908. Tilgjengelig fra:

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014120938009

Kronprinsregentens resolusjon 7. Mai/ Rundskriv 24.mai 1894 (Inntatt i Lovtidende for 1894). I: *Almindelig norsk lovsamling. B.4: 1888- 1894.* S: 978 og 992. Tilgjengelig fra:

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2006111700064

Stortingenes forhandlinger, 1892 : del 7. Sak nr 13: *Indstilling fra Budgetkomiteen angaaende forskjellige Bevilgninger til Fattigvæsenet. (Insd. S. Nr. 58)* s. 198. Tilgjengelig fra: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1892_part8_vol-a

Stortingets forhandlinger, 1892: del 8. Forhandlinger i Odelstinget (nr.52) *Ang lov om Underholdningsbidrag til uægte Børn. (Nr.52)* S. 409. Tilgjengelig fra:

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1892_part8_vol-a

Stortingets forhandlinger, 1893. Del 7, I. Sag nr 6: *Indstilling fra Budgetkomiteen angaaende forskjellige Bevilgninger til Fattigvæsenet (Indst. S. Nr. 36)*: s. 55 Tilgjengelig fra:

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1893_part7_vol-I

Stortingets forhandlinger 1898-1899, Oth. Prp. No.2: *Udfærdigelse af en Lov om Løsgjænger, Betleri og Drukkenskap*. Tilgjengelig fra: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1898-99_part3_vol-a

Stortingets forhandlinger, 1914. Ot. Prp. Nr. 14: *Om forandringer i løsgjengerloven*. Tilgjengerlig fra: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digistorting_1914_part3_vol-a

Oth. Prp. Nr. 7 (1999-2000) *Om lov om endringer i politiloven*. Det kongelige justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-7-1999-2000-/id160195/?ch=1&q=>