

# Et uforenlig Norden?

---

Nøytralt samarbeid under første verdenskrig, 1914-1918

Robin Lien



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

våren 2019



## Abstract

Under conflicts preceding the First World War, neutrals have on several occasions acted in unison to collectively enforce their neutral rights, and to insure their commerce at sea. Even in the form of armed neutrality leagues have non-belligerents strived to protect their interests during wartime. This pattern did not repeat itself during the First World War. This thesis aims to explore why the Nordic neutrals did not follow this pattern when confronted with the violations brought upon them by the total war. Based primarily on primary sources, this thesis will present examples of cooperative neutrality and attempts at cooperative neutrality between 1914 and 1918.

Historians have not devoted much resources to answer why a collective block of neutrals did not materialize itself during the Great War. In the case of the Scandinavian countries, this solution to belligerent pressure has been deemed unattainable due to the nation's separate interests. This thesis will by no means try to disprove this consensus. However, it will attempt to shed more light on the matter. By analysing the separate initiatives put forward by the Nordic governments and by the private sphere, it will unveil that the pattern of previous collective enforcement was attempted, before it was hindered from getting repeated.

With the downfall of international law as context, this thesis will show that there were many contributing factors to the failure of Scandinavian, neutral cooperation during the war. By itself, the total war created circumstances which forced different neutral interests to the surface, leaving a poor foundation for any form of cooperation to be built upon. This divide between the Nordic countries was further illuminated by the belligerent's own interpretation of international law. Beside this presentation of a disunited Scandinavia; continuous pressure from the Entente Powers on neutral cooperative attempts, the general development of the war and the United States attitude towards collective enforcement of neutral rights, will be presented as contributing factors to why the Scandinavian countries never effectively united themselves with the aim to protect their neutral rights during the war.

**Keywords:** blockade, international law, neutrality, the Great War, Scandinavian cooperation, World War 1, World War one

## Forord

Arbeidet med oppgaven har vært en frustrerende fornøyelse, og den har gitt meg utfordringer og mestringsfølelse i den tiden den har levd med meg.

Det er mange som fortjener en takk, men først og fremst må jeg takke min veileder, Rolf Hugh Hobson. Hans kunnskap og innsikt har vært meg uvurderlig i arbeidet med denne oppgaven. Karl Erik Haug og Roald Berg har gitt meg verdifull hjelp angående spørsmål som oppstod på tidlige tidspunkt, og har bidratt med å dytte meg i riktig retning.

En takk fortjener også Hans Christian Bjerg for hans hjelp angående arkivbesøk i Danmark. En stor takk må også rettes til Tom Kristiansen og Jan Martin Lemnitzer for lærerike samtaler ved Institutt for forsvarsstudier. Det har vært en berikelse å kunne dra nytte av disse historikernes erfaring og kompetanse.

Min seminargruppe i Bergen må også takkes, og da særlig Christhard Hoffmann som har vært støttende og hjelpelig under hele arbeidet med oppgaven.

Til slutt ønsker jeg å takke min kjære Jorunn Eline. Din styrke og tålmodighet er en inspirasjon. Denne oppgaven er tilegnet deg.

## Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1: En introduksjon</b> .....	1
Oppgavens intensjon .....	2
Historiografi og forskningssituasjon .....	3
Litteratur som omhandler nøytralitetsproblematikk og folkerett.....	9
Om kildene .....	12
Gjennomgang av oppgavens disposisjon .....	14
<b>Kapittel 2: Folkerettens historie</b> .....	16
Nøytralitet og folkerett .....	16
Fra Paris til London .....	18
Ulike typer nøytralitet.....	23
<b>Kapittel 3: «Droit de la guerre»</b> .....	26
Folkeretten i møte med total krig.....	26
Den nordiske protestnote .....	31
Protestnotens formulering og Innhold. 12 november .....	34
Reaksjoner.....	38
USA.....	40
Avrunding .....	42
<b>Kapittel 4: Et uforenlig Norden?</b> .....	44
Skandinavisme og forsvarsforbund mellom Norge og Sverige.....	44
Hedins foredrag i Kristiania .....	46
Ibsens bidrag.....	47
Ekko fra unionsoppløsningen .....	48
Den norske integritetens garanti.....	49
Nordens forsvar .....	51
Krigsutbruddet og arbeidet for en fellesnordisk forening .....	54
Henvendelser til de nordiske regjeringer.....	58
Wallenbergs svar og etableringen av den danske forening for nordisk samarbeide .....	60
Oppsummering .....	62
<b>Kapittel 5: En nøytral konferanse</b> .....	64
Krigen eskalerer .....	64
Et svensk initiativ, høsten 1916 .....	66
Svar fra Washington.....	70
USA går inn i krigen.....	73
Forberedende samtaler i Stockholm.....	75
Kongelig resolusjon av 22 januar .....	76

Andre initiativer .....	79
Invitasjon til konferanse .....	81
Nytt komitémøte .....	83
Oppsummering .....	86
<b>Kapittel 6: En avslutning</b> .....	<b>88</b>
Folkerettens sammenbrudd og illusjonen om et forent Norden .....	89
Bak lukkede dører .....	91
Veien videre .....	94
<b>Kilder og Litteratur</b> .....	<b>96</b>
Utrykte Kilder: .....	96
Trykte Kilder; .....	99
Sekundærlitteratur; .....	100

## Kapittel 1: En introduksjon.

Da krigen brøt ut 28. juli 1914, hadde den norske regjering satt seg to overordnede oppgaver. Den ene var å sikre landets tilførsel av varer og den andre var å bevare landets nøytrale stilling til enhver pris. Disse oppgavene skulle vise seg å være vanskelig å skille fra hverandre i en stilling som et importavhengig land under stadig økende britisk blokadepolitikk. Krigen kom overaskende på et Norge som ikke hadde vært selvstendig i mer enn 9 år. Det hersket en tro på at krigen ville bli kortvarig, og man inntok derfor en avventende og reagerende politisk linje for å kunne håndtere og følge krigens utvikling. De nøytrale rettigheter og plikter som var gjeldende i 1914, var et resultat av en lang utvikling og kodifisering av folkeretten som utgjorde det rammeverket som de små nøytrale stater måtte kunne stole på i møte med krig. Det finnes makt i et internasjonalt lovverk, men denne makten er bestemt av de stater som er i stand til å håndheve den. Historien til Norge som nøytrale under første verdenskrig er en historie om hva landet gjorde når det så den gjeldende folkeretten rase sammen. I krigens to første år klarte Norge å holde seg utenfor de største innblandinger med de krigførende. Det ble etter hvert åpenbart at krigen ikke kom til å bli kortvarig og at stadig større ressurser skulle bli mobilisert som et resultat av den totale krigen. Krigens enorme krav til de krigførende skulle i økende grad få konsekvenser for flere sider av verdenssamfunnet. Dette innebar også den nøytrale handelen som Norge var avhengige av. Press fra Storbritannia medførte sommeren og høsten 1916 til inngåelse av avtaler med den norske regjering angående oppkjøp av fisk og stansing av kobberkiseksport. Tidligere hadde *brancheavtalene* vært bindeleddet mellom Storbritannia og norske handelsnæringer og foreninger, men fiske- og kobberavtalen var eksempler på den norske regjeringens offisielle innblanding i handelen med Storbritannia.<sup>1</sup> Dette markerte et skille i den norske nøytralitetspolitikken som styrte

---

<sup>1</sup> "Both where direct government-to-government arrangements which facilitated British imports to Norway in return for restrictions on Norwegian exports to the Central Powers." Strøm, 2019, s.167. Både statsminister Gunnar Knudsen og utenriksminister Nils Claus Ihlen anerkjente at disse avtalene skulle ha en negativ påvirkning på Norges økonomiske liv og politiske nøytralitet.

landet mot den posisjonen som Olav Riste har kalt *the neutral ally*. Norge aksepterte disse avtalene, med kunnskap om at de favoriserte Storbritannia ovenfor Tyskland, av frykt for at landets øvrige forsyninger kunne bli rammet. Hadde den norske regjering noe valg? Det overordnede målet om å holde seg nøytral innebar en streng upartisk linje, og ut ifra et juridisk synspunkt kunne avtalene med Storbritannia bare godtas om alle andre muligheter hadde blitt utforsket. Hvilke tanker gjorde den norske regjering seg underveis? Kunne et samarbeid med andre nøytrale vært en løsning for å minske presset fra de krigførende? Og hvilke omstendigheter lå til rette for et eventuelt samarbeid?

Oppgavens intensjon

Kontreadmiral M.W.W.P Consett skrev i 1923 at de skandinaviske landenes sympati kunne beskrives som at Sverige var pro-Tyskland, Norge var pro-Storbritannia og Danmark var pro-Danmark.<sup>2</sup> Dette har på mange måter vært det ledende synet på de skandinaviske nøytrales politiske standpunkt under krigen. Utsagnet bærer en sannhet i seg som kanskje står som den største grunnen til at så lite er skrevet angående fellesopptredener eller forsøk på dette blant Norge, Sverige og Danmark i årene 1914-1918. Ledende forskere har viet minimalt med plass til nøytralt samarbeid, og det snevre som er blitt gjort omhandler i stor grad økonomiske aspekter. Sprikende interesser mellom de skandinaviske landene har blitt belyst i litteraturen og konstateres som hovedårsaken til manglende samarbeid. Dette medfører i stor grad riktighet, men er ikke helt dekkende for det samspillet som utviklet seg mellom de nordiske nøytrale under første verdenskrig. Denne oppgaven sikter ikke på å bryte med den etablerte konsensus, men ønsker å frembringe et mer nyansert bilde av det interskandinaviske forholdet under krigen. Ved å utnytte den nyskapende forskningen som er blitt gjort på det folkerettslige området de siste årene ønsker oppgaven, basert på et omfattende kildemateriale fra de norske, svenske og danske utenriksdepartementene, å fremstille en historie som går dypere enn den som har stoppet ved de sprikende interesser.

Arbeidet med oppgaven har hele tiden vært en kamp med avgrensningene. Oppgaven har ønsket å presentere et dekkende bilde av det nordiske samarbeidet, men har flere ganger måttet akseptere at temaer som burde vært viet mer plass, ikke har blitt det på grunn av begrensede rammer. Eksempler på disse temaene er den nordiske interparlamentariske unions

---

<sup>2</sup> Consett, M.W.W.P (1923) *The Triumph of Unarmed Forces (1914-1918), An account of the transactions by which Germany during the Great War was able to obtain supplies prior to her collapse under the pressure of economic forces*. London. s.92



arbeide og det økonomiske samarbeidet under krigens siste del i form av vareutveksling mellom de skandinaviske nøytrale. I denne sammenheng kunne det samtidig bli nevnt flere mindre sammenkomster av representanter fra de nordiske nøytrale regjeringer som også kunne bidratt med å belyse den helhetlige situasjonen ytterligere.

Med sitt fokus på de forhandlinger og initiativer som utspilte seg mellom de nøytrale, har ikke oppgaven hatt rom for å presentere alle de omstendigheter som har ligget til rette for hvordan Norge og de skandinaviske landene førte sin individuelle nøytralitetspolitikk. Det øvrige politiske bildet vil allikevel bli kontekstualisert i oppgavens ulike temaer der det er hensiktsmessig. Selv om de ulike initiativene som skal bli presentert i denne oppgaven, ikke medførte noe resultat av betydning, vil en analyse av hendelsene belyse Norges holdning til å forsøke å hindre, eller redusere en videreføring av pro-britisk politikk gjennom et samarbeid med andre nøytrale.

#### Historiografi og forskningssituasjon

Det er skrevet mange bøker om første verdenskrig. Disse varierer fra å dekke det generelle krigsforløp, de nasjonale roller eller enkelthendelser som skulle sette sine dype merker på ettertiden. I den grad man kan skille en krig fra en annen har første verdenskrig en unik posisjon i krigshistorien. Aldri tidligere hadde man sett en konflikt av slike proporsjoner, og den totale krigen skapte så mange ulike fronter som ettertiden har kunnet studere og utarbeide forståelse rundt. Mye av interessen ligger i fredsforhandlingene og fredstraktatenes betydning for utviklingen frem mot andre verdenskrig, men også i krigens globale, politiske, økonomiske og kulturelle følger.<sup>3</sup> På mange måter kan man si at krigen markerer et skille fra den *gamle* verden. Ikke bare ved oppløsningen av de flernasjonale keiserrikene: Russland, Tyskland, Østerrike-Ungarn og det osmanske riket, men også ved de enorme fremskrittene innenfor industri og teknologi. Også mer aktuelle temaer som likestillingshistorie og menneskerettigheter kan være grunnen til at litteraturen har viet og fortsetter å vie mye plass til den store krigen.

Disse temaene, og svært mange andre, skal ikke bli gjort rede for i denne oppgaven. Denne delen ønsker å presentere de individuelle bidragene i litteraturen som denne oppgaven bygger

---

<sup>3</sup> Verdt å nevne her er: Macmillan, M. (2001) *Peacemakers: The Paris Peace conference of 1919 and its Attempt to End War*. Chickering, R. og Förster, S. (2003) *The shadows of total war, Europe, East Asia, and the United States, 1919-1939*. Og Chickering, R, Greiner, B. og Förster, S. (2005) *A World at Total War. Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937-1945*.

på. Dette vil innebære bøker av nasjonal, økonomisk og politisk karakter, men også bøker som har gjort rede for folkerettens utvikling og oppfatning. Av den store mengden litteratur som eksisterer på temaet første verdenskrig, er det bare en brøkdel som omhandler de skandinaviske forhold. Behandlingen av nøytralitetsspørsmål og folkerettslige spørsmål lider litt samme skjebne, fordi disse spørsmålene i første rekke, kun har vært aktuelle for de nøytrale. Disse temaene tar liten plass i den skandinaviske, særlig norske, forskningslitteraturen som konsentrerer seg om å presentere større perspektiver på de nøytrales forhold under krigen. Oppgaven hviler på to typer forskningslitteratur: den som er skrevet om Norge og skandinaviske forhold under krigen, og den som behandler folkeretten og nøytraliteten. Disse temaene er knyttet tett sammen og vil i flere tilfeller krysse over i hverandre. I det følgende vil de enkelte, fundamentale verkene som ligger til grunn for denne oppgaven bli presentert.

For å presentere den norske forskningsfronten er det naturlig å starte med Wilhelm Keilhaus «*Norge og verdenskrigen*».<sup>4</sup> Boken ble utgitt i 1927 på initiativ av Carnegie-stiftelsens avdeling for økonomi og historie. Keilhaus bidrag om Norges forhold under krigen skulle være en del av den skandinaviske serien i det ambisiøse verket som skulle behandle verdenskrigens økonomiske og sosiale historie. Et samleverk som skulle ta sikte på de nye og endrede problemene som krigen hadde frembragt. Ved å produsere en omfattende historisk oversikt så man for seg at krigens omkostninger og påvirkning på staters utvikling kunne måles. På denne måten kunne man finne frem til *sannheten* og dermed skape et bedre grunnlag for organisering av den videre samfunnsmessige utviklingen.<sup>5</sup>

Keilhaus bidrag står igjen som unikt på grunn av dets tette tidsmessige tilknytning til første verdenskrig. Samtidig hadde Keilhau fri tilgang til Utenriksdepartementets arkiv under arbeidet, et arkiv som ennå ikke hadde opplevd andre verdenskrigs forstyrrelser. Forfatterens egen sympati for Storbritannia skinner igjennom boken, og den norske regjerings handlemåte blir i stor grad forsvart ut i fra økonomiske forhold. Keilhaus formidlingsstyrke kommer nettopp fra hans økonomiske bakgrunn, og de folkerettslige spørsmål er ikke viet mye rom i Keilhaus historie. Han svartmaler Norges utgangspunkt til å forsvare nøytraliteten om en europeisk storkrig skulle bryte ut. Han påpeker at bortsett fra en utvidelse i tjenestetiden var

---

<sup>4</sup> Keilhau, W., (1927) *Norge og verdenskrigen*, Oslo

<sup>5</sup> «*Grundtanken var den at hvis en slik verdenskrigens økonomiske og sociale historie ble skrevet av mænd med uhildet sindelag og passende utdannelse, vilde den paa grund av sin vitenskapelige troskap mot sandheten komme til aa skaffe frem data som kunde tjene til aa forme en stund offentlig mening og saaledes bidrage væsentlig til fremme av de formaal som hører ind under en institusjon for mellemfolkelig fred*» Keilhau, 1927: vii

det ikke gjort noe av betydning for å forberede seg til konflikt. Ikke engang på det økonomiske området, som hadde vist seg å være en akilleshæl for Norge tidligere, var det blitt gjort noe for å sette landet i bedre stand til å møte utfordringene om en europeisk storkrig skulle bryte ut.<sup>6</sup>

Norges posisjon som nøytral småstat avhengig av import gjør de økonomiske forholdene under krigen det mest naturlige rammeverk for diskusjon av andre temaer. Keilhaus bok viser imidlertid sin svakhet i det at den skulle fungere som en del av et større verk. Kildematerialet som ble benyttet var utelukkende norsk og bidrar til en lite nyansert analyse av det norske handlingsrommet. Boken utgjør en praktisk gjennomgang av brancheavtalene, fiske- og kobberavtalene og ubåtkrigens påvirkning på de økonomiske forhold. Krigens økonomiske aspekt skulle videre belyses av Johan Schreiners «*Norsk skipsfart og høykonjunktur*» fra 1963.<sup>7</sup> Utgitt av Norges rederiforbund, skulle Schreiners bidrag i utgangspunktet fungere som en videreføring av Worm-Müllers verk fra 1951, «*Den Norske Sjøfarts Historie*».<sup>8</sup> Boken er langt på vei forenelig med Keilhaus verk, men presenterer et noe mindre pro britisk standpunkt. Schreiner baserte seg i stor grad på rederiforbundets arkiver og hadde ikke tilgang til britisk materiale. Det ble heller ikke av Schreiner gjort noe forsøk på å få tilgang til amerikanske eller tyske arkiver.<sup>9</sup>

To år senere ble Olav Ristes sentrale verk «*The Neutral Ally*» publisert.<sup>10</sup> Teksten var opprinnelig skrevet som Ristes doktorgradsavhandling og fremstår publisert med svært få endringer. Nytt med Ristes verk er det omfattende kildematerialet som lå til grunn for arbeidet. Han benyttet norske, britiske, amerikanske og tyske arkiver for å gjøre rede for Norges politiske posisjon mellom de krigførende fra krigsutbrudd til våpenhvile.

Utgangspunktet for Ristes fortelling er, som i denne oppgaven, nøytralitetsbegrepet. Boken starter med å forklare hvordan nøytraliteten ble oppfattet før krigsutbruddet i 1914. Her trekkes det linjer tilbake til Parisdeklarasjonen av 1856, til Haag-konferansen i 1907 og sjøfartskonferansen i London i 1908-09. Videre forteller han hvordan Norge som nøytral navigerte det politiske spillerom i krigens første to år, før leseren blir presentert for hvordan nøytralitetsbegrepet ble satt i skyggen av krigens utvikling fra høsten 1916. Dette markante skille i krigen er reflektert i litteraturen og er ikke nytt ved Ristes fremstilling. Helt fra

---

<sup>6</sup> Ibid. s:4.

<sup>7</sup> Schreiner, J. (1963) *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*, Oslo

<sup>8</sup> Schreiner, 1963, s. 9

<sup>9</sup> Ibid. s. 439

<sup>10</sup>Riste, O. (1965) *The Neutral Ally, Norway's relations with belligerent powers in the first world war*, Oslo

Keilhaus utgivelse i 1927 har denne todelingen av den fortalte krigshistorien eksistert som et naturlig utfall av eskaleringene mot slutten av 1916.

Tittelen «*The Neutral Ally*» har en del av skylden for undertegnedes motivasjon til å starte dette prosjektet. Dette selvmotsigende begrepet reiste for meg mange spørsmål rundt Norges navigasjon under første verdenskrig. Riste maler et bilde av en nasjon som ikke ønsker å innblandes i storpolitikken og av en regjering som prøver å opprettholde sin nøytrale stilling til tross for enormt press fra de krigførende. Som et resultat av forfatterens tilgang til et større kildemateriale blir også Norges posisjon i de ulike forhandlingene fremstilt på en måte hvor flere perspektiver blir belyst enn det som blir presentert i tidligere verk.<sup>11</sup> Riste presenterer et noe mer positivt utgangspunkt for Norges mulighet til å forsvare sin nøytrale stilling enn det Keilhau viser til, samtidig som han retter kritikk mot den norske regjeringens bestemmelser. Riste konkluderer med at nøytralitetsbegrepet ble brukt svært fleksibelt under første verdenskrig, i hvert fall om man tar utgangspunkt i lovverket som var formulert bare noen år tidligere. Han trekker frem at Norges konsekvente innstilling til å unngå å bli dratt inn i krigen var noe av det som hindret de krigførende i å sette ytterligere press på landet. Samtidig fremheves det at den norske oppfattelsen av den tyske irritasjon ovenfor landet hadde vært overdreven. Ristes fremstiller den norske linjen under krigen som overveldende pro-britisk, men at dette var diktet av et ønske om å sikre landets forsyninger.<sup>12</sup>

«*The Neutral Ally*» ble lenge stående som det «siste» store verket av betydning. Bortsett fra noen hovedoppgaver som har berørt temaet, skulle Roald Bergs doktorgradsavhandling bli det neste arbeidet av større påvirkning for denne oppgaven. Av disse hovedoppgavene må likevel Karl Erik Haug fremheves.<sup>13</sup> Haugs dypdykk i de tyske arkivene tillot han å presentere det tysk-norske forholdet på en mer presis måte enn det som tidligere hadde blitt gjort. Han tok også innover seg Coogans: «*The End of Neutrality*», et verk som også har ligget til grunn for denne oppgaven og som vil bli presentert senere i dette kapitlet. *Norsk utenrikspolitikk historie 1905-1920* ble en del av seksbindsverket som omhandlet norsk utenrikspolitikk, hvor

---

<sup>11</sup> Særlig under forhandlingene med fiskeavtalen av 5 august 1916 trekker Riste frem muligheter den norske regjering hadde for å bedre sin posisjon i forhandlingene. Keilhau hadde tidligere hevdet at Norge i realiteten ikke hadde noe annet valg enn å godta de britiske forslagene. Riste retter kraftig kritikk mot den norske hovedansvarlige for avtalen, Dr. Hjort, og hevder at det ikke var noe annet å lese av avtalene enn at Storbritannia ønsket å hindre norsk fiskeeksport til Tyskland. Etter Ristes mening kunne ikke en slik avtale godtas ifølge nøytralitetsreglene uten at alle andre muligheter hadde blitt utforsket. Her trekker Riste frem at det ikke ble på noe tidspunkt under forhandlingene vurdert av den norske regjering å forhøre seg med Tyskland. Riste, 1965, s. 104-105 Se også: Hjort, J. (1927)

<sup>12</sup> Ibid. s. 226

<sup>13</sup> Haug, K.E. (1994) «*Falls Norwegen auf die seite unserer feinde tritt*», *Det tysk-norske forhold fra sommeren 1916 til utgangen av 1917*. Trondheim.

redaksjonen ble ledet av Olav Riste. Dette omfattende arbeidet skulle dekke Norges utenrikspolitikk med særlig vekt på årene etter 1905. Bind 2: *Norge på egen hånd*, skrevet av Roald Berg, dekker årene fra unionsoppløsningen til slutten av første verdenskrig.<sup>14</sup> Dette inkluderer også Norges posisjon i fredsoppjøret og det norske ønske om Spitsbergen.<sup>15</sup> Berg følger de velopptrådte fotsporene til Riste i det som på dette tidspunktet kan kalles den klassiske norske fremstillingen av landets posisjon under første verdenskrig. Selv om «*The Neutral Ally*» kom ut 30 år tidligere, var arbeidet så grundig gjennomført at det utgjorde et meget godt utgangspunkt for videre forskning. Bortsett fra noe kritikk av Ristes bruk av tyske kilder,<sup>16</sup> er det ikke mye negativt å spore om fundamentet til den norske bautaen.

Bergs historie følger det klassiske mønsteret, men defineres likevel av sitt fokus på konsolidering og ekspansjon. Man kan ikke komme utenom det økonomiske aspektet som fulgte Norge under krigen og Norges behov for å sikre tilførsel av varer. Med konsolidering menes det norske ønske om å opprettholde sin uavhengige stilling etter unionsoppløsningen i 1905. Med utgangspunkt i integritetstraktaten av 1907 og teorien om *stormaktsgarantien*<sup>17</sup> navigerte Norge krigsårene med det overordnede målet om å sikre sin uavhengighet. Ekspansjonene i det norske hav forut for krigen blir grundig gjennomgått før trådene blir samlet med fredsslutningen og den norske overtagelsen av Svalbard i 1925. Tydelig med Bergs fremstilling er også synet på at når det folkerettslige rammeverket skulle settes på prøve i krigstid, ville det være snakk om maktpolitiske spørsmål fremfor juridiske.<sup>18</sup> Dette vil også være et gjennomgående standpunkt for denne oppgaven.

For å dekke svensk og dansk perspektiv på den utenrikspolitiske historien i krigsårene har Torsten Gihl sitt verk: *1914-1919 den svenska utrikespolitikens historia*, Steven Kobliks: *Sweden: the Neutral Victor* og *Overleveren, 1914-1945, dansk udenrigspolitikens historie* av Bo Lidegaard blitt benyttet. Den danske utenriksministeren Erik Scavenius utga også i 1959 en beretning angående dansk utenrikspolitikk under første verdenskrig, men til tross for at arbeidet kan gi et unikt aktørinnblikk i forhandlingene, har denne oppgaven forsøkt å styre unna personlige skildringer av hendelsene. I noen tilfeller vil det likevel være av nytte å

---

<sup>14</sup> Berg, R. (1995) *Norge på egen hånd, 1905-1920*, Oslo

<sup>15</sup> Se også Berg, R. (2017) *Norway, Spitsbergen, and America, 1905-1920*

<sup>16</sup> Karl Erik Haug, 1994, s. 11

<sup>17</sup> Ristes teori om den vestlige stormaktsgarantien går ut på at Norge stolte på Storbritannia som den «ultimate beskytter». Etter 1949 ble denne oppgaven oversatt til USA. Denne garantien var basert på de nevnte landenes egne interesser av å holde Norge beskyttet. Riste, 2005, s. 88-89. Se også: Berg, 2016, s. 13-14 og Riste, 1991, IFS info: *isolasjonisme og stormaktsgarantier*.

<sup>18</sup> Berg, 1994, s. 182-183

benytte denne typen kilder på grunn av mangel av annet materiale. Johan Castbergs dagbøker vil være et eksempel på dette, selv om hans dokumentasjon av krigens første to år er mangelfull. I Scavenius sitt tilfelle er det vanskelig å komme vekk fra det faktum at han dokumenterer sine opplevelser over 40 år senere. Det er også en tydelig agenda å spore i den danske utenriksministerens historie, hvor den danske politiske linje under krigen, som hadde blitt kritisert, blir tydelig forsvart.

For å få et innblikk i aktørenes rolle og personligheter har biografiske verker vært av stor betydning. Verdt å trekke frem her er Per Fuglums fremstilling av Gunnar Knudsens to regjeringer: *Én skute, én skipper*.<sup>19</sup> Boken gir et dypgående innblikk i de ulike aktørenes liv og personligheter som var tilstede i den norske regjeringen under krigen. Fuglum har benyttet et stort kildemateriale som inkluderer en mengde privatarkiv samt muntlige samtaler med etterkommere av statsministeren og hans regjeringskolleger. Denne fremstillingen av menneskene bak titlene har bidratt til å gi undertegnede et endret perspektiv på den norske regjering under krigen. Særlig interessant er fremstillingen av forholdet mellom den norske statsministeren og hans utenriksminister. To svært ulike personligheter blir presentert og utgjør et samspill som oppgaven skal gå videre inn på i senere kapitler.

Ved siden av de rent politiske og økonomiske fremstillingene, har også en mer forsvarshistorisk fremstilling av Norge under verdenskrigen vært avgjørende for et helhetlig fundament for denne oppgaven. Bind 3 i Norges forsvarshistorie: *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse* forteller om mer pragmatisk tilnærming til det presset landet ble utsatt for under krigen.<sup>20</sup> I denne sammenheng blir også mobiliseringen og etableringen av nøytralitetsvernet presentert. Boken forteller om en høy norsk militær prestisje etter 1905, som fortsatte å øke etter at landet holdt seg nøytralt under første verdenskrig, før den opplevde en kraftig nedgang i mellomkrigstiden. Bokens fokus på Norge som forsvarsmakt i et internasjonalt rammeverk har vært av høy betydning for dette arbeidet fordi det illustrerer hvilke oppgaver det norske forsvaret hadde under krigen, og hvilke muligheter de hadde for å gjennomføre dem.

Ved siden av litteratur som forteller om Norges situasjon og forhold, har det også vært nødvendig å benytte seg av verk som i et større perspektiv ser på de skandinaviske landenes erfaring under krigen. To nyere verk av betydning som er verdt å nevne her er: *Scandinavia*

---

<sup>19</sup> Fuglum, P. (1989) *Én skute – Én skipper*. Gunnar Knudsen som statsminister. Trondheim

<sup>20</sup> Hobson, R. & Kristiansen, T. (2001) *Total Krig, nøytralitet og politisk splittelse, 1905-1940*, Norsk forsvarshistorie, bind 3 Bergen

*and the great powers*,<sup>21</sup> og *Scandinavia in the First World War, Studies in the War Experience of the Northern Neutrals*.<sup>22</sup> Patrick Salmons verk fra 1997 har et veldig bredt perspektiv, hvor de skandinaviske landenes forhold til stormaktene blir analysert i en periode over 50 år.

Angående første verdenskrig blir det vist til at de skandinaviske landene hadde liten reell innvirkning på stormaktene og at det eksisterte forskjellige interesser innad i de ulike nordiske landene. Denne betraktningen blir betydelig forsterket i *Scandinavia in the first world war* fra 2012. Boken gir et unikt innblikk i hvordan en felles opplevelse av krigen ikke eksisterte blant de nordiske nøytrale. Hvert enkelt land hadde sine egne perspektiver, interesser og bekymringer. På denne måten utgjør verket en dyptgående analyse og sammenligning av de nordiske landenes situasjon under krigen som inntil da hadde vært savnet i litteraturen. Karl Erik Haugs; *Folkeforbundet og krigens bekjempelse* har også vært særlig verdifull for arbeidet med kapitlet som omhandler en nøytral konferanse.<sup>23</sup>

Litteratur som omhandler nøytralitetsproblematikk og folkerett  
For å kunne svare på mine problemstillinger har det vært nødvendig å ha god kunnskap om folkerettens utforming og problematikk. Det rammeverket som var reist i årene fra Parisdeklarasjonen i 1856 frem til sjøfartskonferansen i London 1908-1909 utgjorde det rettslige spillerommet for de nøytrale landene under krigen. Thorvald Boyes *Traktater og Haandbok i folkeret* har vært uvurderlige i tilegnelsen av forståelse rundt folkeretten og dens utforming.<sup>24</sup> I det følgende vil det bli presentert senere bidrag som har behandlet nøytralitetsspørsmål og folkerettens utfordringer.

Nils Ørviks behandling av nøytralitetsproblematikken fra 1953 presenterte en banebrytende fremstilling av nøytraliteten og dens forhold under krigen.<sup>25</sup> Ørvik ble kort etter publikasjonen kritisert for å være revisjonistisk i sin fremstilling av Woodrow Wilsons syn på nøytraliteten.<sup>26</sup> Grunnlaget for denne kritikken var i første rekke at han brøt med tidligere etablert,

---

<sup>21</sup> Salmon, P. (1997) *Scandinavia and the great powers, 1890-1940*, Cambridge University Press

<sup>22</sup> Ahlund, C. (2012) *Scandinavia in the First World War, studies in the War Experience of the Northern Neutrals*, Nordic Academic Press

<sup>23</sup> Haug, K.E. (2012) *Folkeforbundet og krigens bekjempelse, norsk utenrikspolitikk mellom realisme og idealisme*. NTNU, Trondheim.

<sup>24</sup> Boye, T.H. (1914) *Traktater, angående krigsførsel og nøytrales forhold*. Kristiana og Boye, T.H. (1918) *Haandbok I folkeret*. Kristiania.

<sup>25</sup> Ørvik, N. (1953) *The decline of Neutrality 1914-1941, With special reference to the United states and the Northern Neutrals*. Johan Grundt Tanum forlag, Oslo.

<sup>26</sup> Den amerikanske historikeren Richard Delo Channeler kritiserte Ørviks nyfortolkning av Wilson og mente at denne var et resultat av antagelser og selektivt kildemateriale. *The Journal of Modern History*, Vol.27, No. 2 (1955), s. 193-194

amerikansk forskning. Kritikken gjenspeiler det dominerende synet på den amerikanske presidentens moralske oppfatning av nøytralitetsbegrepet, som senere skulle bli videre utfordret. Ørviks bidrag kan ikke sees som et dekkende arbeid med tanke på et helhetlig nøytralitetsbegrep fordi det fokuserer kun på det skandinaviske, særlig norske, forholdet til de krigførende. Av nettopp denne grunn vil boken ha særlig verdi for dette arbeidet.

Gjennomgående for Ørviks fortelling er hvordan det folkerettslige rammeverket bryter sammen under første verdenskrig. Et eksempel på dette er hvordan kontrabandebegrepet hadde blitt foreldet og gjort meningsløst under den totale krigen. Han legger også vekt på at den gjensidige avhengigheten mellom statene hadde gjort det vanskeligere å holde seg utenfor konflikten. Det å være nøytral betydde i stadig høyere grad å være *ikke-krigførende*. Med dette mente Ørvik at alle lover og rettigheter for nøytrale stater ble satt i skyggen av krigen til fordel for en status som ikke aktivt krigførende, en status som innebar mindre rettigheter og plikter. Ørvik avser litt plass til å behandle forsøk på samarbeid mellom de nøytrale, men konkluderer med at dette ikke hadde noen hensikt uten amerikansk støtte.<sup>27</sup> En svakhet i Ørviks fremstilling av samarbeid mellom de små nøytrale, er hans bruk av et utelukkende amerikansk kildemateriale.

Da krigen brøt ut, var det forventet at USA skulle videreføre sin lange tradisjon om å forsvare den maritime nøytraliteten. Wilson gikk først ut og erklærte USA for nøytralt, men den politiske linjen som ble ført etter den amerikanske nøytralitetserklæringen, har blitt kritisert for å bli ført med en frykt for tysk hegemoni på det europeiske kontinentet i tankene. Wilson mente at et slikt utfall hadde utgjort en stor trussel for den amerikanske sikkerheten.

Kritikken, som er å spore i Ørviks fremstilling, baserer seg på at det fantes en stor andel anglofile i Wilsons administrasjon, og at Wilson selv forlot tanken om et nøytralt USA allerede i krigens første år. John Coogans doktoravhandling fra 1976, *The End of Neutrality*, går lenger enn Ørvik i sitt angrep på den amerikanske presidentens politiske linjer under krigen.<sup>28</sup> Det blir poengtert at hvis juristene William Howard Taft eller Philander Knox fremdeles hadde sittet ved makten i Washington kunne britene ha forventet lite sympati.<sup>29</sup> Coogan holder den amerikanske presidenten ansvarlig for å innstille et politisk mønster som ytterligere oppfordret til britiske krenkelser av folkeretten. Ved å nekte å holde Storbritannia ansvarlig for sine brudd på folkeretten konkluderer Coogan med at USA mistet sin rett til å bli

---

<sup>27</sup> Ørvik, N. (1953) s.118. Norges forhold til USA i senere fase av krigen blir også viet mye plass i Vigness, P. (1932) *The Neutrality of Norway in the World War*.

<sup>28</sup> Coogan, J. (1976) *The End of Neutrality, The United States, Britain and Neutral Rights*, Yale University

<sup>29</sup> Coogan, 1976, s.244



kalt nøytralt allerede i 1915. *The End of Neutrality* bryter med de anerkjente amerikanske historikerne Ernest May og Arthur S. Link sin fremstilling av Wilson, og vil utgjøre en sentral komponent i denne oppgaven fordi det legger grunnlaget for de europeiske nøytrales rammer for samarbeid, uten USA i ryggen.<sup>30</sup>

Forståelsen av hvordan folkerettslige lover har blitt overholdt, beskyttet og modifisert i møte med tidligere kriger er viktig for å forstå utgangspunktet for disse lovenes møte med første verdenskrig. Jan Lemnitzer presenterer en spennende ny tolking av den balansegangen som eksisterer mellom makt og lovverk og mellom stormakter og småstater.<sup>31</sup> Mest interessant for denne oppgaven er Lemnitzers forståelse om de komplekse omstendighetene som former hvordan lovverk blir til og modifisert i møte med krig. Hva slags spørsmål som reiste seg vedrørende de folkerettslige lovers utforming, blir grundig gjennomgått med Krimkrigen, den amerikanske borgerkrigen og den fransk-prøyssiske krigen som eksempler. Sentralt for Lemnitzers verk er Parisdeklarasjonen av 1856 og det britisk-amerikanske forhold. Denne historien forteller om et Storbritannia som forsøker å beskytte sitt blokadevåpen og isolere USA diplomatisk. Ved å tvinge USA til å oppgi sin styrke i kaperfarten ville Storbritannia kunne konsolidere sitt herredømme på havet og dermed håndheve de maritime nøytralitetsregler på egne premisser. Som en motvekt til dette forsøkte USA å etablere permanente nøytralitetsregler uten restriksjoner på kaperfarten. Resultatet var at USA aldri undertegnet Parisdeklarasjonen, og det vaklete folkerettslige rammeverket som ble forsøkt etablert i det 19. århundre, var det samme som skulle være de nøytrales sikkerhet i møte med første verdenskrig. Lemnitzer understreker at dette rammeverkets svakheter blir tydelig, og gjentatte ganger, belyst når det kommer til håndhevelse av lovene i krigstid.<sup>32</sup>

På det folkerettslige området har det blitt gjort mye siden Ørvik og Ristes utgivelser. Bare i de siste årene har nye tolkninger og syn blitt presentert. Verdt å nevne her ved siden av Lemnitzer, er Samuël Kruizinga (2011 og 2014),<sup>33</sup> og Maartje Abbenhuis (2014).<sup>34</sup> Denne nye forskningen på nøytralitetspolitiske spørsmål utgjør et godt utgangspunkt for å svare på problemstillingene presentert tidligere i dette kapitlet.

---

<sup>30</sup> Link hevder at Wilsons politikk var nøytral, og May fremholdt Wilsons politikk som «velvillig nøytral». Link, A., *Wilson* s:127 (1960) og May, E., *The World War and American Isolation 1914-1917*, s.34 (1959) | *The American Journal of International Law*, Vol 78. Nr.3 (Juli, 1984) s. 691-692

<sup>31</sup> Lemnitzer, J.M. (2014) *Power, Law and The End of Privateering*, Palgrave Macmillan

<sup>32</sup> *Ibid.* s.196

<sup>33</sup> Kruizinga S. (2014) *Neutrality. I: Winter. J. Red. The Cambridge History of The First World War, Volume II: The State*. Cambridge University Press, Cambridge. Og Hertog, J. og Kruizinga, S. (2011) *Caught in the middle, neutrals, Neutrality and the first world war*. Aksant, Amsterdam.

<sup>34</sup> Abbenhuis, M. (2014) *An age of neutrals, Great power politics 1815-1914*. Cambridge University Press.

Om kildene

Grunnlaget for denne oppgaven er i all hovedsak utrykte kilder samlet inn fra utenriksdepartementenes arkiver i Norge, Sverige og Danmark, samt krigsarkivet i Stockholm. Som supplement til disse er trykte kilder benyttet i form av aviser og stortingsmeldinger. Ved siden av dette har det britiske foreign office (FO 371) og *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, Supplement, The World War*, vært til stor nytte for å tilegne av et nødvendig perspektiv på den amerikanske og britiske politikken i årene 1914-1918. For det tyske perspektivet har oppgaven benyttet et firebindsverk utgitt av Reichmarineamt i årene 1916 til 1919.<sup>35</sup> Verket er en samling av diplomatiske noter og andre papirer innkommet til Reichmarineamt under krigsårene og forteller mye om den tyske forståelsen av nøytralitetsretten og dens utvikling under krigen. Denne samlingen har bidratt til å gi et større helhetlig perspektiv på det politiske bildet under krigen og har vært uvurderlig for undertegnede, som ikke har hatt mulighet til arkivbesøk i Tyskland.

Noen av kildene som er samlet inn har vært tilstede i flere enn ett arkiv. Dette henger naturligvis sammen med at en stor del av kildematerialet baserer seg på korrespondanse mellom de skandinaviske landene hvor flere av de aktuelle utenriksdepartementene har vært aktive. Omfanget av de enkelte saker som finnes i flere arkiver vil derimot være avhengig av de ulike utenriksdepartementenes interesser og arkivering. En interessant bemerkning er nettopp dette store spriket mellom de ulike utenriksdepartementenes dokumentasjon av samme saker. Dette kan selvsagt være begrunnet i departementenes ulike fremgangsmåter, men man kan også se et tydelig mønster i forskjellen på saker som man ønsket å presse igjennom i motsetning til saker som var av liten interesse. Dette er ikke overraskende i seg selv, men mønsteret kan bidra til å avdekke hvor de ulike landene bevisst satte inn sine utenrikspolitiske ressurser.

Kildene ble samlet inn under tre lengre opphold i Oslo, Stockholm og København.

Litteraturen jeg hadde studert forut for besøket til riksarkivet i Oslo i februar 2017 refererte til det norske utenriksdepartementets arkiv, som på daværende tidspunkt ennå ikke var blitt flyttet over til riksarkivets lokaler. Arkivmaterialet fra utenriksdepartementets arkiv i perioden 1914-1918 ble avlevert til riksarkivet en gang på midten av 90 tallet. Arbeidet med avlevering

---

<sup>35</sup> Seekriegsrecht im Weltkriege. Sammlung diplomatischer Noten und anderer Urkunden. Zusammengestellt im Auftrage des Staatssekretärs des Reichs=Marine=Amts. Bind 1-4 (1-790) Berlin 1916-1919 utlånt av det Kgl. bibliotek Aarhus.

mellom de to arkivene skjer kontinuerlig og materialet blir i denne prosessen stort sett avgradert. De nye katalogene som ble produsert ved avleveringen til riksarkivet angående det relevante materialet for denne oppgaven gir i utgangspunktet et meget godt grunnlag for arbeidet. På den annen side oppstår det en utfordring i å sammenligne og etterprøve teser som er basert på et materiale som fantes i arkivene før flytting og omorganisering fant sted. Dette skulle imidlertid ikke vise seg å være et stort problem, og arbeidet med å bekrefte allerede benyttet materiale var i stor grad vellykket. Allikevel fant jeg lite av direkte interesse for denne oppgavens spesifikke problemstillinger som ikke har blitt benyttet tidligere.<sup>36</sup> Særlig stort var savnet av direkte korrespondanse fra utenriksminister Ihlen. Inntrykket som ble gitt er at utenriksdepartementets arkiv inneholder store hull, eller at brev og dokumenter er blitt plassert under koder som ikke for meg har fremkommet som logiske. Hadde tidsrammen for denne oppgaven vært bredere, hadde mer tid i det norske riksarkivet vært ønskelig og blitt prioritert. I Per Fuglums *Én skute, én skipper*, blir Nils Claus Ihlens privatarkiv oppført under utrykte kilder som et privat eid arkiv med Alf Ihlen som direktør. Det ble fra min side gjort flere forsøk på å oppsøke dette arkivet, men mine henvendelser ble møtt med lite opplyftende svar. Særlig var det etter korrespondanse med Karl Erik Haug at jeg forlot dette sporet. Han fortalte at han selv ikke hadde gjort noen forsøk på å anvende dette arkivet i sin hovedoppgave, etter råd fra Per Fuglum som anså dette som formålsløst.

Besøket til det svenske riksarkivet i november 2018 viste seg å innbringe mye interessant materiale. Det svenske utenriksdepartementet hadde en mye større organisasjon å spille på under krigsårene. Dette har resultert i et mye mer rikholdig arkiv, et arkiv som også er uberørt av andre verdenskrigs forstyrrelser. Den svenske utenriksministerens håndarkiv ved riksarkivet er derimot en skuffende studie. Dette kan ha sammenheng med at det finnes et privatarkiv etter Wallenberg hvor mye av papirene kan ha havnet. Dette arkivet kontrolleres imidlertid av Wallenbergsstiftelsen og er i praksis stengt for forskere på hovedfagsnivå. En henvendelse ble allikevel sendt, men når svar uteble måtte fokuset flyttes over på det allerede store kildeomfanget som er tilstede i riksarkivets avdeling, Marieberg- Stockholm.

Wallenberg var også en prominent bankmann og jeg er blitt beroliget med tips om at store deler av hans privatarkiv omhandler denne delen av hans liv og dermed er av mindre interesse for dette prosjektet.

---

<sup>36</sup> Til tross for lovende overskrifter i utenriksdepartementets arkiv-kataloger, var det lite av ubenyttet materiale som var av interesse for min problemstilling. UD Bokser: 5454-5456 og 5641-5647

For et mer dyptgående blikk på den svenske generalstaben og dens vurdering av sine motparter i Norge og Danmark ble også krigsarkivet i Stockholm viet et besøk. Arbeidet i det danske riksarkivet i København ble gjennomført i februar 2019 etter kommunikasjon og planlegging med Hans Christian Bjerg. Undersøkelsen av de danske kildene var i stor grad en bekreftelse på at de saker som omhandlet nøytralt samarbeid i det svenske utenriksdepartementet også hadde blitt tilegnet plass og ressurser i København. De to ulike arkivene utfyller hverandre godt, og deres kronologiske og tematiske utforming følger en tett forbindelse. Ved å studere de ulike utenriksledelsenes behandling av samme saker har oppgaven kunnet belyse ulik motivasjon og forskjellige interessepunkter.

Kildeomfanget består i stor grad av korrespondanse mellom de tre skandinaviske regjeringers utenriksledelse og deres sendemenn. Det inneholder også store mengder møtereferater og direkte kommunikasjon mellom den norske, danske og svenske regjeringen. Referater fra ministermøtene og kongemøtene som ble gjennomført under krigen er brukt som et naturlig utgangspunkt for det skandinaviske samarbeidet under krigen, men er forsøkt plassert i bakgrunnen til fordel for andre initiativer. Dette er et bevisst valg som springer ut av møtenes offisielle karakter. Offisielle referater kan kritiseres for å være et spill for galleriet eller lite representativt for det reelle interskandinaviske politiske klimaet.

Ved siden av de nevnte arkivene er også det norske stortingsarkivet benyttet.

Stortingsmeldinger og resolusjoner gir et unikt innblikk i hvordan regjeringen arbeidet samtidig som de belyser de ulike aktørenes rolle og standpunkter. Digitaliserte stortingsforhandlinger ble lansert høsten 2013 og utgjør et meget hendig verktøy for historikere. Dette innebærer at alle stortingsdokumenter fra 1814 er tilgjengelige gjennom stortingets hovedregister. For denne oppgaven har særlig referatene fra *møter bak lukkede dører* vært av interesse. Utgangspunktet for kildeinnsamlingen har hele tiden vært å øke forståelse rundt fellesskandinavisk politikk ved å bruke materiale fra Sverige og Danmark som supplement til norske kilder.

Gjennomgang av oppgavens disposisjon

Grunnet oppgavens ønske om å belyse ulike initiativer som ble tatt eller forsøkt gjennomført av de skandinaviske nøytrale under krigen, faller en tematisk gjennomgang seg naturlig.

Allikevel vil det være forsøkt å presentere de ulike temaene kronologisk i den grad det er hensiktsmessig. Flere av initiativene strekker seg over en lengre periode og går over i hverandre. En klar kronologisk gjennomgang vil derfor ikke la seg gjennomføre. I kapittel 2

forsøker jeg å legge et fundament for store deler av oppgaven. Kapitlet inneholder en kort historisk oppsummering av nøytralitetsbegrepet og folkerettens utforming. Å forstå tilstanden og tilkomsten av det rettslige rammeverket som var tilstede ved utbruddet av krigen, vil være avgjørende for å kontekstualisere de beslutningene som ble tatt av de nøytrale regjeringene. I Kapittel 3 blir de første månedene etter krigsutbruddet behandlet med utgangspunkt i nøytralitetsbegrepet og folkeretten. Det var i denne perioden at den første reelle fellesskandinaviske opptreden ovenfor de krigførende ble forsøkt siden de identiske nøytralitetserklæringene og den norske-svenske avtalen av august 1914.<sup>37</sup> Omstendighetene rundt, konstruksjonen av og reaksjonene på de nordiske landenes protestnote av 12 november 1914 vil bli presentert for å illustrere et aktivt tiltak tatt i overenstemmelse mellom de nordiske nøytrale, som en reaksjon på krenkelsen av de nøytrale rettigheter som folkeretten utgjorde.

I kapittel 4 blir linjene trukket fra tiden før krigsutbruddet, med skandinavismen som introduksjon. Skandinavisme fungerer som en samlebetegnelse på det politiske, kulturelle og praktiske samarbeidet mellom Norge, Sverige og Danmark og vil utgjøre utgangspunktet for denne delen av oppgaven som skal omhandle tanken om et fellesskandinavisk forsvarsforbund. Her skal vi følge debatten om et felles forsvarsforbund fra månedene før krigsutbruddet og dens utvikling utover i krigen. Dette omfatter også private initiativ gjort i forsøk på å påvirke de nordiske regjeringene. Kapittel 5 tar for seg det svenske initiativet for å igangsette en konferanse av nøytrale. Her vil perspektivet bli utvidet til å inkludere de andre europeiske nøytrale statenes rolle, selv om fokuset hele tiden vil ligge på Skandinavia. Det vil bli forsøkt vist til omstendighetene som først ga opphav til tanken om en nøytral konferanse, hva som endret denne tanken, og til slutt: hva som hindret den i å komme sammen. I kapittel 6 vil trådene samles. Ved å presentere et forsøk på en felles opptreden kort tid etter krigsutbruddet, for så å vise til hvordan omstendighetene endret seg, ønsker oppgaven å illustrere hvordan krigens utvikling kan ha hatt en innvirkning på et skandinavisk samarbeid. Der tidligere forskning har konsentrert seg om interessekonflikten mellom de skandinaviske landene, forsøker denne oppgaven å avgjøre i hvilken grad krefter utenfor Skandinavia hindret de forsøkene på felles opptredener som ble gjort.

---

<sup>37</sup> Riste, 1965, s. 37-41. Riste har dekket denne delen av historien og skrev at avtalen mellom Sverige og Norge i de første krigsdagene i realiteten ikke hadde noen innvirkning, men at den muligens bidro til å bryte noe av den isen som ble lagt mellom landene i 1905.

## Kapittel 2: Folkerettens historie

«Nøytralitet forutsetter krig. Er det ikke i og for sig underlig at saa meget arbeide er nedlagt paa at utarbeide en ret, som blir mindre og mindre motstandsdyktig, jo mere der er bruk for den?»<sup>38</sup>

Dette kapittelet vil forsøke å presentere det rettslige rammeverket som de nøytrale måtte stole på ved krigsutbruddet i 1914. En kort historisk oppsummering av nøytralitetsbegrepet og hva dette begrepet innebar ved starten av første verdenskrig vil bli gitt, med den overordnede problemstilling som utgangspunkt. Jeg ser ingen grunn til å gå dypt inn på de juridiske bestemmelser som ble gjort ved de ulike konferanser, men konkrete eksempler vil bli vist til i de tilfeller der det er hensiktsmessig. En historisk gjennomgang av hvordan folkeretten kom til å se ut som den gjorde, vil være relevant for min problemstilling fordi det illustrerer de premisene som formet avgjørelsene til de nordiske regjeringene under første verdenskrig.

### Nøytralitet og folkerett

Det folkerettslige begrepet *nøytralitet* er uløselig forbundet med begrepet *krig*, og må forstås som den rettslige stillingen en stat inntar når den selv ikke deltar i en krig.<sup>39</sup> Selv om begrepet er klart definert, er det ikke uavhengig av tid, men må forstås som et begrep hvis innhold hele tiden har vært i endring. Nøytralitetsbegrepet kan følges langt tilbake, men det var først på 1800-tallet at man kunne begynne å snakke om et omfattende regelverk for hvordan en nøytral stat skulle opptre ovenfor andre stater i krigstid. I en nøytral stilling har staten en rekke folkerettslige plikter og rettigheter i forholdet til de krigførende makter. Disse rettighetene og pliktene bestemmes av folkerettens lover for nøytrale. Disse lovene kan igjen deles inn i lover særskilt for landkrig, luftkrig og sjøkrig. For Norges posisjon og for denne oppgavens hensikt vil sjøkrigens lover og da særlig de som omhandler handelsvirksomheten stå i sentrum. Prinsippet med å ramme sine motstandere i krig gjennom dens handelsforbindelser er en svært effektiv og gammel tradisjon. Det er gjennom en lang krigshistorie at ulike regler for denne type krigføring har utviklet seg.

---

<sup>38</sup> Ræstad, *Krigs- og fredsproblemer*, 1916 s. 44

<sup>39</sup> Castberg, *Nøytralitet*, 1941, s. 275

Det første og mest grunnleggende prinsippet i folkeretten, er at havet skulle være fritt for alle i fredstid. I krigssituasjon var det naturlig for de sterke sjømakter å innskrenke frihetene på havet, med tanke på å hindre fiendens tilførsel av ressurser. De nøytrales posisjon kom da i fokus fordi en underlegen krigførende sjømakt måtte skaffe sine tilførsler via nøytrale skip.<sup>40</sup> Betydningen av å kunne kontrollere sjøhandelen i krigstid var avgjørende for britisk suksess i sjøkrig og eksempler på dette kunne man se under Sjuårskrigen mellom Frankrike og England i 1756. England innførte nye tiltak for å kontrollere fiendens evner til å føre krig på en effektiv måte. Det første av disse gikk ut på at nøytrale ikke hadde noen rett til å handle med en krigførende på en måte som var forbudt i fredstid.<sup>41</sup> Det andre tiltaket var doktrinen om «continuous voyage». For å unngå oppbringelse av sine skip kunne franske skip lovlig frakte varer fra sine kolonier til en nøytral havn, hvor varene blir omlastet til et nøytralt skip, for så å videre bli solgt i Europa til fransk profitt.<sup>42</sup> For å hindre denne måten å omgå reglene for nøytral handel fastslo engelskmennene at denne praksisen måtte betraktes som én sammenhengende reise og derfor brøt med lovene om nøytral handel. Disse grepene bidro i stor grad til deres seier i sjuårskrigen samtidig som de økende restriksjoner på den nøytrale handelen bidro til at de nøytrale inntok en mer fiendtlig holdning til Storbritannia.

Ved flere anledninger i konflikter som fulgte, tok de nøytrale grep for å beskytte sine interesser og samtidig prøve å trekke opp grenser for hvor langt den britiske marinen kunne utnytte sitt herredømme på havet.<sup>43</sup> Disse *væpnede nøytralitetsforbund* skulle vise seg å ha varierende suksess, men ved å kjempe for et mer omfattende befestet lovverk for nøytrale skip bidro forbundene til å forme traktatene som skulle bli fastslått i kjølvannet av Krimkrigen. Eksempler på dette var kravet om at nøytrale skip skulle ha fri adgang til de krigførendes havner og at fiendtlig last foruten om krigskontrabande skulle være fritt på nøytralt skip. Det var særlig USA og Frankrike som var ivrige til at ideen om «frit skib, frit gods» skulle fastslås.<sup>44</sup> Englands unike og sterke posisjon på havet gjorde dannelsen av et internasjonalt befestet lovverk til en tidkrevende og til tider umulig oppgave. Det var ikke i den dominerende sjømaktens interesse å godta økte rettigheter for nøytrale skip i krigstid, og den britiske regjeringen motsatte seg derfor tanken om «frit skip, frit gods». Dette standpunktet gjorde britene unntak fra under den amerikanske borgerkrigen, noe oppgaven har vist til i

---

<sup>40</sup> Boye, *De væpnede neutralitetsforbund*, s. 19

<sup>41</sup> I fredstid tilsa merkantilistiske reguleringer at handelen med de franske kolonier var forbeholdt Frankrike.

<sup>42</sup> Tor Egil Førland, «The history of Economic Warfare, International Law, Effectiveness, Strategies» *Journal of Peace Research* 1993, s. 151-162. s. 152

<sup>43</sup> Haug, 1994, s. 22

<sup>44</sup> Boye, *De væpnede neutralitetsforbund*, s. 314

introduksjonen. Under Krimkrigen skulle et samarbeid mellom to tidligere fiender, England og Frankrike, vise seg å fungere som en katalysator for utviklingen av grunnsetninger innenfor folkeretten på havet. I mars 1854 anerkjente for første gang England prinsippet om at all last foruten om krigskontrabande skulle være fritt på nøytrale skip. Dette var kommet av behovet for en felles opptreden sammen med Frankrike om hvilke lover som skulle håndheves under krigen mot Russland.<sup>45</sup>

Fra Paris til London

Gjennom siste halvdel av 1800-tallet var spørsmålet om de nøytrales rettigheter og plikter noe som i stadig økende grad dukket opp på de internasjonale konferansene. Parisdeklarasjonen av 1856 var den første store av disse konferansene og ble formet i kjølvannet av Krimkrigen. Kanskje var deklarasjonen et resultat av at Wienerkongressen i 1815 hadde lagt grunnlaget for at internasjonale forhold ble tatt opp i fellesskap blant stormaktene. Kanskje fordret omstendighetene rundt Krimkrigen i seg selv en endring av de folkerettslige prinsippene og at dette kan sees i lys av en økende tilslutning til liberalistiske holdninger i Europa etter 1850.<sup>46</sup> For samhandelen blant nasjoner, ikke minst for de nøytrale, markerte deklarasjonen et tydelig skille i sjørettens historie. Foruten om retten til at nøytrale skip hadde rett til å frakte fiendtlig last («frit skib, frit, gods») ble det også bestemt at nøytralt gods ikke kunne bli konfiskert, selv under fiendtlig flagg.<sup>47</sup> Felles for disse bestemmelsene var at ingen av dem gjaldt for krigskontrabande. Noen klare lister om hva som var å betrakte som krigskontrabande kom konferansen aldri frem til, med unntak av to overordnede kategorier: Betinget, og absolutt kontrabande. Usikkerheten om hva som var å betrakte som krigskontrabande svekket deklarasjonens styrke, og kontrabandespørsmålet skulle bli gjenopptatt på sjøfartskonferansen i London mer enn 50 år senere.

Under deklarasjonens fjerde punkt finner man spørsmålet om blokade. Blokadeinstitusjonen var kanskje Storbritannias viktigste våpen i en fremtidig krig og forhandlingene møtte på særlige utfordringer i spørsmål angående fiendtlig blokade av den nøytrale handelen. En blokade markerer en særskilt posisjon i en sjøkrig og kan ikke tolkes i sammenheng med de

---

<sup>45</sup> "France and Great Britain were able to come to an agreement, with the declaration to the neutrals of March 1854, over belligerent practice at sea in the war with Russia" Hamilton, C.I. (1982) "Anglo-French Seapower and the Declaration of Paris", I *International History Review* s.2. Les også: Boye, *De væpnede neutralitetsforbund*, s. 323

<sup>46</sup> Se også: Semmel, B., (1986) *Liberalism and Naval Strategy. Ideology, Interest, and Sea Power during the Pax Britannica* Boston.

<sup>47</sup> Offer, *Morality and Admiralty*, *Journal of contemporary history*, 1988, s. 101



andre bestemmelser som er nevnt ovenfor. Konferansen i Paris kom frem til at en blokadé måtte være *effektiv*. Dette betyr at den måtte opprettholdes av en fysisk styrke, som var tilstrekkelig til å virkelig hindre adkomsten til fienden.<sup>48</sup> Signeringen av dette punktet ble i ettertiden karakterisert som en feig overgivelse av Storbritannias autoritet på havet.<sup>49</sup>

Daværende utenriksminister, Lord Clarendon, grunnla sin anerkjennelse av deklarasjonen i at Storbritannia ville fått «all mankind» imot seg om de ikke endret sin praksis.<sup>50</sup>

Blokadebestemmelsene som ble fastslått i Paris hadde likevel store behov for en mer presis utforming, og Londondeklarasjonen av 1908-09 forsøkte i sitt første kapittel å gi en mer detaljert oppsetning av disse bestemmelsene. Dette resulterte i en bestemmelse for blokadé i krigstid, bestående av 21 artikler. Artikkel 2 bekreftet Parisdeklarasjonens bestemmelse om effektiv blokadé. Sentral er også artikkel 5, som sier at en blokadé må anvendes upartisk ovenfor alle flagg og artikkel 9 som bekrefter at en blokadéerklæring må gis av den blokkerende makt.<sup>51</sup> Dersom man ikke handlet i henhold til blokadébestemmelsene var ikke blokaden å anse som gyldig.<sup>52</sup> En overholdt effektiv blokadé hadde forenklet den norske handelssituasjonen under første verdenskrig betydelig. Dette kommer oppgaven tilbake til senere i kapitlet.

Kodifiseringen av reglene og rettighetene rundt begrepet nøytralitet ved den andre Haagkonferansen i 1907 gjorde mye for å stabilisere forholdene for de nøytrale i krigstid. Selv om ikke alle punkter ble ratifisert av alle deltagende land, må det kunne slås fast at det rettslige rammeverket for nøytrale aldri hadde vært sterkere.<sup>53</sup> Dette må ikke tolkes entydig med at de nøytrales betingelser ble forenklet. Ser man på hvordan disse reglene ville fungert i praksis, innebar de en innsnevring av de nøytrales rettigheter i krigstid samt en økning i deres plikter.<sup>54</sup> Allikevel vil denne mer konkrete lovgivningen forenkle en nøytral stats oppgaver i en moderne krig fordi den vil ha mye klarere retningslinjer å følge for å ivareta sin ønskede posisjon. Oppgaven vil ikke gå inn i detaljer på Haagkonferansens overenstemmelser, men vil i særlig grad fremheve konvensjon X.III, artikkel 1:

---

<sup>48</sup> Castberg, *Nøytralitet*, 1941, s. 299. Se også Haug, 1994 s. 35

<sup>49</sup> *A history of The Blockade of Germany, and of the countries associated with her in the great war, Austria-Hungary, Bulgaria and Turkey, 1914-1918.* (1937) Bell, A.C., Historical Section, Committee of Imperial Defence, s. 6

<sup>50</sup> Ibid. George Villiers, fjerde Earl av Clarendon, var utenriksminister og Storbritannias fremste representant ved kongressen i Paris. (first British plenipotentiary)

<sup>51</sup> Blokadéerklæring innebærer dato for blokadens begynnelse, de geografiske grenser for den blokkerte kyst og den frist nøytrale skip har for å forlate området.

<sup>52</sup> Boye, *traktater* – s. LXVII- LXIX

<sup>53</sup> *Abbenhuis, An age of Neutrals*, 2014, s. 217, se også Neff, 2000, *Rights and duties*. S. 136

<sup>54</sup> Haug, 1994, s. 24

«De krigførende er forpliktet til å respektere de nøytrale makters suverenitetsrettigheter, og til, på nøytralt område og i nøytrale farvann, å avholde sig fra enhver handling som en makt ikke vilde kunne finne sig i uten å bryte sin nøytralitet.»<sup>55</sup>

Artikkel 1 markerer et gjennombrudd og et nøkkelpunkt i nøytralitetsbegrepet.<sup>56</sup> I oppgavens neste kapittel vil det bli vist hvordan denne paragrafen allerede i høsten 1914 ville komme til å berøre utenriksdepartementets manøvrering under de første krigsukene. Maartje M. Abbenhuis konkluderer i «*An Age of Neutrals*» at Haagkonferansenes kodifikasjon av nøytralitetsbegrepet i det minste understreket at nøytralitetens verdi, ikke kom til å bli undergravd i tilfelle av en krig mellom stormakter. En forsterkning av det folkerettslige rammeverket ville derimot øke sikkerheten til alle stater.<sup>57</sup> Når det kommer til de nøytrales plikter, er det et prinsipp som ble særlig fremhevet under konferansen; en nøytral stat skal på alle områder behandle de krigførende fullstendig upartisk.

På midten av 1800 tallet hadde handelskammer i USA og i flere europeiske land, forsøkt å få erklært privat eiendom immun i kriger til sjøs. Dette punktet ble også tatt opp ved den andre Haagkonferansen. Den britiske regjeringen bestemte seg da for at den ikke kunne oppgi retten til å oppbringe privat eiendom på havet, fordi den mente at dette samtidig betydde at de langt på vei måtte oppgi sin rett til blokade.<sup>58</sup> Det ble også gitt uttrykk for at Storbritannia hadde vært mer tilbøyelig til å akseptere dette prinsippet tjue år tidligere, men at regjeringen nå mente at fordelene og ulempene ved å anerkjenne immunitet for privat eiendom på havet ikke lenger var i klar britisk interesse. Dette ble begrunnet med at Frankrike som maritim makt nå måtte anerkjennes som en potensiell rival. Samtidig kunne Storbritannia under de daværende regler avsperre tysk handel fra havet. Admiralitetet forsikret sin regjering om at tysk underlegenhet på havet sett sammen med landes ufordelaktige geografiske posisjon utgjorde svært liten sannsynlighet for at Tyskland kunne føre en effektiv krig mot den britiske handel.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> J.G. Ræder, *Utvalg av Norges Overenskomster med Fremmede Stater*, (Oslo, 1936) s. 109

<sup>56</sup> Örvik, *The Decline of Neutrality*, 1953 s. 34

<sup>57</sup> Abbenhuis, *An age of Neutrals*, s. 217

<sup>58</sup> *A history of The Blockade of Germany, and of the countries associated with her in the great war, Austria-Hungary, Bulgaria and Turkey, 1914-1918.* (1937) Bell, A.C., Historical Section, Committee of Imperial Defence, s. 10

<sup>59</sup> *Ibid.*

Haagkonferansen lyktes likevel på mange områder og ble signert av alle stormakter. Allikevel var det ikke alle land som ratifiserte alle konvensjonene, og dermed ble ikke bestemmelsene befestede internasjonale rettslige forpliktelser. Sammen med de uavklarte kontrabandelisterne var dette kanskje en av årsakene til at den britiske utenriksminister Sir Edward Grey inviterte stormaktene til et nytt møte allerede året etter at de hadde vært samlet i Haag. Han mente at verdens nasjoner hadde et altfor ulikt syn på sentrale spørsmål angående sjøkrig.<sup>60</sup> Invitasjoner ble sendt til Paris, Berlin, St.Petersburg, Roma, Wien, Madrid, Washington og Tokyo på det grunnlag at de ble ansett som de ledende sjømakter. Nederland uttrykte klar misnøye ved å bli utelatt og argumenterte for at de hadde større handelsflåte enn Spania. Svaret fra Grey var at konferansen skulle være holdt for «potensielle krigførende». Dette ble gått tilbake på og Nederland fikk senere sin invitasjon.<sup>61</sup> Londondeklarasjonen som fulgte i 1909 var på mange måter en revisjon av Parisdeklarasjonen av 1856. Som tidligere vist siktet den på å utdype reglene knyttet til blokade i krigstid. Nytt ved Londondeklarasjonen var utførlige lister om hva som var å anta som krigskontrabande. Det ble kategorisert ved absolutt kontrabande, betinget kontrabande og fritt gods. Olav Riste skrev at konferansen oppnådde mer enn den kunne forvente og siktet til at stormaktene kom til en overraskende enighet i kontroversielle spørsmål angående blokade og kontrabandelister.<sup>62</sup>

Londondeklarasjonen ble fremsatt i februar 1909, men ble to år senere forkastet av det britiske overhuset fordi flertallet mente den la for store restriksjoner på Storbritannias evne til å føre sjøkrig. Til tross for at parlamentet ikke klarte å ratifisere deklarasjonen, inkluderte admiralitetet dets innhold i den britiske marines instruksjoner, og utenriksdepartementet aksepterte den som et uttrykk på Storbritannias lovlige forpliktelser<sup>63</sup>. Folkerettseksperten Frede Castberg skrev at Londondeklarasjonen måtte anvendes med større forsiktighet enn Haagkonvensjonene fordi den aldri ble ratifisert, men at begge ga tydelig uttrykk for hva som måtte ansees for gjeldende folkerett.<sup>64</sup> Eksempler på hvordan de ulike stater tolket gjeldende folkerett i lys av Haag og London blir vist til senere i oppgaven.

---

<sup>60</sup> Örvik, *The Decline of Neutrality*, 1953 s. 35

<sup>61</sup> Grunnen for Nederlands invitasjon ble deres posisjon som vert for de foregående fredskonferanser, og deres potensielle vertskap for en kommende priserettsdomstol. Argumentet for størrelsen på handelsflåten kunne ikke bli tatt i betraktning fordi Norge også hadde håpet på en invitasjon. Norges handelsflåte var på dette tidspunkt vesentlig større enn den Nederland kontrollerte. Se. Riste, *The neutral Ally* s. 22-23, s.240

<sup>62</sup> Riste, *The neutral ally*, 1965, s. 23-24

<sup>63</sup> Offer, *Morality and Admiralty*, Journal of contemporary history, 1988, s. 104

<sup>64</sup> Castberg, *Nøitralitet*, 1941, s. 280

Selv om denne utviklingen skjedde på de potensielt krigførendes premisser, må det sees i et perspektiv av en langvarig kamp for sine rettigheter fra de nøytrales side. Med Parisdeklarasjonen av 1856 og den andre Haagkonferansen i 1907 hadde de nøytrale fått en mye større trygghet og en styrket posisjon med tanke på fremtidige kriger.<sup>65</sup> Det er et viktig poeng at dette var et rammeverk av lover og regler for hvordan de ulike aktører skulle opptre i krigstid, konstruert i fredstid. Det var ingen i Paris 1856 som kunne forestille seg hvordan krigsbildet kom til å se ut i 1914. Fenomenet, total krig mellom industrialiserte nasjoner var ennå ikke kjent.<sup>66</sup> Olav Riste peker på at omstendighetene i 1914 var så ulike de omstendighetene som resulterte i Parisdeklarasjonen, og at sjøfartskonferansen i London var altfor ambisiøs i sin utforming.<sup>67</sup> Til tross for at den nøytrale posisjonen stadig hadde fått større annerkjennelse, ble også dens forpliktelser belyst. En svakhet som ble tydelig var når det oppstod en konflikt i en stats forpliktelser og dens evne til å være selvforsynt. Den nederlandske historikeren Samuel Kruizinga viser til at ytre faktorer kan ha en stor innvirkning på, ikke bare hvordan en stat fører sin nøytralitetspolitikk, men også om den klarer å beholde sin nøytrale posisjon overhodet.<sup>68</sup> Hvis en nasjons nøytralitet er avhengig av ytre krefter for å kunne bestå, blir derfor opprettholdelsen av dens posisjon ikke lenger et internt spørsmål om å følge lover eller ikke.

Avner Offer hevder at en utforming av lover i sin fulle betydning ikke kan sies å eksistere uten en domstol fordi hver enkelt lovgivning er åpen for tolkning i den retning som passer tolkeren best.<sup>69</sup> Innenfor denne oppfatningen skapes de turbulente omstendighetene som de nøytrale måtte forholde seg til under første verdenskrig. Dette vil være et viktig punkt i denne oppgaven, og det vil senere bli vist til at de nordiske nøytrale forsøkte å opprette en fast domstol for internasjonale rettsaker under krigen. Den faste domstol for mellomfolkelig rettspleie ble opprettet av Folkeforbundet i 1921 og skulle tjene den hensikt som hadde vært fraværende under første verdenskrig. Uten en fast domstol var den folkerettslige lovgivningen redusert til lover som bare var gitt autoritet så lenge begge parter respekterte deres innhold. Det er verdt å merke seg at utviklingen av disse lovene ikke først og fremst skjedde ved å avveie militære mot humanitære hensyn, men av å balansere de involverte staters handelsinteresser.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Örvik, *The Decline of Neutrality*, 1953 s. 30-32

<sup>66</sup> Se: Sørensen, *Den store krigen*, 2010 s. 194-195

<sup>67</sup> Riste, *The neutral ally*, 1965, s. 26

<sup>68</sup> Kruizinga, *Neutrality*, i *The Cambridge history of The First World War, Volume 2: the state*, 2014, s. 557-562

<sup>69</sup> Offer, *Morality and Admiralty*, *Journal of contemporary history*, 1988, s. 104

<sup>70</sup> Castberg, *Nøitralitet*, 1941, s. 293-294

## Ulike typer nøytralitet

For at rettigheter og plikter skal kunne følges upartisk, bør nøytralitetsbegrepet fremstå som en statisk, klart definert rettstilstand. Det vil si at alle parter bør ha samme oppfatning av hva begrepet innebærer til alle tider. Det skulle vise seg at det var mye lettere å skape en felles forståelse av nøytralitet i fredstid enn det var etter krigsutbruddet. Erfaringene fra den første verdenskrig var at de nøytrale, på et tidlig tidspunkt måtte definere sin egen nøytralitet overfor de krigførende.<sup>71</sup> Det var for mange ulike faktorer som påvirket en nasjons nøytralitetslinjer. De krigførendes ulike tolkninger av den folkeretten de anså som gjeldene skapte forhold som gjorde det svært vanskelig for en nøytral stat å overholde sine ulike plikter. Dette kommer oppgaven tilbake til i senere kapittel. Amerikansk nøytralitet kan ikke sammenlignes med sveitsisk nøytralitet, som igjen er i en helt annen posisjon enn svensk og norsk nøytralitet. USA og Norge erklærte på et tidlig tidspunkt at deres intensjoner var å forholde seg nøytralt under krigen. Begge nasjoner anså seg selv som tradisjonelle nøytrale og prøvde å holde seg innenfor de retningslinjer som ble gitt av Haagkonferansen. Begge nasjoner kan sies å ha mislyktes i denne oppgaven av helt ulike grunner. USA fordi det var altfor stort til å holde seg utenfor den internasjonale maktbalansen, mens Norge manglet den økonomiske og militære styrken til å bevare sin nøytrale stilling og beskytte sine eksponerte handelsinteresser.<sup>72</sup>

De tre nordiske nøytrale: Sverige, Norge og Danmark delte geografiske grenser og kunne betraktes som en enhet med tanke på at en krenkelse av folkeretten i visse sjøområder ville være en krenkelse av alle landenes nøytralitet samtidig. Allikevel kan ikke Danmarks geografiske posisjon i forhold til Tyskland oversees. Når det gjelder Norge og Sverige er det konsensus om at landene ble trukket mot ulike retninger ovenfor de krigførende. Det faktum at Sveriges politiske utgangspunkt lå nærmere Tyskland og sentralmaktene, samtidig som det hersket probritiske holdninger i norsk regjering, gjorde at samtaler mellom landene var preget av stor usikkerhet. Begge landene uttrykte klart at de skulle gjøre alt som stod i deres makt for å overholde sine nøytrale plikter, allikevel kan det sies at landenes felles nøytralitetserklæring i 1914, hadde ulik intensjon og ulikt opphav. Når USAs utenriksminister William Jennings Bryan frarådet president Wilson fra å engasjere i samtaler med en felles europeisk nøytral blokk på det grunnlag at en slik blokk umulig kunne fremstå upartisk,<sup>73</sup> illustrerer det at det rådet en oppfatning om at de europeiske nøytrale ikke sang unisont. Enkelte har tatt til orde

---

<sup>71</sup> Örvik, *The Decline of Neutrality*, 1953 s. 9

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> Marc Frey, *The Neutrals and World War One*, forsvarsstudier 3/2000, s. 20

for om et nytt «armed neutrality league», lignende de gamle væpnede nøytralitetsforbund kunne ha hindret krenkelser av nøytrale rettigheter under krigen.<sup>74</sup> På spørsmålet om hvorfor dette ikke skjedde, kan det argumenteres for at landegrensene ikke var uforandret siden forrige forbund, og kanskje hadde stormaktenes påvirkning på de mindre nøytrale bidratt til å stadig isolere dem fra hverandre. Dette kommer oppgaven tilbake til i kapittel 4. Det vil kanskje også være fordelaktig å se på det politiske bildet som bestående av krigførende, nøytrale og USA atskilt. En analyse av kommunikasjon mellom nøytrale blir ukorrekt hvis man glemmer å anerkjenne USAs unike rolle som eneste nøytrale stormakt.

Det hadde blitt forsøkt både i Paris, i Haag og i London å sikre et rettslig rammeverk for nøytral handel i krig. På mange måter kan det sies at arbeidet hadde vært vellykket, og etter Londondeklarasjonen i 1909 hadde verden fått et system av lover for sjøkrig og handel som de anså som gjeldende folkerett. Det nye rettslige rammeverket skulle bli satt på prøve ved krigsutbruddet i 1914. Det er flere grunner til at dette viste seg å være en test det på ingen måte besto. Som tidligere nevnt hadde en effektiv blokade, i tråd med folkeretten, vært mye enklere for små nøytrale stater å forholde seg til. Hadde en effektiv blokade vært opprettholdt kunne nøytrale forsvart føringen av sin handelspolitikk med full beskyttelse av folkeretten. Blokadepolitikken (fjernblokade) som ble ført av Storbritannia brøt med den gjeldende folkerett, og de nøytrale måtte selv ta standpunkt til hvordan de ville operere i henhold til de krigførende makter, uten noe rettslig veiledning. Utformingen av blokadereglementet hadde tydelige svakheter, og Londondeklarasjonen har blitt kraftig kritisert for å ikke i større grad modernisere blokadereglene fra 1856. Den moderne utbyggingen av kommunikasjonsveier med jernbaner og veinettverk bygget for tung trafikk gjorde en gammeldags blokade meningsløs.<sup>75</sup> Storbritannia innså på et tidlig tidspunkt at hvis blokadevåpenet skulle benyttes mot Tyskland, måtte dette være i form av en fjernblokade. Det var heller ikke så klart hvordan man skulle påføre den gjeldende sjørett ovenfor de tyske ubåter fordi all utforming av lover ble gjort med tanke på båter som befant seg over vannoverflaten.

Å bryte folkeretten medførte fordømmelse fra andre stater og en stor sannsynlighet for at fienden kom til å gjøre det samme. Dette var ikke noe stormaktene ønsket, men det var et offer som krigen krevde av de krigførende. *Alle* mulige midler for å skape et overtak i krigen ble tatt i bruk og de store avgjørelser ble tatt etter en stats evne til å forhandle, ikke etter dens forpliktelse til å følge folkeretten. Med dette utgangspunktet ønsker oppgaven å kikke

---

<sup>74</sup> Örvik, *The Decline of Neutrality*, 1953 s. 90

<sup>75</sup> Ibid s. 41.

nærmere på den kommunikasjonen som krigens utvikling provoserte frem mellom de ulike nøytrale stater, og de nøytrales eventuelle fremstøt ovenfor de krigførende. Folkeretten var blitt redusert til noe man henviste til når det passet med tanke på egen vinning og nøytralitetens synkende verdi ble et problem for de europeiske nøytrale.<sup>76</sup> De følgende kapitler vil ta for seg de nøytrales reaksjoner på deres, og folkerettens behandling under første verdenskrig.

---

<sup>76</sup> Haug, 1994, s. 150.

### Kapittel 3: «Droit de la guerre»

*«Det blev nævnt av hr. Castberg, at man muligens burde gjøre en henvendelse til præsident Wilson. Ja, det er jo meget pent, det som præsident Wilson later til at ha gjort - officielt har vi ikke faat nogen meddelelse om det; men det har jo staat omtalt i aviserne. Jeg vil imidlertid si, at jeg tror ikke tiden endnu er inde til dette; men jeg tror, den tid kan komme, da det kan være nyttig, at Norge og de andre smaastater optræder, og jeg har hat øinene aapne for det alt i lang tid.»<sup>77</sup>*

Den norske utenriksminister Nils Claus Ihlen siktet i sin redegjørelse for Stortinget etter krigsutbruddet til Woodrow Wilsons proklamasjon den 4 august. Wilson bekreftet USAs nøytralitet samtidig som han fremhevet lovgivningen av 4 mars 1909, bedre kjent som «the Penal Code of the United states».<sup>78</sup> Dette innebar en streng nøytral linje, hvor den ytterste upartiskhet skulle bli overholdt ovenfor de krigførende. Dette var i første rekke rettet mot de private skip, og all tjeneste på en krigførendes side ble erklært straffbart.<sup>79</sup> For Norge var det lovende å høre en sterk hevdelse av nøytraliteten fra amerikansk hold. Med USA i spissen hadde de små nøytrale nasjonene en stormakt å henvende seg til. Ihlen forholdt seg likevel avventende og forsiktig.

Folkeretten i møte med total krig

Den 1. august erklærte Tyskland Russland krig, senere samme dag lød det ut identiske nøytralitetserklæringer fra Norge, Sverige og Danmark. 8. august proklamerte utenriksminister Ihlen for stortinget at representanter for de fire stormakter som var i krig, alle hadde vært hos han med erklæring om at deres regjering hadde den bestemte hensikt å respektere Norges nøytralitet<sup>80</sup> Den britiske ministers erklæring kom sammen med en beklagelse som følge av en protest levert av det norske utenriksdepartementet til den britiske legasjon angående britiske skip i norske farvann.<sup>81</sup> Allerede inne i den første krigsukene hadde

<sup>77</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 15.08.14

<sup>78</sup> Fra legasjonen i Washington til Ihlen, 20 august, 1914. RA/S-2259/Dr/L5457

<sup>79</sup> Ibid. Dette innebar også å stille som soldat eller sjømann på et krigførende skip eller kaperskip.

<sup>80</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 08.08.14

<sup>81</sup> Krigførende skip inne på nøytrale territorialvann er ikke brudd på nøytraliteten, men protesten ble gitt både fordi de aktuelle skip hadde stanset i nøytralt sjøterritorium og fordi de søkte etter fiendtlige skip.



Norge sett sine nøytrale rettigheter bli krenket. Sett sammen med det skrøpelige rettslige rammeverket kunne dette oppfattes som et varsel om hvordan situasjonen kom til å bli senere i krigen. Selv om Norge måtte se sine rettigheter bli krenket, var nasjonens oppgave om å opprettholde sine plikter som nøytrale klare. Nøytralitetsvernet måtte opprettholdes i den grad det var mulig, for uten denne innsatsen ville det norske farvann blitt redusert til en arena hvor de krigførende kunne gjøre som de ønsket. Ihlen meddelte Stortinget den 15. august at:

*«alle disse 4 stormagtsrepresentanter hver for sig har spurt mig, om det er Norges hensigt at forsvare sin nøytralitet, saa ikke enhver, som vil, kan gaa ind og krænke den, og jeg har maattet svare, at vi helt ut vil forsvare vor nøytralitet.»<sup>82</sup>*

Det ble tidlig klart at en opprettholdelse av nøytralitetsvernet kom til å bli en formidabel oppgave dersom krigførende stormakter bestemte seg for å ytterlig tøyne grensene for gjeldende folkerett. Sine plikter som nøytral stat var det eneste konkrete festet Norge hadde å gripe etter, og spørsmålet ble ikke lenger om man skulle forsvare sin nøytralitet, men hvor langt man skulle gå for å gjøre det. Juristen Frede Castberg skrev at hvor langt en nøytral stat må gå for å kreve sin nøytralitet gyldig, er en skjønnsak.<sup>83</sup> Den var selvfølgelig ikke pliktig til å svare med krigshandlinger, men burde være forsiktig med å holde seg passiv for lenge. Den tidligere statsråden og juristen Arnold Ræstad beskrev nøytraliteten som ulik alle andre rettsprinsipper: «Det er et papir, som stiger og synker i kurs etter tidens omstendigheter».<sup>84</sup> Pliktene som har blitt beskrevet i forrige kapittel gjaldt først når et brudd på folkeretten allerede har forekommet, og igjen blir det belyst store svakheter ved den gjeldende folkerett. Hva gjør den ene part når den ikke har midler til å opprettholde sin del av «avtalen» som følge av den andre parts brudd på denne avtale? Den første naturlige oppgave for Norge var i dette tilfellet å slå fast hva de krigførendes syn på gjeldende folkerett var.

15. januar 1915 formidlet Ihlen til Stortinget hva han, gjennom samtaler med London og Berlin, anså som de to krigførendes syn på gjeldende sjørett. En av Norges store utfordringer under krigsårene kommer til syne i utenriksministerens tydelig frustrerte fremstilling av stormaktenes krigspolitikk. Ihlen videreførte at Tyskland anså Londondeklarasjonen for gjeldende folkerett, men kun ovenfor fiender og nøytrale som selv fulgte denne

---

<sup>82</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 15.08.14

<sup>83</sup> Castberg, *Nøytralitet*, 1941, s. 290

<sup>84</sup> Ræstad, *Krigs- og fredsproblemer*, 1916 s. 44

deklarasjonens innhold. I tillegg hadde Tyskland, etter krigsutbruddet lagt til flere artikler som de anså som berettiget å erklære for betinget kontrabande i henhold til artikkel 25.<sup>85</sup> Han fremhevd også at det i et *Denkschrift* fra 10. oktober ble gitt uttrykk for den tyske regjeringens misnøye over Englands og Frankrikes «tilsidesettelse» av Londondeklarasjonen og de nøytrales blindhet overfor disse brudd på folkeretten.<sup>86</sup> I Storbritannias tilfelle ble det sendt ut en proklamasjon 23. desember, som informerte om det Storbritannia anså som gjeldende kontrabandelister. Ihlen fortalte videre at disse listene inneholdt artikler som stod på Londondeklarasjonens friliste og etter bestemmelsen var betraktet som fredet, med andre ord at de aldri kunne bli erklært for ubetinget kontrabande. Det ble derfor konkludert med at tyske bestemmelser hevdet at de opptrådte i overensstemmelse med Londondeklarasjonen, mens England både på kontrabandespørsmålet og på andre punkter hadde gått vekk fra deklarasjonens bestemmelser. Denne uenigheten blant de krigførende skapte et svært vanskelig miljø for føringen av Norges nøytralitetspolitikk. Det var som om nasjonen ufrivillig hadde blitt dyttet ut på en line hvor den skulle forsøke å balansere mellom to stormakter, uten sikkerhetsnett og uten særlig erfaring.

Et eksempel på de vanskeligheter Norge møtte på i de første krigsår, er komplikasjoner rundt hvordan kontrolleringen av kontrabande ble overholdt. De krigførende sin rett til å foreta visitasjon av handelsfartøyer i åpen sjø, eller i motpartens sjøterritorium hadde vært et nedfelt prinsipp i internasjonal sjørett siden slutten av 1400 tallet.<sup>87</sup> Londondeklarasjonen anerkjente også visitasjonsretten og prosedyren innebar stansing av handelsfartøyer som deretter måtte fremvise lister om varer de hadde om bord. Ble absolutt kontrabande funnet på skipet, kunne hele fartøyet oppbringes som *prise*. Artikkel 30. i Londondeklarasjonen slo fast at absolutt kontrabande kunne oppbringes, hvis det ble bevist at artiklene var bestemt for fienden.<sup>88</sup> Allerede 15. oktober 1914 sendte Edward Grey en note til det norske utenriksdepartement hvor han skrev at dersom alle skandinaviske skip kunne besøkt en engelsk havn på sin reise for visitasjon, skulle de ikke bli stoppet på åpent hav.<sup>89</sup> Den britiske minister la til grunn for

---

<sup>85</sup> Art. 25. «Gjenstande og materialer, som egner sig saavel til krigsbruk som til bruk i fred, og som ikke omhandles i artiklerne 22 og 24, kan føies til listen over betinget kontrabande ved hjelp av en erklæring, som skal kundgjøres paa den i art. 23, andet led bestemte maate». Boye, *Traktater*, LXX. I det tyske tilfellet var det snakk om bl.a. kobber, bly og trelast.

<sup>86</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 18.01.15, s. 2-3

<sup>87</sup> Under den voksende handel og sjøfartsforbindelser som dannet seg mellom land i det 12.-13. og 14. århundre dukket det opp en del regler og kutymer angående sjørett og handel. Disse ble for første gang utgitt i Barcelona på slutten av 1400-tallet, men ble mest kjent under sin italienske oversettelse: *Consolato del mare*. Boye, *De væpnede neutralitetsforbund*, s. 4

<sup>88</sup> Boye, *traktater*, s. LXXI

<sup>89</sup> Havnene som blir presisert er: Falmouth, Lough, Swilly eller Kirkwall

forslaget at de ikke ønsket noen nøytrale skip unødvendig fare. Forslaget kunne ikke godtas av Norge som nøytral stat, selv om forslaget kunne være fristende fordi det var knyttet reell fare ved stansing av handelsfartøyer i åpent hav. Ihlen talte for stortinget at: «Der er ingen rimelighet i, at et nøytralt land som Norge skal formidle en stor ny transit til krigførende lande» før han konkluderte med at forslaget kun kom av et britisk ønske etter å kontrollere at det ikke skjedde mineutlegging under nøytrale flagg eller at det ble fraktet ulovlige artikler til Tyskland.<sup>90</sup> To uker etter noten fra Grey, utferdiget den britiske regjering beslutningen (Order in Council, 29. oktober) om at også betinget kontrabande kunne oppbringes og at det var det nøytrale skipets plikt å dokumentere at det ikke fraktet artikler til en krigførende nasjon.<sup>91</sup> Bevisbyrden hadde blitt snudd rundt; den gjeldende folkerett stadfestet at hvis et skip skulle oppbringes, måtte den som tok skipet som prise fremlegge bevis for at det var bestemt for fiendens territorium. Prinsippet om «continuous voyage» hadde dermed blitt tillagt ytterligere restriksjoner for den nøytrale handel som i praksis gjorde et nøytralt skip totalt underlagt et væpnet.

Nå stod Storbritannia på andre siden enn det de hadde gjort under den amerikanske borgerkrigen. Den gang insisterte britene på absolutt frihet for det nøytrale flagg når de forsynte sørstatene gjennom små nøytrale havner nær USAs grenser.<sup>92</sup> Frankrike hadde også støttet den britiske beskyttelsen av det nøytrale flagget. Jan Martin Lemnitzer fremhever at enkelte i London så på denne støtteerklæringen som en del av en større agenda for å binde Storbritannia til en mer liberal folkerett ovenfor de nøytrale nasjonene.<sup>93</sup> Ved å stå opp for de nøytrales rettigheter på havet hadde britiske myndigheter åpnet for det andre nasjoner så på som et gunstig tidspunkt for en internasjonal konferanse om sjøkrigsretten. Den amerikanske ambassadøren til Frankrike, William Dayton henvendte seg da til utenriksminister Edouard Thouvenel angående en konferanse, et forslag som angivelig også hadde russisk støtte.<sup>94</sup> Lemnitzer fremhever at en konferanse på dette tidspunktet kunne ha oppnådd tre reformer samtidig: *the Marcy amendment*, en presis definisjon av kontrabandebegrepet og en fullstendig avskaffelse av blokaderettigheter.<sup>95</sup> I det britiske parlamentet ble det tidlig

---

<sup>90</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 18.01.15, s. 5-6

<sup>91</sup> Castberg, *Nøytralitet*, 1941, s. 296

<sup>92</sup> Lemnitzer, 2014 s. 143-146. Prinsippet om «continuous voyage» hadde alltid vært kontroversielt. Dette ble igjen debattert når britiske blokadebrytere forsynte konføderasjonen gjennom de små nærliggende havner som; Matamaros, Nassau og Bermuda.

<sup>93</sup> Ibid. Diplomaten Charles Francis Adams blir trukket frem som skeptisk til den franske støtten.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid. the Marcy amendment: kaperfarten skulle bli oppgitt på løfte om at privat eiendom var immun mot beslagleggelse på sjøen i krigstid. Den 27 januar 1862 skal Dayton skal også ha hintet til at USA var forberedt til å opphøre sin pågående blokade av sørstatene om det siste av disse punkter oppnådde enighet.

konstatert at en deltagelse på en slik konferanse ikke var aktuelt. Tidligere utenriksminister, Granville Leveson-Gower uttalte:

*“I can assure the noble Earl that there is no present intention on the part of Her Majesty’s Government to enter into any negotiation on the subject of international law as bearing upon belligerents. I do not think it is desirable to do that, nor is this the fitting time for it.”*<sup>96</sup>

Likevel stod Storbritannia fast ved sine protester mot amerikanske krenkelser av deres handelsskip, og hevdet at USA handlet urett ifølge sin egen anerkjennelse av prinsippet om *fritt skip, fritt gods*.<sup>97</sup> Denne opptreden står i sterk kontrast til hvordan Storbritannia førte sin politikk høsten 1914 og til hvilke anstrengelser den påla nøytral handel under første verdenskrig. Etterhvert skulle forskjellen på betinget og ubetinget kontrabande få stadig mindre betydning. Dette ledet til folkerettens kraftigste tilbakefall i februar 1915, når Storbritannia likestilte matvarer med absolutt kontrabande.

Fire dager etter Order in Council, 29. oktober, kunngjorde det britiske admiraltetet en bestemmelse om at Nordsjøen skulle ansees som sperret område. De nøytrales respons på Nordsjøsperringen vil kapitlet komme tilbake til, men nevnes her som eksempel på hvordan det folkerettslige rammeverket systematisk ble revet ned. Interessant er også Englands svar på de norske protestene mot nordsjøsperringen sammenliknet med protestene mot de engelske skip i Nordsjøen i august. I august hadde den britiske ministeren kommet med en formell unnskyldning som følge av norske protester. I november var situasjonen annerledes og vitner om den forandringen krigen påførte folkeretten. Ihlen hadde argumentert for at retten til fritt hav var betraktet som en av de største goder som folkeretten forsikret, før han oppfordret den britiske regjering til å overveie nordsjøsperringen en gang til.<sup>98</sup> Protesten ble oversatt og den norske regjering ble isteden presentert med bestemte, sikre ruter gjennom Nordsjøen, som nå var å betrakte som militært område.

Nordsjøsperringen og omgjøringen av priseretten er aktive tiltak som hadde store konsekvenser for den nøytrale handel, og står igjen som klare brudd på den folkeretten som

---

<sup>96</sup> Earl Granville, House of Lords, 6 februar 1862 Vol. 165, Col. 42.

<sup>97</sup> Lemnitzer, 2014 s. 145

<sup>98</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 18.01.15, s. 4

ble ansett som gjeldende. I denne sammenheng må også Tysklands ubåtkrigføring rundt de britiske øyene våren 1915, nevnes. Denne typen krigføring ble imidlertid møtt med advarsler fra USA, og Tyskland måtte føre sin ubåtkrig med en visshet om at USA kunne komme til å tre inn i krigen på ententens side som en motreaksjon. USAs rolle blant de krigførende kommer oppgaven gjentagende inn på, men det at stormakten tidlig valgte å ta side i krigen, gjennom dens indirekte støtte og sympati for Storbritannia, ga britene mulighet til å tøyne reglene for kontrabande og blokade nesten som de ville.<sup>99</sup> Selv om Tyskland måtte operere innenfor et mye trangere rom var konsekvensene av ringeakten for folkeretten den samme: Sjøkrigen ville i økende grad ramme den nøytrale handel.

Den nordiske protestnote

Aftonbladets korrespondent i Kristiania skrev den 26 oktober 1914 en liten, men treffende artikkel angående et skandinavisk samarbeid. Samarbeidet skulle ha utspring i en overenskomst mellom Norge og Nederland, men ønsket å inkludere alle de nøytrale nordsjømakten.<sup>100</sup> Den pågående krigen hadde allerede pålagt store restriksjoner på de nøytrales handel og sjøfart, noe som var særlig gjeldende i Nordsjøområdet. Nordsjøen hadde blitt et betent havområde mellom to krigførende stormakter og fire mindre nøytrale nasjoner. Disse nøytrale var, særlig i Nederland og Norges tilfelle, avhengige av sin handelsflåte. Olav Riste har understreket Norges avhengighet av å sikre seg en kontinuerlig strøm av importerte varer i krigstid.<sup>101</sup> Artikkelen illustrerte hvordan Norge, Sverige, Danmark og Nederland led under de krigførende nasjoners nervøsitet, og at et nærmere samhold mellom disse nasjoner ville være den eneste naturlige utvikling. Det ble fremhevet at et slikt samarbeid ikke ville manifestere seg i form av en allianse eller væpnet forbund, men at de politiske linjene automatisk ville samkjøre seg grunnet et felles ønske om å unngå å bli dratt inn i verdenskrigen. Som et første skritt på veien oppfordret Aftonbladet til at det burde opprettes en egen norsk legasjon i Haag.<sup>102</sup> Tanken var at et eventuelt samarbeid aldri kunne fungert uten stabile og intime diplomatiske rammer.

---

<sup>99</sup> Haug, 1994, s. 150.

<sup>100</sup> Aftonladet, 26 oktober 1914 – SRA 1925, 1

<sup>101</sup> Olav Riste fremhever i *A neutral ally* hvordan Norge ble påvirket av at den engelske flåte kuttet «livslinjen» mellom Norge og Danmark under Napoleons krigene, og at denne avhengigheten av importerte varer igjen viste seg å være en stor svakhet i møte med første verdenskrig.

<sup>102</sup> Francis Hagerup, Norges minister ved legasjonen i København var sideakkreditert til Haag og Brussel. Lignende var det for den Nederlandske sendemannen til Stockholm som også var akkreditert til Kristiania.

6 dager før artikkelen i Aftenbladet ble publisert hadde den svenske statsminister Hjalmar Hammarskjöld sendt et brev til sin sendemann i Washington, August Ekengren, hvor han ønsket å trekke USA inn i forhandlingene om de nøytrale makters interesser og rettigheter.<sup>103</sup> Bakgrunnen for denne oppfordringen var Englands *order in council* av 20. august og dens klare brudd på Londondeklarasjonen. 26. oktober fikk den svenske utenriksminister Knut Wallenberg svar fra Ekengren hvor han forklarte at USA verken ville forsøke å presse England til å holde fast ved Londondeklarasjonen eller kreve en modifikasjon av *order in council* av 20. august.<sup>104</sup> Samtidig hadde tyske myndigheter lagt frem et memorandum angående de engelske overskridelser av Londondeklarasjonen hvor det ble etterspurt en reaksjon fra de nøytrale på klare folkerettslige brudd. Ihlen la også frem for Stortinget at det i et *Denkschrift* fra 10. oktober ble gitt uttrykk for den tyske regjeringens misnøye over Englands og Frankrikes «tilsidesettelse» av Londondeklarasjonen og de nøytrales blindhet overfor disse brudd på folkeretten.<sup>105</sup> Reaksjonene etter 20 august hadde skapt en anledning hvor de nøytrale kunne opptre sammen og i fellesskap protestere mot de krigførende makters krenkelser av nøytrale rettigheter.

Den danske kammerherren Henrik Castenskiöld skrev: «*Det forekommer mig utænkeligt, at man i de Forende Stater skulde acquiscere ved denne fortolkning, men Forholdene kunde jo næsten tyde derpaa*». <sup>106</sup> De skandinaviske ministrene var avventende i sitt svar på det tyske memorandum, kanskje fordi de fremdeles ventet på en eller annen form for reaksjon fra USA. 29. oktober kom det frem av en samtale mellom Ihlen og daværende sendemann i Kristiania, senere svensk utenriksminister, Fredrik Ramel at et felles svar fra de nordiske nøytrale kunne vært av betydning. Forslaget om en felles opptreden ble først fremmet av Ihlen, med en forsikring om at denne tanken ville bli videreført til utenriksminister Wallenberg.<sup>107</sup> Det hadde på dette tidspunktet allerede blitt foreslått av Wallenberg at en konferanse skulle bli holdt i Stockholm hvor de nøytrale statene fikk muligheten til å diskutere spørsmålene som nå hadde oppstått angående eksport og sjøfart. Det var nok Ihlens oppfatning at et eventuelt svar til en krigførende makt burde diskuteres i fellesskap, og at man derfor burde vente til etter en eventuell konferanse av nøytrale hadde blitt holdt.

---

<sup>103</sup> Chiffertelegram fra Hammarskjöld til Ekengren 20 okt. 1914. SRA UD 1925

<sup>104</sup> Chiffertelegram fra Ekengren til Wallenberg 26 okt. 1914. SRA UD 1925

<sup>105</sup> SA, redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 18.01.15, s. 2-3

<sup>106</sup> Kammerherre Joachim Melchior Grevenkop-Castenskiölds meddelelse fra Udenrigsministeriet, angående *order in council* av 20 august, datert den 4 november, 1914. SRA UD 1925.

<sup>107</sup> Fredrik Ramels referat av samtale med Ihlen, sendt til Wallenberg 30 oktober 1914. SRA UD 1925.

Det danske standpunktet kommer frem i et skriv fra udenrigsministeriet 4 november. Det ble fremhevet at endringene av Londondeklarasjonen fremsatte en vesentlig trussel mot nøytrale land. Endringene ville i stor grad straffe nasjoner som var avhengige av eksport og ville på denne måten påføre de skandinaviske landene skjebnesvangre økonomiske konsekvenser. Kontrabandelistene som ble utformet ved sjøfartskonferansen i London var kvelende nok, og ingen nye hindringer for landets frie utførsel av varer kunne godtas.<sup>108</sup> Videre ble det gitt uttrykk for at den norske regjering delte dette standpunkt og ville vært tilbøyelig til å inngå en bindende forpliktelse til å ikke gi fritak med hensyn til krigskontrabande. Det danske forslaget innebærer en avtale mellom Danmark og Norge om å ikke anerkjenne de engelske endringene av kontrabandelistene. Det blir fremlagt et ønske om at Sverige også kunne se på dette som en akseptabel løsning. Det lå under en frykt om at de skandinaviske landene kunne bli spilt mot hverandre om de ikke tok et felles standpunkt.

Det ble anerkjent fra USAs side at Englands oppførsel påførte skader på den nøytrale handel i Nordsjøen. Det ble heller ikke blitt tatt noen beslutning om amerikansk inngripen, men det ble vist interesse i hva de skandinaviske nøytrale bestemte seg for og hva de trodde resultatet kom til å bli. På spørsmålet som omhandlet krigskontrabande telegraferte den danske legasjonen i Washington, at den amerikanske regjering ikke ville nedlegge noen alminnelig protest mot den utvidete engelske kontrabandelisten, men ville når individuelle tilfeller oppstod, eventuelt hevde «*Amerikas rett*» ifølge Londondeklarasjonen.<sup>109</sup>

10 november talte Wallenberg for utenriksdepartementet i Stockholm:

*«allt sedan det nu pågående krigets början hava från de krigförande makternas sida åtgärder vidtagits, varigenom de folkerättsliga regler, som utbildats til säkerställande av neutrala maktens legitima intressen under ett sjökrig i flera viktiga avseenden åsidosatts och vilka i hög grad verka störande och hindrande på dessa länders handel och hela ekonomiska liv.»*<sup>110</sup>

Den svenske utenriksministeren fortsatte med å fastslå at det måtte være de nøytrale maktenes rolle å våke over de oppnådde resultatene på folkerettens område. Det ble uttrykt et stort

---

<sup>108</sup> Utdrag fra udenrigsministeriet, 4 november 1914. SRA UD 1925

<sup>109</sup> Telegram fra kammerherre Brun til Scavenius 9 november. SRA UD 1925.

<sup>110</sup> Wallenberg til utenriksdepartementet 10 november 1914. SRA UD 1925

ønske om at de nøytrale skulle stå bak et felles svar ovenfor de krigførende og at Nederland fremstod som en naturlig forsterkning av det skandinaviske felleskapet. Dette fremlegget fra Wallenberg var et resultat av en allerede lang korrespondanse mellom representanter fra Norge, Danmark, Sverige og Nederland. Et utkast til en felles protestnote hadde på dette tidspunktet vært i sirkulasjon og en avgjørelse om at den skulle sendes til den engelske, franske, russiske og tyske regjering var blitt tatt. Nederland hadde på tidligere tidspunkt allerede protestert mot flere av punktene i den nye noten og det var derfor knyttet usikkerhet til om deres regjering så det som nødvendig å delta i nye protester.

Mens de nøytrale utformet en protest i felleskap, påførte britiske myndigheter ytterligere restriksjoner på den nøytrale handelen. Nordsjøsperringen var en kraftig eskalering i Storbritannias økonomiske krig mot Tyskland, og det hadde vært etterspurt en strengere linje fra det konservative partiet. Gjeninnsettelsen av Lord Fisher som First Sea Lord den 30 oktober skulle lette litt på presset toriene la på den britiske statsministeren.<sup>111</sup> Allerede i sin første uke hadde Fisher ytterligere utvidet kontrabandelistene og erklært Nordsjøen for militært område. Nordsjøsperringen den 5. november hadde allerede fremprovosert en protest fra den norske regjeringen, og som tidligere nevnt betraktet Ihlen retten til fritt hav som en av folkerettens største goder. Det var derfor viktig at frihet på sjøen også ble et sentralt punkt i den nye noten. Foruten om dette (Freedom of the sea) ble utvidelsen av kontrabandelistene, definisjonen av betinget kontrabande og spørsmålet om visitasjon og priserett grunnlaget for den nye fellesprotesten.

Protestnotens formulering og Innhold. 12 november

Protestnoten startet med å forklare at de nøytrale landene ble svært påvirket av den pågående krigen. Det ble også vist forståelse for at det innenfor visse grenser ville være unngåelig å ikke pålegge de involverte landene påkjenninger. Notens første poeng var at en vilkårlig forverring av disse påkjenningene som direkte konsekvens av de krigførendes beslutninger, ikke kunne godtas. De nøytrale bygde sine argumenter på Haag konferansen og Londondeklarasjonens oppnådde resultater. Det ble konstatert at folkeretten *hadde* fastslått hva som var gjeldende plikter for nøytrale og krigførende og at disse prinsipper ikke kunne

---

<sup>111</sup> Coogan gjengir et brev hvor Balfours sekretær beskriver Fishers holdning ovenfor de nøytrale og skipsfarten: «Fisher will exercise a very strong influence upon policy towards Neutral shipping- wisely or unwisely I don't say: but you know that when Jacky is out on business nice considerations do not trouble him much.» Coogan, End of Neutrality 1976 s. 282



sies å favorisere de nøytrale nevneverdig. De nøytrale ønsket altså å fremheve hvor lite beskyttende rammer gjeldende folkerett ga nøytrale land og at en reduksjon av disse rammene ville være kvelende. Det ble hevdet at den lille beskyttelse gitt av folkeretten ikke kunne sies å gå på bekostning av de krigførende, og at en krenkelse av disse rettighetene ville være et angrep på den satte folkerett samtidig som et direkte angrep på de nøytrale. «...*Men til og med den svært beskjedne beskyttelsen av de nøytrales interesser som følger av moderne lov ser ut til å forsvinne i løpet av den nåværende krigen*». <sup>112</sup>

Videre ønsket de nøytrale å gjøre oppmerksom på at den gjeldende folkeretten baserte seg på et forhold mellom de krigførende og de nøytrale, og at begge parter hadde rettigheter og plikter. De påpekte at de nøytrale hadde ført, og ville fortsette med å følge en streng upartisk linje, samtidig som den største lojalitet skulle bli utøvd ovenfor de krigførende. Protesten kom som en følge av at de nøytrale trodde de kunne stole på at de grunnleggende folkerettslige regler ikke ble krenket og en innvendig var derfor uunngåelig når de krigførende makter insisterte på å håndheve prinsipper som var uforenelig med de nøytrales handel og sjøfartsinteresser. Videre viste noten forståelse for at de krigførende, i kampens hete, kunne være tilbøyelige til å bare følge de lover som syntes å favorisere dem for øyeblikket, men at dette aldri kunne rettferdiggjøre overgrepene mot de nøytrales rettigheter. Det ville gå for langt å antyde at disse ordene var ment å oppfattes som truende, men de nøytrale ønsket nok å minne om at krigen en dag skulle ta slutt. Det ble påpekt at denne opportunistiske oppførselen fra de krigførende stod i strid med deres egne interesser og det ble forsøkt formidlet at når krigen var over ville det være til verdensfelleskapets beste at de folkerettslige prinsipper hadde blitt bevart.

Første del av noten bestod av en fortelling hvis budskap er at folkeretten var utviklet med en intensjon om å beskytte alle nasjoner. Dette er en oppfordring om at selv i krigens medførte grusomheter ville denne linjen, som ble kodifisert i Haag og London, være den mest siviliserte og humane linjen. Notene forsøkte å forhindre flere misbruk av den fremgangen folkeretten i over et århundre med innsats hadde skapt. Selv om det ble anerkjent at de nevnte konvensjoner ikke alltid hadde blitt ratifisert, ble det uttrykt at de fremdeles skulle betraktes som det største og mest gyldige uttrykk for en nasjons samvittighet. <sup>113</sup> Så langt i den fire sider lange protestnoten hadde språket hatt en smule overdådig karakter og fremstått vagt, i andre del ble det forsøkt en presisering av de enkelte punkter.

---

<sup>112</sup> Fra de nordiske lands protestnote, 12 november 1914. oversatt fra fransk. SRA UD 1925

<sup>113</sup> Protestnoten s. 2 SRA UD 1925

De nøytrale holdt fast ved Londondeklarasjonen og understrekte at den ble godkjent av representanter for ti maritime makter, inkludert seks av de nåværende krigførende. Det ble etterspurt full gyldighet til nesten alle dens bestemmelser og at den skulle benyttes på samme måte som en ratifisert traktat. For å ytterligere fremheve sin grunn til å klage på de krigførendes handlinger, mente de skandinaviske landene at det ville være tilstrekkelig å påpeke noen spesielt viktige punkter. Første punkt som ble tatt opp går på retten til fritt hav, og var en direkte respons på militariseringen av Nordsjøen. Det ble hevdet at utsettelsen av sjøminer ble gjort uten respekt for de nøytrales handel eller menneskeliv. Retten til fritt hav ble erklært ukrenkelig, samtidig som at forslaget om at konvoier skulle bli pålagt nøytral handel uten at aktørene hadde gjort noe som kunne mistenke, motivere eller rettferdiggjøre disse problematiske innskrenkingene, måtte anses som uakseptabelt<sup>114</sup>

Kontrabandelister og hva som ble ansett som betinget eller absolutt kontrabande, skapte mye vanskeligheter og forvirring for den nøytrale handel under krigen. Noten understrekte at selve begrepet kontrabande, om det gjaldt betinget eller absolutt, hadde blitt blåst ut av proporsjoner og blitt gjort uforståelig. Her ble det gjort oppmerksom på at når handelsnæringen ikke forstod hva de krigførende anså som kontrabande, ble det i teorien umulig å følge de satte regler og at dette i seg selv mentes å være en inntrenging på de nøytrales rettigheter. Det siste punktet angikk visitering og oppbringning av skip. Det ble bare poengtert at de siste århundrenes allment kjente regler hadde blitt satt til side og at dette medførte store forsinkelser og betydelige tap. Noten oppsummerte at det ble utøvd kontroll overfor de nøytrale landenes handel som ikke var forenelig med de nøytrales rettigheter eller plikter. Som avslutning ble det erklært et håp fra de kongelige majestetets regjeringer om at de krigførende maktene måtte ta hensyn til notens innhold og at de ikke kunne unngå å finne dens innhold berettiget.

Noten var formulert på det som bare kan beskrives som et høflig diplomatisk språk og dens innhold fremstår som upresist. På flere punkter i noten hadde de nøytrale mulighet til å feste sine klager til konkrete hendelser som brøt med konkrete paragrafer. De kunne presisert at de ulike «orders in council» brøt med spesifikke artikler og paragrafer i både Haag- og Londondeklarasjonen. Eksempler på dette er både kontrabandespørsmålet og punktet om priserett. Begge brøt med Londondeklarasjonens artikkel 27 og 28 som definerte hva som kunne erklæres som krigskontrabande, og artikkel 33 og 34 som omhandler priserett.<sup>115</sup> I det

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> *Traktater*, Boye LXX og LXXII

minste hadde de nordiske nøytrale en mulighet til å prøve å presse Storbritannia til å erkjenne sin blokade, og forsøke å holde dem til Londondeklarasjonens blokadebestemmelser. Disse bestemmelsene omfattet både krav om effektiv blokade og reglene for blokadeerklæring som er henvist til i kapittel 2. Går man inn og kikker på tidligere utkast av protestnoten, ser man at referanser til både Order in Council av 20. og 28. august, og deres brudd på konkrete artikler i Londondeklarasjonen ble anført. Dette ble fjernet eller omformulert i de senere utgavene av noten og kan være et resultat av den danske regjeringens frykt for at protesten skulle oppleves som partisk. I en uttalelse om de tidlige utkastene kommer det frem at den danske regjering er redd for at protesten uten tvil anklager den ene part mer enn den andre.<sup>116</sup> Dette blir forklart ved at notens punkter belyser de overtredelser som har blitt begått av den britiske regjering i mye større grad enn den tyske:

*«Noten kunde maaske derfor forandres saaledes, at man afsvækker Udtalelsen om de engelske Overtrædelser, som efter den danske Regjeringes Opfattelse synes særlig fremhævede.»<sup>117</sup>*

I denne tidlige fasen av utformingen ble det også poengtert at det første de tre nordiske nasjonene måtte bli enige om, var å fastslå hensikten med en slik overlevering. Inntrykket er at Kristiania og Stockholm knyttet visse forhåpninger til en felles protest og dens påvirkning på de krigførendes bestemmelser. Fra København ble det gitt uttrykk for at protesten mer eller mindre ville være et politisk skritt uten at man burde danne seg forhåpninger om noe praktiske resultater. Allikevel mente den danske regjering at det ville vært uheldig å ikke bruke denne muligheten til å protestere, men at handlingen ble gjort mer «par acquit de conscience» enn noe annet.

Den 12. november ble protestnoter avgitt fra de skandinaviske landene til den engelske, franske, russiske og tyske regjering. Hvert land sendte ut protestnoten signert av sin utenriksminister, og foruten om signeringene var innholdet identisk. Wallenbergs note til Tyskland ble imidlertid forsinket, da den tyske ambassadøren i Stockholm, Franz von Reichenau, nektet å overlevere protesten til sin regjering.<sup>118</sup> Den svenske utenriksminister tok

---

<sup>116</sup> Uttalelse om den første «Projet de Note» fra dansk regjering til svensk UD. SRA. UD 1925 Dato uklart.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Von Reichenau skriver til Wallenberg at selv om dette bare kan oppfattes som en generell protest mot den tyske regjering, kan han ikke adlyde etterspørselen om å overlevere noten. Videre uttrykker han ønske om

umiddelbart kontakt med Arvid Fredrik Taube, Sveriges sendemann i Berlin, og ba han overlevere noten, samtidig som han fikk beskjed om å videreformidle utenriksministerens forbauselse over von Reichenaus opptreden. Wallenberg mente at diplomatenes fremste rolle måtte være å opprettholde en god kommunikasjonslinje mellom landene, til tross for unormale forhold. At tyske representanter skulle legge hinder i veien for den svenske regjeringens ønsker, skapte en grobunn for misforståelser som Sverige strevde etter å unngå.<sup>119</sup>

## Reaksjoner

Protestnoten ble offentliggjort en uke etter dens overlevering og det ble publisert en rekke avisartikler om tankene rundt det nordiske samarbeid og de krigførende sine antatte reaksjoner. Den danske hovedstatsavisen *Politiken* skrev: «*De nevtrale Magter vilde forsømme deres Opgave, hvis de ikke efter Evne søgte at føre et saadant Ord frem, de taler ikke her blot i egen Interesse.*»<sup>120</sup> Det blir lagt fokus på betydningen av at de tre nordiske rikene står sammen, og at befolkningen innad i disse landene står bak notens budskap. Felles for flere artikler er beskrivelsen av denne fellesopptreden som verdig og at de krigførende grundig ville overveie og imøtekomme dens konkrete punkter. Det var altså knyttet store forhåpninger til notens påvirkningskraft. Noe mer tilbakeholden er Berlingske Tidende som skriver at de krigførende *forhåpentlig* vil ta notens betraktninger opp til velvillige overveielser.<sup>121</sup> Første spor av kritikk kommer fra den russiske avisen *Novoje Wremja* oversendt av den svenske sendemann i Petrograd. Avisen hevdet at mens Tyskland fornektet folkerettens eksistens, fulgte Russland, Frankrike og England disse krigslovene strengt.<sup>122</sup> I all hovedsak er dette utsagnet ment om mineutleggingen i Nordsjøen. Det ble argumentert for at Ententemaktene tok hensyn til de nøytrale ved å informere om hvilke områder som ble minelagt, samtidig som de tilbød nøytrale skip konvoier så deres ferd skulle kunne gjennomføres i «*fullstendig sikkerhet og i dypeste fred*». Dette blir sett i motsetning til tyske og østerrike-ungarske myndigheter som holdt sine mineutleggelser hemmelig. Samtidig blir det påpekt at de tyske mineutleggelser på Skottlands nordkyst hadde skylden for ødeleggelsen av titalls nøytrale handelsskip. Videre ble det hevdet at tyskerne kastet ut flyteminer hvor enn

---

videre samarbeid med den svenske regjering. 13 november, 1914. SRA UD 1925. Ble senere dette året erstattet av Hellmuth Lucius von Støedten.

<sup>119</sup> Wallenberg til Taube, 14 november, SRA UD 1914.

<sup>120</sup> *Politikken*, 19 november 1914.

<sup>121</sup> Berlingske Tidende, 19 november, 1914.

<sup>122</sup> *Novoje Wremja* 17 november 1914. Avisen har blitt døpt kontroversiell av ettertiden, og det er vanskelig å fastslå hvor mange som delte dens fremsatte standpunkt.

de kunne, og at disse minene spredde seg til alle havets hjørner gjennom havstrømmer.<sup>123</sup> Mineutleggelsen i Nordsjøen ble et sentralt tema i diskusjonene rundt protestnoten og oppgaven kommer tilbake til dette senere.

Videre påpekte avisen, gjennom sin svært subjektive fremstilling av saken, en realitet som de nøytrale skulle komme til å kjenne på kroppen. «*Under denne krigen finnes ikke den vanlige oppdelingen av krigførende og nøytrale, hele verden er i krig*».<sup>124</sup> Det ble rettet kraftig kritikk mot de nøytrale som så sine skip bli sunket av barbarer mens de prøvde å forhandle med diplomatiske ord. Med Belgia som eksempel ble det forklart at nøytralitet under slike forhold er en fiksjon og at man ikke kunne bekjempe vold med svake skrivelser.<sup>125</sup> Det ble videre formidlet at hvis de skandinaviske regjeringene virkelig hadde omsorg for sine folk, burde de gå inn i væpnet konflikt, på ententens side, for å ende krigen hurtigere. Artikkelen avsluttes med å fortelle at vi lever i en tid av handling, ikke av ord.

Den russiske avisen *Birjevija Viedomosti* hevdet å ha vært i samtaler med en fremstående jurist for å få en uttalelse angående de skandinaviske maktenes protestnote. Artikkelen som ble skrevet, er diktert av en som stod det russiske diplomatiske embetsverk nære og som var en autoritet på den gjeldende folkerett.<sup>126</sup> Det ble oppgitt at det var vanskelig å gi noe konkret analyse av noten som en helhet, men at det var noen detaljer som kunne belyses. For det første ønsket den siterte å avkrefte alle rykter som hadde oppstått om at noten hadde blitt til på oppfordring fra tyske myndigheter. Videre ville han understreke at de nøytrales ønske om fred best kom frem i det faktum at noten i det hele tatt ble sendt til den tyske regjeringen. Dette blir grunnlagt med en overbevisning om at Tyskland, mer enn noen andre, hadde gjort seg skyldig i å krenke de nøytrales rettigheter. Det ble påpekt at noten ikke innebar trusler om sanksjoner av noe slag og snarere er en mild oppfordring til de krigførende om å være *litt mer oppmerksomme* ovenfor de nøytrale. Til slutt ble det skrevet at de nøytrale måtte vente på sitt svar inntil de fakta som ligger til grunn for noten, ble kjent.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> «La tyskerne senke våre skip bare vi slipper å forsvare våre rettigheter med våpen, er hva protestnoten egentlig betyr» Ibid.

<sup>126</sup> Ingen navn nevnt, *Birjevija Viedomosti*, 21 november 1914. oversettelse.

<sup>127</sup> Ibid

## USA

Tidligere forskning er uenig angående USAs opptreden under krigen. Bruddene i litteraturen omhandler hvor vidt USA forsvarte nøytrale rettigheter etter beste evne, eller om de ble styrt av anglofile krefter i Washington. En ting er sikkert og det er at De forente statene spilte flere ulike roller i løpet av krigen. Rollen USA inntok i månedene etter krigsutbruddet var nok ikke heldig med tanke på gjennomslagskraften til de nøytrales protest. Før notens overlevering hadde den svenske legasjonen i Washington fått lære gjennom en samtale med utenriksminister William Jennings Bryan at USA ikke foreløpig kom til å håndheve Londondeklarasjonen ovenfor britene. Den svenske sendemannen Ekengren skrev til Wallenberg at hans inntrykk var at USA ønsket å vise en imøtekommelse mot britene med den intensjon om at engelske myndigheter ville hjelpe den nedgående amerikanske bomullseksporten og at denne imøtekommelsen direkte vil gå på de nøytrales bekostning.<sup>128</sup> Faktum var nå at den eneste nøytrale makt som hadde tyngden til å legge et reelt press på de krigførende, unnlot å gjøre det. Videre skrev Ekengren at man ikke kunne komme til å regne med USAs støtte og at man måtte belage seg på at Storbritannia kom til å vinne fullstendig kontroll over den nøytrale handel.<sup>129</sup>

14. november oppsøkte igjen Ekengren den amerikanske utenriksministeren for å få hans reaksjoner på de nordiske landenes protestnote. Han ble fortalt at den amerikanske regjering ikke kunne gi noen særlig mening om protesten. Bryan grunnla dette med at man først og fremst ikke kunne vite hvilke makters miner som var blitt utlagt i Nordsjøen og som hadde vært til besvær for nøytral handel. Siden dette var uvisst, ønsket ikke amerikanerne å blande seg inn i frykt for å ta parti med eller mot en av de krigførende.<sup>130</sup> Dette stemmer overens med Freys fremstilling av USAs motvilje til å blande seg inn i «entangling alliances», men Bryans svar snakker rundt temaet. De nøytrale protesterte på at hendelsene hadde skjedd, ikke hvem som hadde gjort hva. De nøytrale tok grep for å hindre at protesten fremsto partisk og fremmet Londondeklarasjonen som rammeverk for både nøytrale og krigførende. For å unngå protestene om kontrabande og priserett grep Bryan fast i det konkrete skyldspørsmålet som angikk mineutlegging. Det var vanskelig for amerikanerne å kommentere de klare bruddene på Londondeklarasjonen uten å si imot sine tidligere uttalelser. 6. august hadde nemlig USA gått ut med at alle krigførende skulle overholde

---

<sup>128</sup> Ekengren til Wallenberg, 26 oktober 1914. SRA UD 1925

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ekengren til Wallenberg, 18 november 1914 SRA UD 1925

Londondeklarasjonen slik den stod.<sup>131</sup> Den norske generalstaben var opptatt med spørsmålet angående mineutleggingen i Nordsjøen, og det ble oppfattet at 9 av 10 miner var av britisk opprinnelse.<sup>132</sup> Den danske generalstaben utarbeidet en brosjyre som inneholdt kart over undervannstrømninger i Nordsjøen og forsøkte å bevise minenes opprinnelige utslippssteder basert på hydrodynamiske undersøkelser.<sup>133</sup> Det er uklart om dette arbeidet var gjort med annen agenda i bakhodet, men brosjyren ble i det minste sendt til norske og svenske myndigheter.

Dagene etter notens overlevering var knyttet til stor spenning i de skandinaviske landene. 14. november hadde utenriksdepartementet fått bekreftelse på at protestnoten var mottatt av samtlige av de krigførende regjeringer. I Norge kjente man ingen umiddelbare reaksjoner og 17. november uttalte Ihlen sin misnøye i Kristiania. «*Protestnoten hadde hittil ikke medført noen nytte ...*».<sup>134</sup> Den norske utenriksministeren påpekte at Englands krav hadde blitt større og større for hver dag og at det stadig ble mer evident at Sir John Fischer var en mann som ikke tok noe hensyn til de små statene. Samtidig ble det forstått at den britiske hensikt var å fullstendig sulte ut Tyskland uten sympati for de nøytrale. I sin rapport tilbake til Wallenberg skrev Ramel at, til tross for Norges vanskelige stilling kommer det ikke til å forekomme noen drastiske endringer i landets forhold til England. Selv etter nordsjøsperringen støttet fremdeles opinionen Englands side og statsminister Knudsen gjorde lite for å skjule sine sympatier for sine naboer i vest.

For å holde hjulene i gang og sikre befolkningen livsnødvendig import tok de største rederiene i Norge og Danmark selv kontakt med britiske myndigheter. Det ble en enighet om at visiterte skip ikke lenger trengte å bli ført tilbake til engelske havner før de eventuelt kunne fortsette sin reise, mot at skipene lot sin last bli frivillig inspisert.<sup>135</sup> Norske myndigheter overlot til rederne selv hvordan de ville innrette seg, på denne måten kunne landet fortsatt sikre seg import uten å bryte med sine plikter som nøytrale.<sup>136</sup> Skipene skulle samtidig følge faste ruter nord for de britiske øyer. Selv om dette blir videreformidlet med en positiv tone fra den danske etatsråden og bankdirektøren Emil Glückstadt, betydde det i praksis en større britisk kontroll over den nøytrale handelsflåten. Rederne som nektet å samarbeide med de britiske inspeksjonsmyndighetene ble svartelistet og nektet kull på alle britiske

---

<sup>131</sup> RA UD P2 L 2/12

<sup>132</sup> Krigsarkivet Stockholm, Norge - E I ak vol. 1

<sup>133</sup> Krigsarkivet Stockholm, Danmark - E I ad vol. 1

<sup>134</sup> Ihlen til Ramel, 17 november 1914. SRA UD 1925

<sup>135</sup> Fra Etatsråd Glückstadt til den svenske legasjon i København, Ernst Günther. 20 nov. 1914. SRA UD 1925

<sup>136</sup> Berg, 1994 s. 191

bunkerstasjoner, noe som ofte kunne bety konkurs for firmaer eller bedrifter.<sup>137</sup> Selv om denne «enigheten» ble oppnådd kort tid etter overleveringen av protestnoten, kan den ikke sies å ha noen som helst forbindelse med noten av 12 november.

### Avrunding

Noen direkte resultater av den nordiske protestnoten er vanskelig å se, men den står igjen som et felles nøytralt forsøk på å få de krigførende til å respektere den gjeldende folkerett. Det kan rettes kritikk mot notens vage formuleringer og rolige språk, men faktum er at de nøytrale ikke hadde ressurser til å nevneverdig sanksjonere de krigførende. Når den eneste nøytrale stormakt ikke stilte seg bak notes innhold blir dens ord nesten verdiløse. Coogan mente at Wilsons stilltiende samtykk gjorde den ulovlige britiske blokaden mulig, dette kapitlet har forsøkt vist at den amerikanske holdningen også langt på vei ødela de nøytrales mulighet for en felles opptreden under krigen. Hvis det virkelig var frykten for å opptre upartisk som holdt USA igjen fra å tre inn i samarbeid med de europeiske nøytrale, kan ikke det sies å være en god unnskyldning for et avisende svar på en felles protest forankret i den folkeretten de selv holdt for gjeldende. Protestnoten hadde presentert en god anledning for at stormakten kunne stille seg bak sine ord, og få folkeretten forsøkt hevdet.

På Kongemøtet i Malmö 18.-19. desember stod diskusjon rundt protestnoten, om svar uteble eller var utilfredsstillende, som første punkt i protokollen. Enigheten på dette punktet ble at man skulle gjenoppta felles opptredener fordi protestens alvorlige innhold forsvarte videre handling. Kapitlet har vist at de krigførende ikke viste noen reaksjoner eller fremsatte noen svar til de nøytrale som følge av protesten. En grunn kan være at noten ikke nevnte sanksjoner i noen forstand, men heller opplyste om brudd på den gjeldende folkerett. Dette var brudd de krigførende var fullstendig klar over, men likevel hadde tatt avgjørelsen av å gjennomføre. Det er vanskelig å se for seg hva de nøytrale ønsket å oppnå med protesten fordi en endring som følge av noten hadde krevd at parter fra de krigførende møttes for sammen å anerkjenne folkerettens bestemmelser, noe som var utenkelig i krigens første måneder. Den danske regjerings uttalelser om at protesten ble gjort mer «par acquit de conscience» enn noe annet, står igjen som en treffende oppsummering.

I neste kapittel vil debatten om et felles skandinavisk forsvarsforbund bli tatt opp, her vil det bli presentert mer aktive initiativer for å få folkeretten forsøkt håndhevet. Tanken om et

---

<sup>137</sup> Riste, 1965 s. 84



væpnet nøytralitetsforbund på dagsordenen allerede våren 1914. Ideen om at et felles aktivt forsvar skulle beskytte de nøytrale hadde ikke blitt tatt opp igjen av høyeste hold etter krigsutbruddet og det var nok flere grunner til det. For det første rådet meningen om at krigen kom til å bli kortvarig og flere av de landene som stod på sidelinjen beholdt en «*vent og se*» holdning. Marc Frey har argumentert for at de europeiske nøytrale var svært nølende til et nøytralt samarbeid uten USA i ryggen.<sup>138</sup> Oppgaven vil i neste kapittel belyse debatten angående et eventuelt nordisk forsvarsforbund under krigen. Her var blant andre den tidligere forsvarsministeren, Generalmajor Haakon Ditlef Lowzow fremtredende på norsk side. Gjennom kapitlet vil ulike argumenter for og imot inngåelsen i et felles forbund bli presentert og det vil bli gitt en forklaring på hvorfor henvendelsene som ble sendt til de nordiske regjeringene ikke førte til noe.

---

<sup>138</sup> Frey, 2000. IFS 3/2000 The neutrals and world war one.

## Kapittel 4: Et uforenlig Norden?

Dette kapitlet vil i første del forsøke å illustrere den debatten rundt et nordisk forsvarsforbund som var tilstede i Norge, Sverige og Danmark i månedene før krigsutbruddet. For å presentere de ulike argumenter og synspunkter som rådde, vil kapitlet bruke artikler, innlegg og arbeid fra flere ulike fremtredende personligheter. Dette vil inkludere politikere, historikere, militære og andre innflytelsesrike personligheter for å danne en bred forståelse av debattens natur. Ved tidligere konflikter hadde de nøytrale gått sammen for å felles beskytte sin nøytralitet og sine rettigheter som nøytrale stater, særlig på havet. Dette skjedde ikke under første verdenskrig, og kapitlet ønsker å trekke frem noen forklaringer til hvorfor ideen om et felles forsvarsforbund aldri ble tatt opp på høyeste plan.

Andre del av kapitlet vil gjøre rede for hva som ble av denne debatten etter at krigen hadde brutt ut og hvilke tiltak som ble gjort for arbeidet med å etablere et fellesnordisk forsvar. Hvilke argumenter ble brukt for og imot et forsvarsforbund? Hvilke personer stod bak disse argumentene, og kunne et felles forsvar ha bidratt til sikringen av de nøytrales stilling under første verdenskrig?

Skandinavisme og forsvarsforbund mellom Norge og Sverige  
En kort historisk gjennomgang av begrepet skandinavisme vil her fungere som bakteppe for strømmingene som preget nyhetsbildet i 1914. Skandinavisme vokste opp som en bevegelse i studentmiljøene i København, Lund og Uppsala på slutten av 1830-tallet. I Danmark ble fanesaken å innføre et representativt demokrati, mens i Sverige vendte liberalistiske strømminger seg mot Karl Johans gode forhold til det eneveldige Russland. Skandinavismens overordnede mål var å arbeide for et nærmere politisk, kulturelt og praktisk samarbeid mellom Norge, Sverige og Danmark. Det var særlig danske nasjonal-liberale som stod i spissen for den politiske skandinavismen på midten av 1800-tallet. I disse kretsene forsøkte man å gjøre den dansk-tyske striden om hertugdømmene Slesvig og Holstein til et fellesskandinavisk anliggende<sup>139</sup> Militær assistanse fra Norge og Sverige uteble, og etter at Slesvig-Holstein ble innlemmet i Preussen som følge av den andre slesvigske krig, ble den

---

<sup>139</sup> Ruth Hemstad, *Fra Indian Summer til nordisk vinter: Skandinavisk samarbeid, skandinavisme og unionsoppløsningen*. 2008. s. 51

politiske skandinavismen av mange sett på som svært begrenset<sup>140</sup>. Ruth Hemstad argumenterer i sin dr. avhandling: *Fra Indian Summer til nordisk vinter*, for at skandinavismen først overlevde 1864, for så å gå på et nytt alvorlig nederlag i 1905. «*Først under og etter første verdenskrig ble samarbeidet igjen tatt opp på bred front ... Dette er til dels en gjemt og glemt historie.*»<sup>141</sup>

Nyhetsbildet i 1914 var preget av denne tanken om et fellesskandinavisk samarbeid. Ordet *skandinavisme* dukket opp i flere overskrifter i både norske, svenske og danske aviser. Særlig var debatten om mulighetene for, og behovet for et skandinavisk forsvarsforbund fremtredende i månedene før krigsutbruddet. Historisk sett hadde forsvarsforbund vært de nøytrales våpen for å forhindre krenkelser av deres nøytralitet og for å opprettholde sin nøytrale stilling under en storkrig. De tidligere væpnede forsvarsforbunds erfaringer hadde bidratt i stor grad til utformingen av de folkerettslige reglene som ble nedskrevet på midten av 1800-tallet og ved århundreskiftet. Disse folkerettslige lover og regler skulle gjøre nøytrale forsvarsforbund utdatert og unødvendige. Det faktum at debatten om et forsvarsforbund var så levende i våren 1914 kan vitne om hvor lite man stolte på det regelverket som skulle beskytte nøytrale i tilfelle av en storkrig. Norske myndigheter hadde kanskje også et ønske om å være forberedt på ulike omstendigheter som kunne oppstå rundt dette temaet når de sendte Thorvald Boye til London School of Economics for å skrive en studie av *De væbnede neutralitetsforbund*.<sup>142</sup>

Folkeretten var senest revidert knappe 5-6 år tidligere, men erfaringene fra balkankrigene kan ha hatt innvirkninger på oppstarten av debatten som blusset opp rundt et skandinavisk forsvarsforbund i 1914. Det finnes også spor av at den svenske riksdagen ønsket å drøfte et nordisk forsvarsforbund med Norge allerede i 1913.<sup>143</sup> Kapittelet vil i de neste avsnittene gjøre rede for de ulike syn og argumenter som ble presentert i den interskandinaviske debatten rundt et felles forsvarsforbund.

---

<sup>140</sup> Salmon, 1993, s. 28 og Hemstad 2008, s. 52

<sup>141</sup> Ruth Hemstad, artikkel i Nordisk tidsskrift, 2005.

<sup>142</sup> Hobson, R. (2003) Norsk internasjonal historieskrivning ved begynnelsen av de 20. århundret: Thorvald Boye og «De væbnede neutralitetsforbund» I Holtmark, S.G., Pharo, H.Ø. og Tamnes, R. red. *Motstrøms, Olav Riste og norsk internasjonal historieskrivning*, Cappelen akademisk forlag. S. 110-132

<sup>143</sup> Stortingsarkivet, Kristiania i militærkomiteen 24. februar 1913. Indst. S. NR. 45, Indstilling fra militærkomiteen i anledning av en til Stortinget oversendt forestilling med bilag fra oberst N.J. Gregersen.

Hedins foredrag i Kristiania

Den anerkjente og tyskvennlige svenske geografen, Sven Hedin holdt et foredrag i Christianias studentersamfunn etter innbydelse i april 1914. Temaet for foredraget var det svensk-norske forhold og disse landenes forhold til resten av Europa. Til tross for at Hedin hadde blitt invitert på grunnlag av hans tidligere «uheldige» ytringer om Norge, ble han møtt med bifall fra de oppmøtte.<sup>144</sup> Hedin oppfordret til at Norge og Sverige burde danne et forsvarsforbund med tilslutning til Tyskland og Trippelalliansen. Det er rimelig å anta at denne ideen var kommet av en frykt for Russland i øst og landets påståtte streben mot isfrie havner. Hedins besøk i Kristiania vakte oppsikt i hele Skandinavia og la et tydelig preg på nyhetsbildet. Dette førte igjen til at pressen oppsøkte autoriteter innenfor feltet for å kartlegge deres meninger. En av de første til å uttrykke seg var generalmajor Haakon Ditlef Lowzow, tidligere forsvarsminister i Knudsens første regjering. Lowzow var svært positiv til et forsvarsforbund, men påpekte at dette også måtte innebefatte Danmark. Generalmajoren var anerkjent i forsvarspolitikken og hadde blant annet gitt ut flere krigshistoriske og militærpolitiske skrifter. Likevel hadde han ikke på det daværende tidspunkt noen aktiv rolle i norsk politikk.

Tonen angående et forsvarsforbund var en helt annen fra statsministerens kontor. Knudsen uttalte at regjeringen ikke kunne engasjere seg i et forsvarsforbund med Sverige fordi det ville nødvendiggjøre en felles utenrikspolitikk mellom de to landene.<sup>145</sup> Videre uttrykte han at Sverige hadde kommet til å ta en ledende rolle i et slikt forbund og at en slik ny *union* hadde vært «verre enn den gamle». En allianse med et tyskvennlig Sverige smakte på alle måter feil for den anglofile statsministeren. Olav Riste har vist til at utenriksdepartementet strevde etter å holde seg utenfor alle internasjonale forviklinger. Ut i fra denne målsetningen er det rimelig å tenke at ideen om et forsvarsforbund med Sverige og Danmark også virket alarmerende på utenriksdepartementet. Knudsens uttalelser om temaet gjør det rimelig å anta at diskusjonen om et forsvarsforbund ikke hadde blitt omfattende diskutert i Stortinget på dette tidspunktet. Det er også et poeng at det er stor forskjell mellom utenrikspolitikk i fredstid og under en krig. Kanskje best illustrert er dette med nettopp Knudsens kjente utsagn fra trontaledebatten i

---

<sup>144</sup> Fra den danske sendemann i Kristianas rapport til utenriksminister Scavenius, 16 april 1914. DK-UD H5-101-5F5B

Det kommer ikke frem hva som menes med de «uheldige» ytringer om Norge, men det kan antas at dette omhandler Hedins standpunkt mot Norge under og etter unionsoppløsningen. Hedin var åpenbart tyskvennlig og stilte også opp til intervjuer i tyske aviser. Ett av disse ble forfattet av Bjørn Bjørnson som ble beskyldt for å ha: «Constituted himself into a Press Agency for the distribution of German «truths» in Scandinavian countries» FO 371/2097 1914. Scandinavia (war) 7251, Esme Howard til Grey, Stockholm 12. November 1914.

<sup>145</sup> DRA UD H5-101-5fa-5b

februar 1914: «*den politiske himmel, verdenspolitisk set, er skyfri ...*» Det er viktig å merke seg at selv om Knudsens personlige preferanser var vinklet i retning Storbritannia, var ikke denne orientering delt av utenriksminister Ihlen.<sup>146</sup> Likevel er det den gjeldende oppfatning at Statsministeren hadde stor tiltro til Ihlen og støttet hans nøytralitetslinje.

Ibsens bidrag

Debatten fikk mer ved på bålet etter at den tidligere norske statsministeren i Stockholm, Sigurd Ibsen, holdt et foredrag for Stockholms studentforening den 22. april.<sup>147</sup> Ibsen brøt med sin fars berømte ord: «Den sterkeste mann i verden, det er han som står mest alene»<sup>148</sup>, når han i Stockholm appellerte til at et forbund mellom de to land hadde styrket dem begge. I foredraget påpekte Ibsen at Russlands ambisjoner om å hevde seg på sjøen utgjorde en reel fare for Norge og Sverige. For å oppnå ønsket om isfrie havner var det naturlig at Russland hadde Nord-Norge som et mål og at veien dit gikk gjennom Sverige.<sup>149</sup> På dette tidspunktet hadde det allerede sirkulert i den svenske presse en antagelse om at et forbund med Tyskland alene kunne redde Sverige i en eventuell krig mot Russland. Ibsen stilte seg sterkt kritisk til denne antagelsen, og argumenterte for at det var vanskelig å forestille seg en krig mellom Sverige og Russland uten et tilfelle av en større europeisk konflikt. Han mente at i dette tilfellet ville det vært utenkelig at Tyskland kunne unnvære en større styrke til beskyttelse av Sverige. Talen var klar, den eneste støtte Norge og Sverige kunne regne med å finne i tilfelle av en storkrig, var hos hverandre. Videre advarte Ibsen om at en krig ville etter all sannsynlighet komme og at den ville pålegge de to landene samme byrder. Talen ble avsluttet med å hevde at under disse omstendighetene ville nabolandene kunne yte effektiv støtte til hverandre på grunn av deres geografiske beliggenhet, men bare hvis en gjensidig, tilfredsstillende utvikling av forsvarsvesenet fant sted.<sup>150</sup>

Ibsens tale i Stockholm hadde et snev av desperasjon i seg. Han var overbevist om at en storkrig ville komme og at forberedelsene til et forsvarsforbund måtte starte så fort som mulig, ikke for å bevare landenes nøytralitet, men deres eksistens. Ibsens appell er rettet mot

---

<sup>146</sup> Fuglum, 1989 s. 219-220.

<sup>147</sup> Ibsen var utpreget venstremann og har blitt kreditert en viktig rolle i unionsoppløsningen, bl.a. ved å stå bak venstres krav om egen utenriktstjeneste. Han var Norges statsminister i Stockholm under Francis Hagerups samlingsregjering.

<sup>148</sup> Fra *En Folkefiende*. 1882

<sup>149</sup> Referat av Ibsens tale sendt til finansminister i København, Edvard Brandes, 24 mai 1914. DRA UD H5-101-5fa-b

<sup>150</sup> Ibid. s. 2. Det blir påpekt at den gjensidige støtten kun burde vedrøre landhærens operasjoner, fordi de respektive flåter aldri ville kunne effektivt hjelpe hverandre på grunn av de geografiske forhold.

generalstaben, men også jernbaneanverket. Det blir siktet til at man alltid hadde visst at de to landene engang måtte hjelpe hverandre og at denne tid nå var kommet. General Lowzows tanke om at et eventuelt forbund måtte inkludere Danmark, avviste han som upraktisk. Det ble argumentert for at Danmark hadde en så ulik geografisk plassering at landet ikke var truet på samme måte som Norge og Sverige. Samtidig ville en effektiv troppeoverføring mellom landene vært svært vanskelig å effektivisere. Det kommer her tydelig frem at Ibsen hovedsakelig så på Russland som den mest sannsynlige trusselen. I samtaler mellom den danske og norske sendemann til Stockholm kommer det frem at tanken om et norsk-svensk forsvarsforbund hadde vunnet mye terreng i Norge i det siste, særlig i liberale kretser<sup>151</sup>. Hovedstadsaviser i både Norge, Sverige og Danmark publiserte Ibsens tale i sin helhet, og det tok ikke lang tid før debatten om et skandinavisk forsvarsforbund raste for fullt.

Ekko fra unionsoppløsningen

Ibsen fikk sterk kritikk fra Daniel Landquist i den svenske marinen.<sup>152</sup> Landquist mente at Norge kuttet all form for forsvarsmessig samarbeid i 1905 og at det ikke nyttet å rope etter hjelp når det passet seg. Til Ibsens formeninger om at Russland måtte komme til å gå gjennom Sverige for å nå havet i Nord-Norge fremstilte han andre, raskere alternativ. Han beskrev et mer en tilstrekkelig veinettverk gjennom Finland til attraktive havner i Altafjord, Lyngenfjord og Varangerfjord som ikke berørte svensk område.<sup>153</sup> Landquists hovedpoeng i sin kritikk var også det temaet som skulle være det svakeste punktet til forkjempere for et forsvarsforbund; at Sveriges forsvar var betydelig sterkere og hadde et større budsjett enn det norske. Det ble understreket at hvis et forbund skulle inngås, måtte det ligge en likeverdig fordel for begge forbundsfeller. Det fremgår av artikkelen at Sverige ikke skyldte Norge noen ting, og at en kraftig økning i Norges forsvarsbudsjett måtte til før man kunne snakke om et forsvarsforbund. Som flere andre i debatten pekte også Landquist på at et samarbeid mellom generalstabene ikke hadde fungert hvis ikke en av partene fikk være overhode. I dette tilfellet ville Norge falt som den svakeste part og måtte komme til å underordne seg svensk ledelse.

Dagen etter publiserer Aftenposten et intervju med den svenske professoren Gösta Mittag-Leffler. Den svenske matematikeren var svært anerkjent og hadde i den siste tiden spilt en fremtredende rolle i forsvarsbevegelsen som i stor grad hadde innvirkning på den svenske

---

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Landquist skrev flere artikler om sjømilitære anliggender og ble senere lærer ved Kungliga Sjøkrigshögskolan før han ble avdelingssjef i marinstaben og seksjonssjef i Försvarsstaben.

<sup>153</sup> D. Landquist i Nya Dagligt Allehanda 25.5.1914. NDA var en konservativ avis utgitt i Stockholm 1859-1944.

forsvarspolitikken. Leffler hadde vært tilstede på Ibsens foredrag i Stockholm og snakket varmt om innholdet. Mer betydelig er at han også fortalte at nesten alle de svenske partilederne også hadde vært tilstede og uttrykt stor sympati for Ibsens meninger.<sup>154</sup> Videre hevdet Leffler at hvis en krig kom til å oppstå, så var det i form av en europeisk storkrig, og at i dette tilfelle måtte Sverige og Norge gjøre alt de kunne for å unngå å bli trakassert av stormaktene. For å kunne oppnå dette forklarte han at et felles forsvarforbund falt naturlig, men ikke uten at et vesentlig kriterium først var blitt oppfylt: landenes forsvarsspørsmål måtte løses og begge landenes forsvar måtte effektiviseres. Med forsvarsspørsmål mente Leffler først og fremst spørsmålet om verneplikstiden. Ibsen hadde anbefalt en ettårig verneplikt som forslag i utarbeidelsen til et sterkere og mer effektivt forsvar. Dette var et forslag som falt i meget god jord hos Leffler, som mente at en utvidelse av verneplikten var det viktigste steget både Norge og Sverige kunne ta med tanke på å bedre sitt forsvar. Kilder bekrefter at spørsmålet om senket vernepliktsalder og utvidelse av verneplikten ble diskutert av generalstaben høsten 1914.<sup>155</sup>

På spørsmålet om at den misnøyen som rådet i Sverige mot Norge etter unionsoppløsningen bremsset arbeidet med et eventuelt forsvarforbund, svarte Leffler kontant nei; «... *Den spiller absolut ingen rolle i den aktuelle politik. Det er et bestemt ønske i Sverige at man skal komme til en overenskomst*». <sup>156</sup> Videre skrev han at alle de negative utsagn om Norge i svenske aviser og omvendt, er uheldige og beklagelige. Leffler avsluttet intervjuet ved å direkte angripe Landquists uttalelse om at Sverige, som den sterkeste part, måtte tatt ledelsen i et eventuelt forsvarforbund. Han viste til at dette ikke var tilfelle i verken trippelalliansen eller trippelententen og at et forsvarforbund ikke nødvendigvis forutsatte en felles utenrikspolitikk.

Den norske integritetens garanti

Et utallig antall artikler om Skandinavias forsvarssituasjon ble publisert i de nordiske aviser våren og sommeren 1914.<sup>157</sup> Et tema som stadig dukket opp var Norges antatte draging mot å

---

<sup>154</sup> Aftenposten 26.5.1914. «*Den skandinaviske forsvarspolitik*.»

Alle partiledere unntatt tidligere statsminister Arvid Lindman var tilstede på Ibsens foredrag. Leffler hevder Lindman var forhindret fra å være tilstede. I denne sammenheng er det verdt å nevne at Lindman var kjent for å være svært konservativ.

<sup>155</sup> Krigsarkivet Stockholm, norske generalstaben. Ela k Norge- vol.1

<sup>156</sup> Aftenposten 26.5.1914. «*Den skandinaviske forsvarspolitik*.»

<sup>157</sup> Bl.a. Norske Intelligenssedler, Aftenposten, Tidens Tegn, Nya dagligt Allahanda, Svenska Dagbladet, Sydsvenska Dabladet, Østsjællands Folkeblad (Senere Dagbladet), Dagens nyheter, Stockholms Dagblad, Aftonbladet, Verdens Gang, og Hovedstaden.

stole på at Storbritannia skulle komme landet til unnsetning i tilfelle av en storkrig. En av grunnene til denne antagelsen var Gunnar Knudsens åpenbare sympati for stormakten. Denne troen på en *stormaktsgaranti* ble kritisert fra flere hold og ble av flere stemplet som meningsløs. Den svenske historikeren Harald Hjärne poengterte som flere andre at Sverige ble utelatt av den norske integritetstraktaten av 1907. Han mente at hvis ikke Norge brydde seg om svensk støtte på dette tidspunkt, men heller stolte på stormaktenes garanti, hvorfor skulle Norge plutselig se en verdi i svensk støtte i 1914? Hjärne argumenterte også for integritetstraktatens åpenbare svakheter og at den ikke i noen reell forstand kunne garantere noe som helst.<sup>158</sup> Integritetstraktaten av 1907 gikk ut på at Norge ikke skulle avstå noe norsk territorium til noen makt. Til gjengjeld var de andre traktatparter forpliktet til å yte beskyttelse av Norges integritet dersom den skulle bli truet eller krenket. Norges ønske under forhandlingene om integritetstraktaten var å få sin permanente nøytralitet anerkjent. Storbritannia hadde nok gått med på å anerkjenne alle de nordiske lands permanente nøytralitet, men ikke bare Norges alene.<sup>159</sup> Norge hadde imidlertid forsøkt å inkludere Sverige i den nye traktaten, men Sverige avsto enhver tanke på anerkjent permanent nøytralitet.<sup>160</sup> Fra et norsk traktatutkast kommer det også frem at Norge ikke ønsket at traktaten skulle skape noen misnøye i Sverige. Den norske regjeringen ønsket å ta forbehold med hensyn til nøytraliteten om at landet skulle ha adgang til å gå inn i et defensivt forsvarsforbund med de nordiske naboene.<sup>161</sup> Dette ønske ble utelatt fra traktaten fordi det i realiteten var uforenelig med traktatens hensikt.<sup>162</sup> Det er også svært vanskelig å se for seg at de andre stormaktene, Tyskland spesielt, hadde gått med på å anerkjenne svensk og dansk permanent nøytralitet på grunn av den strategiske betydningen til Østersjøens inngang.

På denne kritikken rundt integritetstraktaten svarte Ibsen at han var motstander av traktaten i utgangspunktet og at den burde opphøre så fort som mulig. Han påpekte at dette uten problemer kunne la seg gjøre, men at det selvsagt hadde vært lettere om man hadde en spesifikk grunn. Ibsen så for seg et samarbeid med Sverige som et «*nytt fundament for Norges internasjonale sikkerhet*».<sup>163</sup> På antagelsen om at et forbund forutsatte felles utenrikspolitikk

---

<sup>158</sup> Nya Daglig Allehanda 3.6.1914

<sup>159</sup> Mathisen, 1952. Historisk tidsskrift. 36(1):30-60 s. 43

<sup>160</sup> RA UD p 12 C 3/06 rapport av 30.4 og 17-23.11 1906 – Stockholm-legasjonen.

<sup>161</sup> Mathisen, 1952. Historisk tidsskrift. 36(1):30-60 s. 44

<sup>162</sup> Det vitnet allikevel om en tankemessig tilbøyelighet blant norske utenrikspolitikere til å betrakte Norden som et felleskap også i forsvarsmessig henseende. Holtsmark og Kristiansen har pekt på at den norske holdningen i stor grad var situasjonsbestemt, og at norske regjeringer, tradisjonelt sett, hadde vært mindre tilbøyelige til å gå inn på sikkerhetspolitiske sider av det nordiske samarbeid. Holtsmark & Kristiansen, 1991, s.14

<sup>163</sup> Sigurd Ibsen i Tidens Tegn 29.5.1914



og sammenslåing av institusjoner svarte han at dette ikke var tilfelle hos andre lands allianser, selv ikke for stormaktene. Han hevdet også at en balanse mellom Norge og Sverige hadde vært mye enklere å håndtere enn hos makter som også førte kolonialpolitikk, orientpolitikk og interessedøpøpolitikk. For Ibsen skulle det tenkte forbund kun konsentrere seg om opprettholdelse og bevarelse av nøytraliteten med en håndhevet folkerett som instrument.

Det faktum at Sverige hadde et større forsvar med et større budsjett enn Norge ble brukt som en grunn til å argumentere mot et forsvarforbund. Et motargument til dette ville være at det alltid vil finnes en styrkeforskjell mellom to parter og at dette ikke burde ligge til hinder for samarbeid. Ibsen konsentrerte seg ikke om å studere ulikhetene mellom landene, men heller det som forente dem. Han mente at det var en ubestridt sannhet at man stod sterkere sammen, og at Norge sikkert hadde klart å stille 110 000 mann til et felles forsvar.<sup>164</sup>

Venstrepolitikeren og statsråden Wollert Konow (H) var også en aktiv deltager i debatten om skandinavisk forsvarforbund. Han var forkjemper for et samarbeid med Sverige, og i likhet med Lowzow var han innforstått med at et forsvarforbund måtte inkludere Danmark. Til Verdens Gang uttalte han at en entente mellom de tre skandinaviske land hadde klart å mønstre 6-700 000 mann, noe som etter hans mening var tilstrekkelig for å sikre de tre folk et liv i fred.<sup>165</sup> Hvis man går ut fra at Ibsens estimat om Norges evne til å stille 110 000 mann er anslagsvis korrekt, blir styrkeforholdene illustrert i Konows uttalelse om tilstrekkelig forsvar. Det er grunnlag for å rette kritikk mot Ibsens noenlunde naive uttalelse om at de to landene kun sto sterkere sammen. Sverige hadde måttet gitt mer enn de fikk i et felles forsvar, noe som kunne medført stor risiko med tanke på eget nøytralitetsvern. Selv om det på ingen måte er irrelevant å snakke om stående hær, hadde det vært mer presist å inkludere størrelsen på en væpnet marine eller omfanget av luftvern. Ibsen ville ikke på dette tidspunkt inkludere flåten i et eventuelt forbund, noe andre forbundsforkjemperne, både i Norge og Sverige så på som absurd.

#### Nordens forsvar

Konow var nok den personen etter Ihlen som hadde mest gjennomslagskraft i Stortinget til å få gjennomført et samarbeid med Sverige. Han hadde så sterk tiltro blant store deler av regjeringen at Knudsen og Castberg hadde foreslått ham som utenriksminister ved

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Konow(H) til Verdens Gang, 25.5.1914 Konow blir oftest omtalt med (H) som står for Hedemarkens amt. Dette for å skille han fra hans fetter, Wollert Konow (S.B) Søndre Bergenshus.

regjeringsdannelsen i 1913. Når Konow avsto tilbudet om å bli utenriksminister ønsket Knudsen ham som finansminister.<sup>166</sup> Ifølge Castberg var det valget av forsvarsminister og utenriksminister som gjorde at Konow ikke ville gå med i regjeringen.<sup>167</sup> Rett etter krigsutbruddet i juli sendte også tidligere statsminister og forsvarsminister Jens Bratlie et brev til Konow hvor han erklærte sin frykt for Norges situasjon. I brevet forklarte Bratlie at det ville vært vanskelig å finne en dårligere rustet regjeringssjef for den kommende krisen enn Knudsen, med sine øyne kun rettet mot Storbritannia. Han skrev også at Keilhau som forsvarsminister var lite betryggende og han oppfordret Konow til å reise til Kristiania for å «søge samvirken» med regjeringen.<sup>168</sup>

Bratlie mente at Norge best var tjent med å komme overens med Sverige angående en felles nøytralitetspolitikk og at Knudsen ikke evnet å gjennomføre dette. Konow var venstregruppens formann frem til han ble kastet i 1915, fordi han da hadde kommet i sterk opposisjon til venstresidens sosiale og økonomiske politikk. I debatten om forsvarsforbund markerte han seg tydelig, og det er rimelig å anta at han tok med sitt engasjement i forsvarssaken inn på Stortinget. Per Fuglum understreker at svært lite er kjent fra de utenrikspolitiske drøftinger etter krigsutbruddet og at verken Knudsens privatarkiv, eller andre privatarkiv, kaster nevneverdig lys over dette.<sup>169</sup> Det er naturlig å tenke at andre temaer enn forsvarsforbund opptok Stortinget i dagene etter krigsutbruddet, men det hadde vært interessant å se hvordan krenkelsen av Belgias nøytralitet påvirket denne debatten. Også avisenes overskrifter ble kapret av andre temaer.

I desember 1914 kom venstrepartiets parlamentariske leder med kraftig kritikk til regjeringens økonomiske politikk. Over to artikler hevdet Konow at regjeringen ikke hadde vært lojal mot beslutningen om opptak av statslån, og mente at om de hadde vært det, hadde landet stått mye sterkere i møtet med krigens utfordringer.<sup>170</sup> I tillegg til å være høyt aktet i Norge var Konow også godt omtalt i Sverige og Danmark. Allerede i februar 1914 hadde han utarbeidet et utkast til en håndbok i folkerett. Gjennom privat korrespondanse mellom Konow og den danske

---

<sup>166</sup> Per Fuglum, 1989, s. 156

<sup>167</sup> Ibid, fra Castbergs privatarkiv.

<sup>168</sup> J. Bratlie til W. Konow(H) 30.7.1914. Offentliggjort samme år.

Merk: 8 august ble Christian Theodor Holtfodt utnevnt til forsvarsminister.

<sup>169</sup> Per Fuglum, 1989, s. 218

<sup>170</sup> Ibid. s. 228

juristen og diplomaten, Herluf Zahle kommer det frem at begge satt på god kunnskap om gjeldende folkerett og delte entusiasmen rundt en ny utforming av disse reglene.<sup>171</sup>

Etter Ibsens svar på kritikken og Konows innlegg i Verdens Gang publiserte Tidens Tegn en artikkel skrevet av ententeforsvareren Christen Dreyer Collin. Under tittelen *Nordens forsvar* argumenterte han for hvorfor et forsvarsforbund mellom de nordiske landene er et spor på riktig vei, men med feil endestasjon. Collin føyde seg inn i rekken av de som var kritiske til at Tyskland hadde disponert nok krefter til å forsvare Sverige i tilfelle av en storkrig, samtidig som han også hevdet at verken Norge eller Danmark kunne forvente tilstrekkelig hjelp fra Storbritannia i samme scenario. Han begrunnet dette med at utviklingen hadde forbigått alle former for garantier av beskyttelse.

*«Dreadnoughternes og aeroplanernes tidsalder har tilintetgjort Englands trygghetsfølelse,.. og det gis ikke lenger noget verdens-politi som beskytter vore kyster og vor veifred paa alle have».*<sup>172</sup>

Collin siktet her til at Storbritannias ubetingede herredømme på havet var blitt brutt og at det hadde vært naivt å tro at utømmelige britiske ressurser kunne blitt brukt på å forsvare de skandinaviske landene.

Videre mente han at å etablere et forsvarsforbund med Russland som antatt *fiende* ville være et feilsteg fordi en europeisk storkrig hadde manifestert seg som to maktblokker mot hverandre, med Tyskland, Østerrike-Ungarn og Italia på den ene siden mot England, Frankrike og Russland på den andre. Litteraturhistorikeren brukte hele sitt dramatiske register når han i artikkelen beskrev de små nasjoners rolle og hvor lite et skandinavisk militært forsvar hadde utrettet mot stormaktene.<sup>173</sup> All militær opposisjon var forgjeves, hevdet han, og som alternativ til forsvarsforbund lanserte han derfor ideen om et nøytralitetsforbund. Tanken var at hvis Norge, Sverige og Danmark først hadde kommet sammen i enighet, kunne de

---

<sup>171</sup> Zahle til Konow 13.2.1914 DRA UD H6-1A4-B4. Brevet er kun undertegnet Zahle. Av korrespondansens innhold er det naturlig å anta at dette er Herluf Zahle, daværende sjef for utenriksministeriets 1. departement og ikke statsminister Carl Theodor Zahle.

<sup>172</sup> *Nordens forsvar*, docent Chr. Collin. Tidens tegn 31 mai 1914.

<sup>173</sup> Ibid. «Naar elefanter slaas, er det ikke raadelig for mindre dyr at være med i leken. De store vil kjæmpe paa liv og død med de store, i en slagtummel tillands, tillufts og tilvands, over og under vandet, hvortil der ikke var maken selv i de flyvende kjæmpeøglers tidsalder. Og i stridens hete vil det ikke ænses om de smaa kommer i veien, blir trampet ned eller revet i stykker.»

strakt ut armen til Nederland, Belgia og Sveits. Til sammen kunne en slik enhet fungert som en mellommenneskelig voldgift og utgjort en symbolsk stormakt bestående av nesten 30 millioner mennesker. Det er vanskelig å tenke seg til om en slik «blokk» av nøytrale kunne utrettet noe av relevans med tanke på å beskytte sin egen nøytralitet, men Collin mente det var den *eneste* veien de nøytrale kunne følge om de skulle håpe å kunne tyngte vektskålen i favør av noe som kunne ligne et folkerettsforbund mellom alle nasjoner.

Litt påfallende er at tanken om et slikt nøytralitetsforbund blir presentert uten å nevne det som kom til å bli den eneste nøytrale stormakten. Tendensen er at USA ble omtalt som så nære Storbritannia at det nesten antas at de vil støtte britiske interesser fremfor de mindre nøytrales interesser i tilfellet av en storkrig. Selv om Collin var innforstått med et nøytralt forbunds begrensninger, mente han at en slik sammenslutning kunne representere en epokegjørende innledning til en videre forening av verdens nasjoner for å hevde folkeretten. Retten skulle kunne bli til makt, mente han. I neste kapittel vil det vises til det arbeidet som de nøytrale regjeringer gjorde for å forsøke å etablere en konferanse av nøytrale under krigen. Her vil også USAs avvisende holdning til et slikt samarbeid komme frem. Woodrow Wilson har blitt presentert som, og står for mange igjen som den fremste forkjemperen for Folkeforbundet. Den amerikanske presidentens holdning til et slikt forbund ble ikke reflektert i hans involveringer under den første verdenskrig. Kanskje var det umulig å igangsette et forbund med evne til å gjennomføre noe under krigen, men det er tydelig at ens interesser under en krig går foran det å fremme et standpunkt man ellers ønsket å ta i fredstid.

Krigsutbruddet og arbeidet for en fellesnordisk forening  
Etter krigsutbruddet ble debatten om et forsvarsforbund mindre tilstede i avisene. Til tross for at felles nøytralitetserklæringer hadde kommet ut av de skandinaviske landene, var det fortsatt knyttet en del usikkerhet til hvordan nabolandene kom til å føre sin utenrikspolitikk fremover. I Norges tilfelle var den svenske tiltrekningen til Tyskland av interesse, og Ihlen påpekte at Sverige hadde vært under særlig press på dette området.<sup>174</sup> I dette henseende var det kanskje også tilfelle at tilhengere av et nordisk nøytralitetsforbund ble stemplet som tyskvennlige etter krigsutbruddet. Dette kan være en forklaring til at forkjempere for et forbund ikke var så tilstede i avisen på det daværende tidspunkt. Det er klart at et styrket vern av nøytraliteten var i tysk interesse fordi det ville svekket den britiske blokaden. Samtidig kunne også tilhengere

---

<sup>174</sup> Stortingsarkivet, Møte for lukkede dører, 15. august 1914.

av forbundet brukt den britiske blokaden og krenkelsen av Belgias nøytralitet for å styrke sine argumenter.

Selv om debatten hadde kjølnet, var det enkelte som fortsatt prøvde å skape oppmerksomhet og handlingsvilje rundt temaet. Mest fremtredende av disse på norsk side var Generalmajor Lowzow. Den 27. november 1914 holdt han et foredrag i Kristiania om nøytralitetsvernet. Han forklarte at Norge allerede hadde fått betydelig bruk for sitt nøytralitetsvern og refererte særlig til hendelsene rundt desarmeringen av «Berlin» 16 november.<sup>175</sup> Lowzow advarte mot at stormaktene etter hvert kom til å konkludere med at det lønnet seg å videre krenke Nordens nøytralitet. Han så på dette som en så stor trussel for alle de tre nordiske landene at de nå måtte samles i et forsvarsforbund for å bli en faktor de krigførende måtte regne med. Gjennom sine foredrag og artikler kom Lowzow i kontakt med den som skulle vise seg å bli den største pådriveren for et nordisk forsvarsforbund under krigen: Christian Frederik Heerfordt.

Den danske legen som senere jobbet for en felleseuropeisk politisk organisasjon i mellomkrigstiden, utformet og trykte to manuskripter angående et nordisk forsvarsforbund. «*Om betimeligheden af Et Nordisk Forsvarsforbund*» og «*Om formen for Et Nordisk Forsvarsforbund*». I tillegg til disse manuskriptene produserte Heerfordt en rekke omfattende henvendelser til de nordiske regjeringer, utenriks- og statsministre og de nordiske politiske partier. «*Om betimeligheden af Et Nordisk Forsvarsforbund*» ble trykket i København tidlig i 1915 og omhandlet aktualiteten til et felles forsvarsforbund inkludert dansk, norsk, svensk og islandsk oversettelse.<sup>176</sup> Heerfordt hevdet å ha fått inspirasjon til arbeidet fra tysk presse, hvor et slikt forbund hadde blitt omtalt som effektivt. Han refererer også til at hendelsene under balkankrigene demonstrerte at små stater kunne hevde seg ovenfor stormaktene. Over 50 sider fordelt under seks ulike punkter, argumenterer Heerfordt for hvorfor et nordisk forsvarsforbund burde opprettes:

- 1) I hvilken grad er hvert av de nordiske landene interessert i opprettholdelsen av de andres selvstendighet?

---

<sup>175</sup> Konows tale i Kristiania 27.11.14 referat i Sydsvenske Dagbladet. 28.11.1914.

Hjelpekrysseren «Berlin» ble tvunget til å søke nødhavn i Trondheim etter å ha lagt ut miner i britisk farvann. Skipet ble deretter internert og bevoktet av norsk nøytralitetsvakt. Hendelsen ble svært omtalt i Norge og sett på som en grov krenkelse av norsk nøytralitet.

<sup>176</sup> Manuskriptene er bevart i dansk utenriksarkiv. Henvendelsene til ministre og politiske partier finnes både i dansk og svensk UD-arkiv.

- 2) Hvilke betingelser for et forsvar frembyr henholdsvis norsk, svensk og dansk territorium?<sup>177</sup>
- 3) I hvilken grad kan hver av de tre nordiske landene antas å være utsatt for fiendtlige angrep?
- 4) Hvorledes utlignes best mulig den forskjellige store risiko som hver av partene tilfører forbundet?
- 5) Kan et anlegg av befestninger ved Øresund og Bælterne i forbindelse med opprettelsen av et nordisk forbund tenkes gjennomført uten konflikt med utlandet?
- 6) Hvilke fordeler vil et forsvarsforbund bringe de nordiske stater?

Heerfordt avsluttet med å poengtere at de tre lands politiske stilling i øyeblikket var avgjørende for arbeidet med et forsvarsforbund. Han uttrykte at Danmarks stilling var betydelig tryggere enn den var for noen tiår tilbake. Dette ble begrunnet med at Kielkanalens utdypning hadde gjort landet langt mindre interessant for Tysk militært inngripen.<sup>178</sup> Han understrekte også at Sund og Bæltpassasjen hadde mindre betydning i krigstid nå enn tidligere, og at Danmark også var «beskyttet» mot erobningsangrep på grunn av sin geografiske plassering ved inngangen av Østersjøen. Han påpekte at disse forholdene hadde medvirket til at Danmark foreløpig hadde unngått å bli implisert i den pågående krigen. Ut i fra Heerfordts beskrivelse av dansk stilling kan det reises spørsmål om hvorvidt Danmark i utgangspunktet hadde noe behov for å inngå i noe forbund. Dette spørsmålet svarte manuskriptet på under tre punkter. Det første innebar at Danmark på sikt ikke kunne klart å finansiere de nødvendige bæltbefestningene. Andre punkt var at Tyskland hadde vært enda mer forsiktige ovenfor Danmark om et forbund var tilstede. Det tredje var at Danmark burde gjøre alt det kunne for å sikre Sveriges stilling mot øst, da dette i realiteten kunne være en inngang til dansk territorium. Av samme grunn mente Heerfordt at det burde være i Sveriges interesse å styrke sitt forsvar mot sydvest, og at dette ville oppnås gjennom et forbund med Danmark.

---

<sup>177</sup> Heerfordt hevder her at samtlige betraktninger av militært innhold er gjennomgått av danske, norske og svenske militære sakkyndige.

Fra norsk side kan dette bekreftes gjennom Heerfordts omfattende private korrespondanse med General Lowzow.

<sup>178</sup> «Den tyske Kielerkanal fungerer faktisk som en lynavleder for den danske stat» *Om betimeligheden for Et Nordisk Forsvarsforbund*, Heerfordt. 1915 s.43

Angående Sveriges stilling mente han ytterligere at nasjonen kun hadde blitt styrket, uten noen virkelig risiko, av å inngå i en fellesskandinavisk beskyttelse av inngangen til Østersjøen. En slik institusjon ville bidratt til å sikre det svenske territorium, også Gotland, mot nøytralitetskrenkelser. Norges stilling blir presentert som gunstig, i le av de to andre landenes posisjon. Teksten argumenterte likevel for at Norge burde gå inn i forsvarsforbundet fordi landet hadde stått svært svakt om territorium i Nord-Sverige hadde blitt erobret. Gjennom å støtte Sverige mente Heerfordt at Norge også ville støtte seg selv. Heerfordt konkluderer med: «*alt vel overveiet kan det altsaa fastslaas, at Danmark og Sverige avgjort bør slutte sig sammen, og at Norge gjør bedst at gaa med*»<sup>179</sup> Manuskriptet fremstår som ordentlig og forseggjort. Det går også frem av andre kilder at sakkyndige har bidratt til arbeidet i vesentlig grad.

I en rekke brev fra februar og mars 1915 mellom Heerfordt og Lowzow kommer det frem at Lowzow har bidratt til arbeidet med manuskriptet og at de nå fortsatte samarbeidet med et mål om å kunne kartlegge hvordan et forsvarsforbund skulle tatt form. Lowzow tok til orde for at forbundet burde bli etablert før stormaktene begynte fredsforhandlingene, fordi landene kunne fått «*brug for at staa sammen naar den Tid kommer*».<sup>180</sup> Heerfordt fortalte Lowzow at han er i gang med opprettelsen av et felles-nordisk ukeskrift samt en forening, med grener i alle Nordens valgkretser med formål om å fremme tanken om nordisk samvirke. Av senere kilder som skal benyttes i denne oppgaven, går det frem at *Den danske Forening for nordisk samarbeide* blir foreslått for diplomaten og senere president i Folkeforbundet, Herluf Zahle i desember 1915, og blir senere benyttet som et organ for Heerfordts bestrebelse etter samvirke på fellesnordiske interesser under krigen.<sup>181</sup>

For Lowzow var det viktigst at en forening mellom de skandinaviske landene fikk sin styrke innenfra. Han mente det var viktig å anerkjenne den historiske betydningen de tidligere forbund og unioner fortsatt hadde. Lowzow skrev at et forbund ikke kunne oppstå på noen måte hvis det rørte ved nasjonalkarakteren eller selvbestemmelsesretten til noen av de skandinaviske folk. Tidligere foreninger mellom skandinaviske land hadde etter hvert tatt en slik form som sikret at de måtte bryte, og Lowzow mente dette var grunnet at de ble inngått på feil eller urettferdige vilkår. Med indre styrke mente han at forbundet måtte inngås helt frivillig og alene tjene interesser som var identiske i de inkluderte landene. Han understreket

---

<sup>179</sup> *Om betimeligheden for Et Nordisk Forsvarsforbund*, Heerfordt. 1915 s.46

<sup>180</sup> Privat korrespondanse. Heerfodt-Lowzow 10.2-1915 SRA UD 58

<sup>181</sup> Av møtereferater fremgår også foreningens ønske og arbeid for å etablere seg i de andre skandinaviske landene. Foreningen Norden ble etablert i 1919.

at dette var premisser som var tilstede, og at et forbund kunne lykkes så lenge det kun omfattet utenriks- og forsvarsspørsmål. Lowzow så nok ikke for seg at de felles interessene strakte seg utenfor målet om å verne om landenes integritet og nøytralitet. Han påpekte at landene ikke hadde identiske økonomiske interesser, og at dette kunne være en utfordring for et forbund mellom landene. Et eksempel på dette er det norske ønsket om å hjelpe korndyrkingen i landet og at spørsmål rundt tollsatser og tollgrenser kunne føre forsvarsforbundet over på handelspolitiske spørsmål.

Det var av begges oppfatning at hvis et forsvarsforbund skulle lykkes i å etableres, måtte man være nøyaktig i måten man presenterte det for de ulike regjeringer på. For å gå frem med dette foreslo Lowzow at representanter fra de tre ulike landene møttes for å utforme en henvendelse sammen. Det var avgjørende at dette var kjente navn som helst hadde tilknytning til ulike politiske parti, men ikke innehadde ledende stillinger. Lowzow mente også at en landoffiser og en sjøoffiser fra hvert av landene burde inkluderes. Fra disse stillingene hadde han også konkrete eksempler på offiserer i Sverige og Danmark som var aktuelle. Heerfordt mente også at det måtte være jurister tilstede, og at han selv hadde hatt bistand fra sin bror og høyesterettsadvokat K.K. Heerfordt i arbeidet med manuskriptene sine. Først når dette møtet hadde funnet sted og partene blitt enig om et utkast, skulle henvendelsen sendes til de ulike regjeringer for de nordiske landene.

Resten av korrespondansen inneholder diskusjon angående et slikt møte og dannelsen av foreningen for nordisk samvirke.<sup>182</sup> Annet enn at møtet burde holdes i Göteborg kommer det ikke frem noen spesifikk dato. I sitt siste brev skrev Heerfordt at han ønsket å møte Lowzow personlig for diskusjon fordi brevvekslingen nå hadde blitt en ineffektiv måte å kommunisere på. General Lowzow døde noen måneder senere og det er usikkert om noe møte fant sted.

Henvendelser til de nordiske regjeringer

Under disse månedene hadde Heerfordt ferdigstilt sitt andre manuskript: *Om formen for Et Nordisk Forsvarsforbund*. Begge heftene ble sendt til utenriksminister Knut A. Wallenberg den 12. oktober 1915 med forsikring om at de var forløpere til en henvendelse utenriksministeriet skulle motta snarest.<sup>183</sup> 15. januar året etter ble *Henvendelser til De Nordiske Regjeringer og til bestyrelserne for de Nordiske politiske partier* sendt til den

---

<sup>182</sup> Lowzow støttet ideen om en forening for nordisk samvirke og skrev han gjerne ville stå til tjeneste for utarbeidelsen i Norge. SRA UD 58

<sup>183</sup> Heerfordt til Wallenberg, 12.10.15, identisk brev ble også sent til statsminister Hammarskjöld.



svenske, norske og danske regjering og til landenes politiske partier. Denne henvendelsen var blitt utarbeidet i tråd med Lowzows forslag om å samle representanter fra de ulike landene. I en redegjørelse for det danske initiativs arbeid kommer det også frem at Heerfordt har diskutert henvendelsen med Herman Kvarnzelius, Jens Christian Christensen og Christian Michelsen. Han hadde fått medhold i sin sak fra Kvarnzelius og Christensen. Michelsen var enig i opprettelsen av et tidsskrift for nordisk samvirke, men var tilbakeholden på spørsmålet om forsvarsforbund.<sup>184</sup>

I sin henvendelse til regjeringene ville Heerfordt få frem at en fellesnordisk forening ville være det sterkeste grunnlag for hvert av de tre inkluderte landene for å opprettholde en absolutt nøytralitet under krigen og at dette var foreningens ene formål. Frem til nå hadde de nordiske landene forsøkt å være så stille som mulig for å unngå å bli involvert i krigen på noe vis. I henvendelsen blir det argumentert for at en fellesnordisk forening ikke hadde brutt denne stillheten, men at stormaktene hadde sett på det som en naturlig utvikling fra kongemøtet i Malmö.<sup>185</sup> Lowzows ambisjon om å få forbundet i gang før fredsslutningene kommer også frem i henvendelsen. Uansett seierherre, presenterte Heerfordt at de skandinaviske landene hadde stått sterkere sammen under fredsslutningen. Her kommer det frem en frykt for at skandinavisk territorium kunne bli foreslått som kompensasjonsobjekt og at dette var langt mindre sannsynlig om de tre nordiske regjeringer møtte enhver slik nyordning med en felles protest.

I sin henvendelse til de politiske partier gjorde han klart rede for at han er innforstått med de komplikasjoner og utfordringer et arbeid av denne skala medførte. Han påpekte at regjeringene ikke var i stand til å ta beslutninger for å hjelpe utviklingen av en forening på dette tidspunkt. Dette blir forankret i en antagelse om at det fortsatt hersker bitterhet mellom det svenske og norske folk rundt unionsoppløsningen og at regjeringene ikke kom til å ta et standpunkt uten store flertall i ryggen. Han navngir her Gunnar Knudsen som særlig uvillig til å ta et forsvarsvennlig standpunkt mot Sverige. Henvendelsen til de profesjonelle politikerne var en appell til at de skulle se verdien av et slikt forbund, og fremfor alt være mer mennesker og mindre politikere når det kom til dette temaet. Heerfordt var klar over det politiske spillet

---

<sup>184</sup> Brev fra Kvarnzelius til Heerfordt, 10.9.15 DRA UD H108,5F24a-5F27b

Ibid. Brev fra Christensen til Heerfordt, 23.1.15

Ibid. Brev Michelsen til Heerfordt, 2.6.15

<sup>185</sup> Heerfordt gikk ut ifra at den eneste stormakt som ville sett på et slikt forbund som truende var Tyskland. Han referer til at den tyske presse viste sympati med utfallet av Malmömøtet og trodde ikke dette skulle være til noe hinder for en forening. Løsningen for å videre blidgjøre Tyskland var å la det tyskvennlige Sverige få en ledende rolle i forbundet, men dette var en strategi han særlig vegret seg å presentere for den norske ledelse.

og hvordan partipolitikk måtte arbeide for å kunne fremme egne verdier. En politiker ville alltid bli møtt med mindre velvilje av dem som ikke er hans partifeller; og i store saker var det vanlig å vente lengst mulig med å ta avgjørende standpunkt. Henvendelsen ønsket å gjøre politikerne oppmerksomme på sakens akutte natur og at de måtte ta hensyn til dette i den form for mobilisering de fant passende. Hvis verken regjeringen eller politikerne i opposisjon kunne ta noen steg for å realisere et tenkt forbund, falt ansvaret alene på det private initiativ. Et eget følgeskriv ble sendt til Gunnar Knudsen hvor Heerfordt priser seg lykkelig over den tillit han allerede har fått fra norsk side til sitt arbeid. Han sikter her til Lowzow, men også Nansen blir nevnt.<sup>186</sup> Det blir understreket at et forbund hadde tatt de største hensyn til Norge, og at den norske opinionen ikke innehadde en fiendtlig holdning ovenfor Sverige.

Heerfordt ønsket med sin henvendelse å puste så mye liv som mulig i sin visjon om et felles nordisk forsvarsforbund. Han refererte hyppig til sine to tekster og mente at de illustrerte klart fordelene ved å inngå i et forbund. Det går også frem at han ønsket å bruke sine arbeider til å korrigere eventuelle feiloppfatninger som eksisterte rundt et nordisk samarbeid. Han var tydelig klar over de utfordringene som lå i veien for etableringen av forbundet og mente selv at dette var det største hinder for hans arbeide. Han så for seg at et privat initiativ, med stor oppslutning i alle de tre landene, i møte med en allerede velinformert politikerbase var det beste grunnlaget for å kunne oppnå resultater.

Wallenbergs svar og etableringen av den danske forening for nordisk samarbeide

Heerfordt oppsøkte utenriksminister Wallenberg i Stockholm i månedsskiftet september-oktober 1916 for å få regjeringens syn på opprettelsen av en fellesnordisk forening.

Wallenberg skal ha vært positiv til arbeidet, men innvendte at den svenske regjering ikke kunne gjøre noe med henvendelsen uten at den hadde garanti om tilslutning fra den danske regjeringens side. Dette resulterte i at Heerfordt tok initiativet til å skrive en ny henvendelse til et langt bredere publikum. For å få den danske regjeringens tilslutning siktet han nå på å engasjere så mange menn av «betydning» som mulig og oppfordret dem til å vise sin interesse for en fellesnordisk forening. I denne nye henvendelsen inkluderte han også svaret han hadde

---

<sup>186</sup> Det går frem at Heerfordt allerede året før har henvendt seg til Nansen om fremgangen og organiseringen av en forening for nordisk samvirke. (27.5.1915) Nansen skal ha takket ja til å lede en av den norske foreningens avdelinger. Fra Redegørelse for et dansk initiativs arbejde i 1915. DRA UD H108,5F24a-5F27b

fått av Wallenberg i Stockholm for å understreke hva som måtte til for å nå dens mål.<sup>187</sup> Den inkluderte også forslag til hvem som kunne innta lederstillinger i den svenske grenen av en nordisk forening. Videre ble det understreket at følelsene knyttet til unionsoppløsningen gjorde at det var utvilsomt et dansk initiativ som måtte ta føringen for å samle de tre landene. Interessant ved den nye henvendelsen var en langt mer omfattende tekst angående det nordiske handelspolitiske samvirke og at dette var nært knyttet til det forsvarspolitiske. Det var ikke før november 1917 at det ble nedsatt nasjonale kommisjoner for å få i gang vareutveksling mellom de skandinaviske landene. Som resultat av svensk innbydelse hadde det blitt opprettet offisielle delegasjoner som på norsk side fikk navnet *Statens varebytteraad* etter opprettelsen av industriforsyningsdepartementet.<sup>188</sup> Inkluderingen av denne typen spørsmål kan ha vært bevisst fra Heerfordts side i et forsøk på å engasjere handelsnæringen. Når krigen viste seg å bli langvarig, var det bare et spørsmål før forsynings situasjonen kom til å påvirke handelsstanden, som ved tidligere anledninger hadde vist seg å ha reell gjennomslagskraft i regjeringen.

For å kunne gi den svenske regjering en garanti om at det fantes virkelig tilslutning i Danmark, følte Heerfordt at han måtte få etablert den *danske Forening for nordisk samarbeide* så fort som mulig. En slik forening, «*hvis Love, Program og Medlemsliste da vilde kunne give Svenskerne den ønskede Forhaandsgaranti for Tilslutning fra dansk Side*».<sup>189</sup> Siden planene om foreningen ble startet i 1916, ble det hevdet at de hadde blitt diskutert mellom over hundre særlig betydningsfulle mannlige og kvinnelig representanter fra industrien, universitetene, kulturen, stats og kommunalforvaltning, hæren, flåten og dagspressen.<sup>190</sup> Disse representantene hadde senere blitt fordelt inn i 8 ulike grupper basert på deres standpunkt. Eksempler på disse gruppene er: grp.6 (10 personer) De som sympatiserte med tanken med mente tidspunktet var feil og grp.4 (15 personer) de som interesserte seg for foreningen, men mente at de ikke kunne delta på grunn av de samfunnsstillinger de inntok. Den største gruppen på ca. 40 personer etablerte seg den 20. juni 1917 som *Den danske Forening for nordisk samarbeide*. Det overordnede målet var å få i gang et forsvarsforbund mellom de skandinaviske landene, men veien dit medførte at foreningen først og fremst måtte

---

<sup>187</sup> Ny henvendelse trykket i november 1916. Usikkert omfang av mottakere. I Danmark fant jeg utenriksminister Scavenius sitt eksemplar og i Norge fant jeg psykiater og samfunnsforsker Johan Scharffenbergs eksemplar. Scharffenberg er ikke nevnt i Heerfordts omfattende arbeid så det kan være rimelig å anta at svært mange mottok den nye henvendelsen.

<sup>188</sup> Keilhau, 1927, s. 249

<sup>189</sup> *Om opprettelsen af Den danske forening for Nordisk Samarbejde*, C.F.Heerfordt. s. 4

<sup>190</sup> *Ibid.*

arbeide for å etablere identiske foreninger i Norge og Sverige. Møtereferatene fra foreningen reflekterer dette og innebærer undersøkelser om hvordan stillingen er for at en forening kan bli etablert i de to andre landene. På samme måte som foreningen i Danmark ble etablert, forsøkte de å gruppere de ulike aktuelle representantene i Norge og Sverige.<sup>191</sup> Kildematerialet kan ikke konstatere at noen varig forening i Sverige eller Norge ble etablert, men inneholder spor av at møter har funnet sted.<sup>192</sup> For etableringen av en gren i Norge kan det også tenkes at Lowzows dødsfall var svært uheldig. I denne sammenheng kan også kastingen av Konow som parlamentarisk leder nevnes. Dette var personer som delte Heerfordts meninger om forsvarsforbundet og kunne ha påvirket arbeidet mot dette målet i Norge. På den annen side kan avsettelsen av Konow som parlamentarisk leder i regjeringspartiet stå igjen som illustrasjon på den avstanden som kan ha vært tilstede mellom de nevnte menns meninger og den sittende regjering.

### Oppsummering

Kapitlet har forsøkt å presentere de ulike meninger som var tilstede i debatten angående etablering av et fellesnordisk forsvarsforbund. For oppgavens videre kapitler har det vært hensiktsmessig å belyse temaet ved å presentere noen forklaringer på hvorfor et forsvarsforbund aldri ble opprettet. Det går frem av kapitlet at det var stor interesse for et felles forbund, men at dette var svært vanskelig å gjennomføre på et nivå av vesentlig betydning. Det fantes ildsjeler som gikk i spissen for saken og det er tydelig at det ble brukt politiske ressurser på arbeidet. Kapitlet har forsøkt å legge frem noen grunner til at de nøytrale ikke fulgte logikken som hadde blitt fulgt ved tidligere konflikter. Usikkerhet og ulike interesser innenfor den totale krigens adskillende rammer har blitt stående som forklaring på hvorfor de nøytrale ikke gikk tettere sammen under krigen. Kapitlet har forsøkt å presentere et noe mer nyansert bilde av et tema som tidligere litteratur ikke har vist nevneverdig interesse for. Henvendelsen manglende evne til å bli videreført av utenriksdepartementene har her blitt trukket frem som eksempel på hvor vanskelig det kunne være å ta det første steget, i retning samarbeid, for de skandinaviske landene.

Om debatten, og arbeidet som har blitt presentert i dette kapitlet har hatt innvirkning på de andre typer samarbeid som ble utført mellom de nordiske nøytrale, er vanskelig å si, men at

---

<sup>191</sup> Referatene inneholder lister over navn beskjeftigelse fordelt i grupperinger lignende de i den danske forenings etableringsfase.

<sup>192</sup> Kgl. dansk konsul i Göteborg rapporterer at en innbydelse til nordisk forening i Göteborg hadde blitt gitt ut til «nuværende og forhenværende akademiske borgere». 10.5.1915. DRA UD 106 5F16b-5F21

debatten var med på å påvirke de nøytrales arbeid med å forsøke å etablere en nøytral konferanse er svært sannsynlig. Dette arbeidet skal belyses i neste kapittel.

## Kapittel 5: En nøytral konferanse

De politiske forhandlinger og bestemmelser som ble gjort med tanke på samarbeid mellom de nøytrale, kan ikke skilles fra de øvrige omstendigheter og det hendelsesforløp som krigen utgjorde. For å kunne forstå utviklingen i de nøytrales kommunikasjon og samarbeid er det vesentlig å kjenne til vendepunkt og eskaleringer under krigen, sett i sammenheng med det økte og til tider forandrede presset på de ulike nøytrale. I dette kapitlet vil det ikke være mye rom for å presentere alle de hendelser som kan ha påvirket de nøytrales politiske linjer. Det vil allikevel være nødvendig å fremheve de mest avgjørende forholdene for å kunne kontekstualisere arbeidet for en nøytral konferanse i krigens to siste år.

Kapitlet ønsker å presentere det arbeidet som ble gjort for å samle de nøytrale bak en felles revidering av folkeretten. Ambisjonen bak arbeidet var å gjenreise den troen på folkeretten som hadde eksistert og forankre noe som kunne bedre deres posisjon. Berg har presentert hvordan den norske regjering aktivt arbeidet mot at en slik konferanse ble gjennomført.<sup>193</sup> Det følgende sikter ikke på å motsi dette, men å presentere et mer nyansert bilde ved hjelp av annet kildemateriale. Kapitlet kommer til å gå grundig inn på det arbeidet som ble lagt ned for å organisere en konferanse av nøytrale. De spesifikke programmene som ble utformet vil ikke være hensiktsmessig å bruke for mye tid på, men vil bli henvist til når det anses som nødvendig.

Krigen eskalerer

Høsten 1916 skulle pålegge de nøytrale ytterligere krigspåkjenninger. Den totale krigens enorme trykk presset Tyskland til å utvide bruken av sitt sterkeste våpen. Særlig i Nordishavet ble ubåtkrigen kraftig trappet opp og Norge følte seg særskilt angrepet. I løpet av september 1916 mistet Norges handelsflåte 71 000 tonn dødvekt, noe som var over det dobbelte av

---

<sup>193</sup> Berg, IFS-info-1997. Angående den nøytrale konferansen baserer Berg sin tekst på Nils Yngvar Bøe Lindgrens hovedfagsoppgave: *Norge og opprettelsen av Folkeforbundet*, 1993, Universitetet i Oslo. Hovedfagsoppgaven er hovedsakelig basert på norsk kildemateriale og trykte kilder. Dette kapitlet er hovedsakelig basert på uttrykte kilder og sikter på å videre belyse arbeidet som er blitt gjort på temaet, ved hjelp av materiale fra svensk og dansk riksarkiv. Oppgavens strenge avgrensning gjør også at temaer som fremgår etter krigen ikke vil bli behandlet.

månedstapet i juni 1915, som inntil da hadde vært den måneden med størst tap.<sup>194</sup> Tapene var store og det norske folket viste tegn til agitasjon. Regjeringen ble utsatt for et enormt press fra avisene og rederiforbundet, men også fra den britiske regjeringspressen. Det var selvfølgelig i Storbritannias interesse å legge så store restriksjoner på det tyske ubåtvåpenet som mulig, og antagelsene om at tyske ubåter brukte norsk skjærgård som transittområde, førte til krav om at den norske regjering skulle nekte ubåtene adgang til norsk territorium. Norge hadde allerede avvist et tilsvarende krav fra ententen i august i samråd med Danmark og Sverige.<sup>195</sup> Presset på den norske regjeringen var enormt og førte etter hvert til ubåtresolusjonen av 13. oktober.<sup>196</sup> Norges stilling mellom de krigførende maktene var belastende. Protestene fra Tyskland lot ikke vente på seg, dette var begrunnet i at den norske resolusjonen gikk lenger enn sin svenske motpart ved å inkludere av handelsubåter. Den danske gesandt i Berlin meldte at Tyskland allerede var forbitret over Norge på grunn av fiskeavtalene og at den nye resolusjonen ikke hadde gjort ting bedre.<sup>197</sup> Tysklands protester var grunnlagt i haagkonvensjonens artikkel 13 som omhandler de nøytrales rettigheter og plikter i tilfelle av sjøkrig.<sup>198</sup> Dette gjaldt i hovedsak prinsippet om en nøytral makts likestilling overfor de krigførende. En resolusjon som innebar handelsubåter rammet kun Tyskland.

Den tyske ambassadøren i Stockholm, Hellmuth Lucius von Stuedten, hadde fortalt Wallenberg at Norge måtte anses som et *instrument i Englands hænder*.<sup>199</sup> Den svenske utenriksministeren var av den oppfatning at Norge var fullt berettiget til å utstede den nye resolusjonen og at de hadde svært gode grunner til det. Til den tyske gesandt hadde han også erklært at han var overbevist om at den engelske regjeringen ikke stod bak den nye resolusjonen.<sup>200</sup> I Sverige fulgte man nøye med på utviklingen i den norsk-tyske konflikten. Norge hadde ikke anmodet om hjelp fra sitt naboland, men ved flere anledninger spurt om Sveriges mening angående den aktuelle situasjonen. Hammarskjöld hadde engasjert den norske minister i Stockholm, Francis Hagerup, til å assistere Ihlen med motsvar på den tyske protesten og Gustav V instruerte sin utenriksminister til å støtte Norge så mye som mulig. Wallenberg hadde også anmodet den tyske gesandt at Sveriges forhold til Tyskland ville blitt

---

<sup>194</sup> Schreiner, 1963, s. 134. de første 25 krigsmånedene påla handelsflåten tap på litt over 265 000 tonn d.w. I perioden mellom 1 september og 31 desember 1916 mistet den norske handelsflåten nesten 303 000 tonn.

<sup>195</sup> Berg, Norge på egen hånd, 1995, s. 215.

<sup>196</sup> Riste, 1965, s. 134-139.

<sup>197</sup> Fra det KGL. danske gesandskap i Berlin, Chiffertelegram, 23 oktober 1916. DRA UD 6-4 B17-B19

<sup>198</sup> Boye, Traktater, s. 61-65 art.9

<sup>199</sup> Fra dansk gesandt til Scavenius, 1 november 1916. DRA UD 10-12 D21b-D22b,

<sup>200</sup> Ibid.

prekært, hvis den tyske regjering hadde gått til ytterligheter mot Norge.<sup>201</sup> Da den svenske pressen fikk vite om Wallenbergs initiativ overfor den tyske gesandt, trykket Stockholms dagblad den 20. november en artikkel som kom til å belyse den svenske opinionens sympati for Norge. Artikkelen hevdet at Sverige ikke skulle bryte med Tyskland, selv om den tyske regjering gikk til ytterligheter mot Norge. Artikkelen fikk bare tilslutning fra noen få konservative aviser. Venstrepressen fordømte artikkelen og majoriteten av landets aviser, inkludert flere utpreget tyskvennlige, begynte nå å fremheve det nordiske samholdets store betydning.<sup>202</sup> Man kan altså si at krisen med Tyskland førte Sverige nærmere Norge. Dette var utgangspunktet for den norske regjering, høsten 1916. Omstendighetene skulle ikke bedre seg nevneverdig etter årsskiftet. I denne situasjonen er det lett å tenke seg at Norge var mer villige til å akseptere en «forandring» og også delta i nye initiativer.

Et svensk initiativ, høsten 1916

Ett nytt ministermøte var planlagt å holdes i Kristiania den 19-22 september. Fra svensk side dukket det opp et initiativ til en nøytral konferanse, hvor de nøytrale kunne diskutere en felles linje under krigen. Kong Gustav hadde allerede ved ministermøtet i København meddelt at han ønsket å foreslå et samarbeid mellom de nordiske landenes og de andre nøytrale maktenes regjeringer. I slutten av august mente Hammarskjöld at tiden for en nøytral konferanse som skulle behandle internasjonale nøytralitetsregler og handelsforhold under krigen, var kommet. I første omgang ønsket den svenske regjering å diskutere initiativet med Norge og Danmark. I et telegram fra Hammarskjöld til den norske minister i Stockholm, uttrykte statsministeren et ønske om enten å fremskynde ministermøtet, eller å få i gang en utveksling av tanker om hva som kunne bli diskutert ved en eventuell konferanse av nøytrale. Videre gikk det frem at den danske utenriksminister ikke hadde noen innvendinger til dette initiativ.<sup>203</sup> Etter korrespondanse med sin regjering meldte også Hagerup at: «*Den norske regjering vil med glæde se, at en konference av nöitrale stater kommer istand ...*».<sup>204</sup> Videre presiserte Hagerup at den norske regjering fremhevet betydningen av at en eventuell konferanse ikke på noen måte kunne være rettet mot noen av de krigførende parter. Den norske regjering ville heller ikke at noen form for fredsmegling skulle stå på agendaen til en slik konferanse. Det er tydelig at Norge ønsket å handle innenfor det lovverket som var satt for nøytrale i krigstid.

---

<sup>201</sup> Avskrift sent til Scavenius, 31 oktober 1916. DRA UD 6-4 B17-B19

<sup>202</sup> 26 november 1916, til Scavenius. DRA UD 6-4 B17-B19

<sup>203</sup> Hammarskjöld til Hagerup, 1 september 1916. SRA UD 102

<sup>204</sup> Fra Hagerup til Wallenberg, 1 september 1916 SRA UD 102



Samtidig kan Norges standpunkt angående fredsmegling og innblanding i en fredsslutning være sterkt påvirket av britisk press. Ententen skulle vise seg å være store motstandere av at en konferanse blant nøytrale i det hele tatt fant sted. Det gjorde dem heller ikke mindre mistenksomme at initiativet kom fra Stockholm, som historisk sett hadde sympati for Tyskland. Ihlen hadde også vist sin bekymring over ententes syn på en eventuell konferanse og temaene som kunne tas opp. Det går frem at han var positiv til en konferanse, men usikker på hva den kunne utrette:

*”Paa den ene Side ses det ikke ret, hvilke Spørgsmaal der med Udbytte kunde behandles af den, paa den anden side maa det antages, at Entetemagterne meget ugjerne vilde se en saadan konferanse træde sammen.”*<sup>205</sup>

Den russiske Duma-presidenten hadde fortalt Ihlen i diskusjon rundt en konferanse av nøytrale at: «luften» i Stockholm ikke forekom ham god, men at det var utmerket «luft» i Kristiania. For å kunne skape forandring, eller delta på noe som kunne utrette forandring i den pressede situasjonen, følte den norske regjering at de balanserte på en knivsegg. Ihlen kunne ikke foreslå at konferansen skulle holdes i Kristiania, fordi han visste at Sverige hadde oppfattet dette som fornærmende. Som et slags kompromiss foreslo Ihlen at Haag var det best egnede sted.<sup>206</sup>

Identiske telegrammer ble av den svenske regjering, i samråd med Norge og Danmark, sendt til den nederlandske, spanske og sveitsiske regjering. Hensikten var å inkludere de andre europeiske nøytrale i diskusjonen på et så tidlig tidspunkt som mulig. I ettertid kan det kan tenkes uheldig at invitasjonen kom som et resultat av et allerede pågående skandinavisk samarbeid,<sup>207</sup> noe som kunne oppleves som ekskluderende. Henvendelsen til Nederland, Sveits og Spania var først og fremst for å måle temperaturen for en konferanse. I andre omgang ønsket Sverige å samle inn forslag til temaer som kunne tas opp ved konferansen. Ved å kartlegge de ulike aktørers oppfatning av aktuelle temaer, kunne man starte å formulere et program. Svaret fra Haag var preget av en reservert holdning til initiativet. Utenriksminister

---

<sup>205</sup> Ihlen til den danske gesandt i Kristiania, 6 september 1916. DRA UD 6-4 B17-B19

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Bilder fra kongemøtet i Malmö 18-19 desember 1914 og ministermøtet i København 9-11 mars 1916, hadde fremstilt det skandinaviske samholdet som sterkt. Også i USA hadde avisene vært preget av disse bildene. RA UD P2-B-1/14

John Loudon anerkjente nytten av at de nøytrale statene innbyrdes drøftet sine felles interesser, så lenge det ble holdt utenfor offentligheten.<sup>208</sup> Loudon mente at hvis offentligheten fikk innblikk i konferansens saker, ville det med en gang bli skapt forventninger om å se resultater, og at det kunne være til skade om disse resultatene uteble. Den 16. september rapporterte den svenske sendemann til Haag at den nederlandske regjering delte sin utenriksministers syn og at den reserverte holdningen var etter all sannsynlighet motivert av en frykt for ententemaktens misnøye.<sup>209</sup>

Bilag 2 i referatet fra ministermøtet i Kristiania 19-22 september dekker diskusjonen rundt en konferanse av nøytrale. Først ble det konstatert at en enighet om videre samarbeide mellom de tre rikene ble vedtatt ved forrige møte i København. Det svenske forslag om en konferanse av nøytrale ble akseptert som et eksempel på denne typen samarbeid og det ble nå diskutert hvilke stater som skulle bli forsøkt inkludert og hvilke nøytralitetsregler som skulle behandles på en slik konferanse. Temaer som ble overveiet for diskusjon i konferansen var spørsmålet om ubåter og luftfartøys ødeleggelse av nøytrale priser og asylretten for disse prisene samt spørsmål som vedrørte de krigførende makters etablering og bruk av svartelister.<sup>210</sup>

Representantene fra de tre landene ble enige om at disse spørsmålene var naturlige punkter på en eventuell konferanse og at de skulle videresendes til Sveits, Nederland og Spania som basis for utviklingen av konferansens endelige program. Det ble samtidig diskutert om man burde inkludere USA i utviklingen av et slikt initiativ, og man ble enige om at det «ikke kunne skade». Videre ble det bestemt at det skulle nedsettes egne kommisjoner fra hvert deltagende land som skulle møtes for å fastslå konferansens form og innhold.<sup>211</sup> Det ble enighet om at møtet skulle finne sted i Stockholm. 17. oktober ble telegrammer som inneholdt de skandinaviske landenes forslag for videre arbeid sendt til Madrid, Bern, Haag og Washington.

Svaret fra Haag kom en uke senere og bar et noe mer positivt preg enn tidligere. Loudon hadde fortalt den svenske sendemann at spørsmålet som angikk ubåter var mindre aktuelt for Nederland, men at han gjerne skulle få gjort noe angående svartelistene. Den nederlandske minister ønsket også at konferansen skulle kunne drøfte de økonomiske forholdene etter krigen.<sup>212</sup> Tidligere hadde den norske regjering ytret at den ikke fant det hensiktsmessig å diskutere noe forhold som gjaldt etter krigen på en slik konferanse. På oppfordringen om å

---

<sup>208</sup> Loudon til den danske gesandt i Haag, 8 september 1916. SRA UD 102

<sup>209</sup> Fra Beskickningen i Haag, dat. Haag den 16. september 1916. SRA UD 102

<sup>210</sup> Fra Bilag 2 i referatet fra ministermøtet i Kristiania. SRA UD 102

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Fra den svenske legasjon i Haag, til Wallenberg, 23 november 1916. SRA UD 102

nedsette egne komiteer for å utarbeide konferansens program, mente Loudon at disse komiteene måtte bestå av sakkyndige. Den svenske sendemann i Haag hadde også på dette tidspunkt blitt spurt ut, av det han omtaler som en *entente-kollega*, om et eventuelt samarbeid mellom de nøytrale. Til dette hadde det blitt svart at det kun dreide seg om økonomiske forhold etter krigen og at et slikt samarbeid var på et ytterst preliminært stadium.<sup>213</sup> I slutten av foregående måned hadde The Times publisert et intervju med Lloyd George der ententens interesse og mistanke var tydelig. Den britiske krigsminister og senere dette året, statsminister var klar i sin tale:

*«There is no end of the war in sight. Any step at this time by the United States, the Vatican or any other neutral in the direction of peace would be construed by England as an unneutral, pro-German move.»*<sup>214</sup>

Med Storbritannia i spissen, fryktet ententen en økt motstand mot blokadevåpenet. Det er rimelig å tro at den britiske regjering tolket en konferanse av nøytrale som en arena hvor folkeretten skulle forsvares, og at dette kunne få konsekvenser for den økonomiske krigføringen. Det var nok heller ingen formildende faktor at initiativet så tydelig kom fra svensk hold. Selv om arbeidet med konferansen hadde vært hemmeligholdt, så den svenske regjering det som nødvendig å opplyse den britiske regjeringen om konferansens motiver. I et chiffrertelegram fra det svenske utenriksdepartementet til London ble det forklart at konferansen siktet på å diskutere handelsspørsmål og nøytralitetsregler som var felles for de nøytrale landene. Det ble forklart at denne prosessen ville skje under det klare prinsipp om upartiskhet ovenfor de krigførende og at fredsmegling ikke fantes på programmet.<sup>215</sup>

28 november mottok Wallenberg svar fra den sveitsiske utenriksminister, som stilte seg velvillig til den svenske regjeringens forslag. Videre meldte han at den sveitsiske minster i Stockholm, sammen med en sakkyndig i folkerett, hadde blitt utnevnt til å bidra i de forberedende overveielsene i Stockholm.<sup>216</sup> Litt senere meldte Madrid at den spanske regjering

---

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> The Times, september 29, 1916. Lloyd George fortalte at de som hadde sympati for Tyskland i den gjeldende økonomiske krigen var: «Well meaning but, misguided sympathizers and humanitarians».

<sup>215</sup> Avskrift av telegram i chiffer frå Kungl. Utrikesdepartementet till beskickningen i London den 2 december 1916. SRA UD 102

<sup>216</sup> Fra den svenske legasjon i Bern, 28 november 1916. Sveitsisk minister i Stockholm var M. Alfred de Claparèd. SRA UD 102

hadde stor sympati for det svenske forslaget, men at de ikke kunne gi noe svar på det daværende tidspunkt. Den spanske utenriksminister meldte også at han så på USAs deltagelse i et slikt arbeid for tvilsomt, men at dette ikke hadde noen innvirkning på Spanias svar.<sup>217</sup>

#### Svar fra Washington

Svaret fra Washington var som de skandinaviske nøytrale trodde at det kom til å være. De hadde hatt liten tiltro til amerikansk oppslutning på initiativet, men henvendelsen hadde blitt sendt med den tanke om at en inkludering av stormakten på et tidlig tidspunkt ikke kunne skade. Utenriksminister Robert Lansing skal etter særskilt konsultasjon med president Wilson ha avgitt sitt svar på den svenske henvendelsen. Den svenske sendemannen, August Ekengren, opplevde det amerikanske svar på spørsmålet om deltagelse på en eventuell konferanse av nøytrale som *avböjande*.<sup>218</sup> Lansing uttrykte stor interesse for de spørsmålene som var foreslått og fremhevet at den svenske vennligheten ble satt stor pris på. Allikevel mente han at USA befant seg geografisk langt unna fra krigsscenen. Dette faktum, sett sammen med de andre omstendigheter, skapte helt andre utfordringer enn det som var tilfelle for de europeiske nøytrale. Lansing fortalte også at amerikansk deltagelse i diskusjon av de fremsatte spørsmålene bød på problemer fordi de neppe kunne opptrådd upartisk på grunn av sin sterke uenighet med *visse* krigførende makter.<sup>219</sup>

Etter synkingen av RMS Lusitania det foregående år hadde presset på den amerikanske presidenten gradvis økt. Wilson hadde avfeid kravene om at USA skulle inntre i krigen og heller fremsatt en protest mot den tyske handlingen. Britene prøvde å skape så store rørelser i USA som mulig etter hendelsen og kritiserte presidenten for å være feig. Å delta på en nøytral konferanse, hvor de krigførende skulle behandles upartisk, var i praksis umulig for Wilson om han ønsket å beholde den tilslutningen han hadde.<sup>220</sup> Så fort dette valget var tatt hadde presidenten i praksis brutt med de gjeldende regler om absolutt upartiskhet for nøytrale i krigstid.

Videre meddelte Lansing at USA sto i et nært forhold til flere syd-amerikanske land og at man med hensyn til disse ikke ønsket å delta på en konferanse hvor de aktuelle landene ikke

---

<sup>217</sup> Avskrift av telegram i chiffer från beskickningen i Madrid till Kungl.Utrikesdepartementet den 7 december 1916. SRA UD 102

<sup>218</sup> Fra Ekengren til Wallenberg, 1 desember 1916. SRA UD 102

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> Med uttalelsen om at USA var: *too proud to fight*, vant Wilson presidentvalget 7 november 1916 knepent foran høyesterettsdommer Charles Evans Hughes. Sharp, 2008, s.11

var blitt invitert. Han mente også at det heller ikke var hensiktsmessig å invitere disse landene fordi konferansen da hadde svulmet ut over det tiltenkte målet og blitt noe helt annet enn det som hadde vært ønskelig.<sup>221</sup> Tidligere hadde Lansing også uttalt at det var best å holde det aktuelle temaet utenfor offentligheten. Det er tydelig at den amerikanske regjering ikke ønsket overskrifter som: «USA forkaster svensk forespørsel om hjelp» eller «Sverige får støtte fra amerikansk side».

Det finnes ingen spor av at det ble diskutert invitasjon til verken Venezuela, Argentina eller Chile i arbeidet med utformingen av en nøytral konferanse. Allikevel kan det nevnes at den venezuelanske regjering sendte en lengre appell til Washington i 1915. Over ti sider argumenterte den for at de nøytrale hadde blitt påkalt til å forsvare hverandres rettigheter av krigens utvikling. Det ble fastslått at det fantes klart definerte folkerettslige lover og at disse måtte kunne revideres under krigen på grunn av den akselererende utviklingen. Ved å referere til tidligere sammenkomster av nøytrale i krigstid oppfordret den venezuelanske regjering til at nøytrale igjen burde samles for å håndheve sine rettigheter. Det ble bedt om at de nøytrale ikke kunne forholde seg likegyldig til krenkelsene og at dette ansvaret særlig falt på de amerikanske nasjonene på grunn av deres geografiske og politiske situasjon.<sup>222</sup>

*«Absolutely and unquestionably neutral, the American nations are called upon to perform the great duty of mediation by their geographical situation, their wide connections with all the belligerent people, their being pacific powers, their traditional exertions in the cause of international arbitration, and the fact that they are seriously injured in their present conditions and future advancement of the war.*

»<sup>223</sup>

Det er vanskelig å presentere de søramerikanske landenes syn på initiativet, men ut ifra dette memorandumet er det rimelig å anta at den venezuelanske regjering ikke hadde hatt noe imot en amerikansk deltagelse på en eventuell konferanse. Henvendelsen til USA kom på bakgrunn av et spansk initiativ til samarbeid mellom nøytrale.

---

<sup>221</sup> Fra Ekengren til Wallenberg, 1 desember 1916. SRA UD 102

<sup>222</sup> Fra venezuelansk utenriksdepartement til Washington, nr4. 1915. SRA UD 1925,

<sup>223</sup> Ibid.

Spania meldte før utgangen av året at de hadde stor interesse og sympati for initiativet og minnet om sitt eget arbeid i samme retning, i april året før. Det blir fortalt at krigens utvikling og de daværende omstendighetene utgjorde et annerledes grunnlag for et slikt samarbeid.<sup>224</sup> Spania ønsket å være forsiktige i sin deltagelse i det arbeidet de skandinaviske landene nå prøvde å sette i gang. Allikevel ønsket regjeringen å følge utviklingen av konferansen, særlig hvis den hadde oppslutning i Nederland og Sveits. Hvis et fullstendig program og form for konferansen ble bestemt, kunne kanskje den spanske regjering innta en mer aktiv rolle. På dette tidspunktet var de europeiske regjeringer blitt kjent med det amerikanske standpunkt, og det kan tenkes, til tross for Spanias tidligere uttalelser, at dette påvirket den spanske beslutningen. Å gå inn i et fellesnøytralt samarbeid fremsto mye tryggere med amerikansk tilslutning, enn uten. Samtidig forsterket britiske og franske diplomater presset ved å fremstille gjentatte spørsmål og advarsler.<sup>225</sup> Den nederlandske utenriksminister hadde ved et tilfelle rådspurt seg med svensk og dansk gesandt om hva han skulle svare de pågående ententegesandtene.<sup>226</sup> Wallenberg kjente også på presset fra engelsk side. Han ble advart mot å holde konferansen på det grunnlag at de nøytrale, ved en slik anledning, kom til å behandle spørsmål som var svært ubehagelige for England.<sup>227</sup>

Historikeren John Coogan argumenterte for at USA mistet retten til tittelen nøytral allerede i april 1915, etter at landet ikke protesterte mot de britisk brudd på folkeretten mot Tyskland.<sup>228</sup> Dette bryter med flertallet av de amerikanske historikerne<sup>229</sup>, som tolker Wilsons politikk som et konsekvent forsvar av nøytraliteten. Lansings svar gir imidlertid støtte til Coogans alternative tolkning fordi det innrømmer at amerikansk sympati heller mot ententen. Det virker som om den dominerende holdningen bak den amerikanske stillingtaken var at ethvert samkvem med de europeiske nøytrale var uforenelig med deres daværende standpunkt. USA hadde tidlig under krigen uttalt at de holdt Londondeklarasjonen gjeldende for alle krigførende. I virkeligheten skjøv de andre nøytrale foran seg, og aviste initiativer for å hevde denne retten. Det er vanskelig å se for seg hva en annen holdning fra USA hadde betydd for

---

<sup>224</sup> Fra beskickningen i Madrid til Svensk UD. 19 desember 1916. SRA UD 102

<sup>225</sup> Gjentakende fra legasjonene i de krigførende landene er at de beskriver ententen som svært pågående. Advarslene er ikke alltid presisert, men ofte er de rettet mot at de nøytrale ikke hadde klart å føre en slik konferanse upartisk og at dette hadde fått ubehagelige konsekvenser.

<sup>226</sup> Dansk gesandt i Haag, 30 nov 1916. DRA UD H6-4 B17-B19

<sup>227</sup> Dansk gesandt i Stockholm til Scavenius. 1 januar, 1916. dra

<sup>228</sup> Coogan, *End of neutrality* 1976: «*Wilson never would understand, because he did not wish to understand, that a nation could not defend its neutral rights against one belligerent, fail to maintain them against its enemy, any yet remain entitled to the legal status of "neutral." "Neutrality" - was a state of law, not of self-assertion*». s. 337

<sup>229</sup> Eksempler på disse er nevnt i innledningskapitlet.

det nøytrale initiativet. En betraktning er at de interne motsetningene som var blant de skandinaviske nøytrale hadde fått mindre betydning. For Norges del kan det tenkes at den pro-britisk linjen ikke hadde vært like attraktiv med tanke på forsyningsspørsmålet, hvis USA stilte seg bak de nøytrales handelsrettigheter på havet. Uten USA i ryggen ble de nøytrales sprikende interesser tydeliggjort, og omstendighetene for å gjennomføre en konferanse ble vanskeligere. Krigens utvikling hadde også sin innvirkning på det tenkte nøytrale samarbeidet. Skapte den uinnskrenkede ubåtkrigen rammer som gjorde en fellesopptreden under krigen umulig?

USA går inn i krigen

Den tyske note av 31. januar 1917 kunngjorde uinnskrenket ubåtkrig fra 1 februar. Dette betydde at all sjøfart innenfor områdene rundt Storbritannia, Frankrike og Italia kunne senkes uten forvarsel.<sup>230</sup> På Ihlens spørsmål til den tyske minister om dette var tilfelle, svarte Michahelles: «*Det maa man være forberedt paa: hvert fartøi som kommer ind i det sperrede omraade, betragtes som fiendlig skib, og da har man ingen pligt til aa varsle*».<sup>231</sup> I denne oppgaven skal det ikke gås nærmere inn på hvilke konsekvenser dette fikk for blokadepolitikken og den nøytrale handel, men den tyske noten kan, i all enkelhet, ha presset USA inn i krigen.<sup>232</sup> USA formelle inntreden i krigen den 6. april 1917 skulle ikke overaskende få konsekvenser for det arbeidet som de europeiske nøytrale forsøkte å få iverksatt. Det kan virket som om arbeidet for en konferanse ble lagt på is i de første månedene av 1917. Det hersket nå en stor usikkerhet om hvilken utvikling krigen kom til å få og de nøytrale landene inntok på ny en «vent og se» holdning.

Etter USAs krigserklæring ble Sveriges nyutnevnte utenriksminister, Arvid Lindman kontaktet av Loudon med forespørsler angående den nøytrale konferansen. Den nederlandske regjering ønsket å vite om noe mer hadde skjedd på dette området og om hvorfor de ikke hadde hørt noe mer.<sup>233</sup> Ved siden av krigens øvrige utvikling angående USA og Russland er det tenkelig at den nederlandske minister ønsket å måle temperaturen til den nye svenske regjering under Carl Swartz. Lindman var mer utpreget konservativ enn sin forgjenger og det

---

<sup>230</sup> Tyske strateger antok at kunngjørelsen ville trekke USA inn i krigen på ententens side, men at ubåtvåpenet kunne vinne krigen for Tyskland før USAs fulle økonomiske og militære makt kunne nå dem. Haugen, (1978) s. 4

<sup>231</sup> Keilhau, 1927, s. 184

<sup>232</sup> "Den tyske erklæring blev omgående besvaret fra amerikansk side med en afbrydelse af den diplomatiske forbindelse, idet Washington-regeringen den 3. februar tilstillede den tyske gesandt Grev Bernstorff hans pas". Bjerg & Mortensen, 2016, s. 96

<sup>233</sup> Fra Haag til Lindman, 11 april 1917. SRA UD 102

var tenkelig at dette skulle få konsekvenser for et nøytralt samarbeid. Den svenske regjering ønsket ikke på dette tidspunktet å ta videre steg i forhandlingene før man visste utfallet av det planlagte ministermøtet i Stockholm 9.-11. mai.

På ministermøtet i Stockholm ble igjen spørsmålet om innkallelse til en nøytral konferanse tatt opp. Berg har henvist til at Norge videresendte forslaget til de nordiske interparlamentariske grupper og på denne måten avviste det svenske initiativet.<sup>234</sup> En svensk rapport fra ministermøtet forteller at partene ble enige om å jobbe videre med ideen om konferansen.<sup>235</sup> Det er hevet over all tvil at Norge var kritisk og avventende til et fellesnøytralt samarbeid,<sup>236</sup> samtidig som de heller ikke ønsket å opptre uforenelig med sin nabo. Hvis den norske regjering var totalt avvisende til det svenske forslaget, så var ikke, eller ønsket ikke den svenske regjering å være klar over dette. En sikkerhet som kom ut ifra samtalene i Stockholm er at man ble enige om at en eventuell konferanse ikke skulle behandle de temaer som nå berørte de nøytrale under krigen. Etter USAs inntog på ententens side antok man at krigen snart kom til å ende. Det var derfor ikke lenger hensiktsmessig å behandle den nåværende krigssituasjonen. Man kan også si at gjennom blokaden og den uinnskrenkede ubåtkrigen hadde de nøytrale innsett at folkeretten langt på vei var død, og at den ikke kunne gjenopplives under de pågående omstendighetene.

Man ønsket derfor at konferansen heller skulle ta opp spørsmål rundt de nøytrales interesser som kom til å oppstå ved eller etter krigens slutt.<sup>237</sup> Dette var temaer som var langt mer behagelig å diskutere for nasjoner som var redde for å komme på kant med de daværende krigførende makter. I sammenheng med fredsslutningen var det ventet at en ny internasjonal rettsordning skulle bli opprettet, og det var i de nøytrales interesse å kunne få delta i dette arbeidet. For å oppnå dette ble det enighet på ministermøtet om at man burde forberede og ordne sine standpunkt på forhånd, og at dette kunne være på programmet for den nye påtenkte konferansen. Det niende interparlamentariske delegatmøtet ble avholdt i Kristiania 29. og 30. juni. Som ventet presset de interparlamentariske gruppene nå på for at det snarest skulle sendes ut invitasjoner til en konferanse.<sup>238</sup>

---

<sup>234</sup> Berg, IFS, 1997, s. 8-9

<sup>235</sup> Stockholm 6 juli. 1917. SRA UD 102

<sup>236</sup> Særlig er det Gunnar Knudsens innstilling som er fremtredende for dette standpunktet. Tydeliggjort av Berg, IFS info 4/1997, Nordisk samarbeid 1914-1918

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Larsen, 1976, s. 189 les også Haug, 2011, s. 86-89



Søndag 26. august publiserte Tidens Tegn en artikkel angående den nøytrale konferansen som et resultat av Lindmans tale i Stockholm. Utenriksministerens tale var første gang Sveriges initiativ ble omtalt fra offisielt hold. Avisen hevdet at Norge og Danmark skulle delta under visse forutsetninger. Disse forutsetningene var som tidligere nevnt at konferansen skulle være upartisk overfor de krigførende og at den ikke skulle inneholde noen form for fredsmegling. Artikkelen resonerte seg frem til at en konferanse under krigen ikke kunne unngå å omfatte USA, «*Hvis den skal ha nogensomhelst realitet*».<sup>239</sup> Artikkelen hevdet at så fort USA ble tema på konferansen, så var det ikke lenger mulig at den ikke fikk en ensidig karakter og dermed mistet sin upartiskhet. Til slutt slo den fast at Norge ikke kunne gå med på en fellesopptreden mot USA. Den svenske sendemann til Kristiania, Fredrik Ramel, kontaktet Ihlen umiddelbart.<sup>240</sup> Den norske utenriksministeren medelte at han fant artikkelen høyst merkelig og at den inneholdt en stor mengde falsk informasjon. Ramel tolket Ihlens reaksjon som oppriktig beklagende. Ihlen fortalte at Tidens Tegn hadde opptrådd underlig og at de indiskresjoner som hadde forkommet overhodet ikke stammet fra det norske utenriksdepartement.<sup>241</sup> Videre uttrykte Ihlen enighet i at regjeringen skulle forsøke å forhindre utgivelsen av slike artikler i fremtiden. Avisens nye redaktør, dr. Tommesen, skulle særskilt anbefales å iaktta større forsiktighet på det grunnlag av at sånne usannheter kunne være til skade for landet.

#### Forberedende samtaler i Stockholm

I juli sendte den svenske regjering ut innkallelser til en sammenkomst av nøytrale representanter i Stockholm, hvor muntlige forhandlinger angående en konferanse skulle begynne. Sveits og Nederland sa seg villige til å delta i forhandlinger med forbehold om å kunne vente med å svare på deltagelse i den endelige konferansen. Spania stilte seg likt som før. Den svenske sendemann i Madrid rapporterte at Ententemaktene hadde arbeidet mot at en konferanse skulle finne sted, men at omfanget av dette arbeidet var uvisst.<sup>242</sup> Det ble også hevdet at den Italienske ambassadøren i Spania sterkt hadde oppfordret til at den spanske regjering skulle stille seg avvisende til det svenske forslaget.<sup>243</sup> Fra Washington hadde tonen

---

<sup>239</sup> Tidens Tegn 26 august 1917: *De Nøitralles Konference*

<sup>240</sup> Fredrik Ramel hadde allerede dette året blitt forslått som Sveriges utenriksminister, posten gikk til Lindman. Senere denne høsten hadde han igjen vært oppe til diskusjon for posten, men stillingen gikk da til Johannes Hellner. Ramel skulle måtte vente til 1930 før han ble sjef for Sveriges utenriksdepartement.

<sup>241</sup> Fra Ramel til Lindman, 28 august 1917. SRA UD 102

<sup>242</sup> Det blir igjen ikke presisert noe videre om presset fra ententen, men det går frem av sendemannens beskrivelse at han antar at sendemenn fra ententen hadde forsøkt å påvirke hans kollegaer fra nøytrale land.

<sup>243</sup> Fra beskickningen i Madrid, 29 august, 1917. SRA UD 102

blitt drastisk endret. USAs utenriksminister skal ha vært kraftig irritert på at Sverige hadde innkalt til forhandlinger mellom nøytrale i Stockholm. Det ble fremhevet fra amerikansk side at en slik aksjon ikke kom til å fremme Sveriges sak i USA. Det blir her siktet til Sveriges import og eksport, særlig med tanke på olje. Lansing truet den svenske utsendelsen og spurte om det fantes noen garanti for at nordamerikansk olje ikke skulle finne veien til Tyskland i form av svensk fabrikat eller fisk.<sup>244</sup> Motstanden førte til at arbeidet med konferansen ble satt på hold inntil videre og lite ble gjennomført på området høsten 1917.

I en rapport på nyåret fra den nyutnevnte utenriksminister Johannes Hellner til Gustav V blir det lagt frem hvordan arbeidet for en nøytral konferanse hadde gått frem og hvordan det på daværende tidspunkt lå an. Det ble skrevet at en innbydelse til Nederland, Sveits og Spania samt Norge og Danmark for å delta i forberedende arbeid hadde blitt sendt i Juli måned. Noe utover dette blir ikke nevnt, så det er rimelig å anta at et møte på dette tidspunktet ikke hadde skjedd. Videre oppfordret Hellner til en kongelig nedsettelse av en komité bestående av tre personer som skulle videreføre arbeidet sammen med tilsvarende komiteer nedsatt i Norge og Danmark.<sup>245</sup> Dette må tolkes som et nytt forsøk på å skape fremgang i arbeidet og få realisert en sammenkomst mellom representanter fra de ulike landene. Ved siden av to sakkyndige ble det fremmet et ønske at den siste av komiteens medlemmer tilhørte den svenske interparlamentariske gruppen, siden denne organisasjonen allerede hadde behandlet temaet. Som medlemmer av komiteen foreslo Hellner høyesterettsdommeren E.T.Marks von Würtemberg,<sup>246</sup> statsråd A.T.Adelswärd og kabinettsekretæren O.A.H.Ewerlöf. Kort tid etter Hellners oppfordring ble komiteer utnevnt i de tre nordiske landene.

Kongelig resolusjon av 22 januar

En utvalgt komité av sakkyndige for «*undersøkelse og bearbeidelse av det materialet som forelå*» ble nedsatt av Sverige som resultat av den kongelige resolusjonen av 22 januar, 1918. Fra dansk side ble dette verv gitt til departementssjefene i utenriksdepartementet, Kammerherre Zahle og Kammerherre Clan. Disse skulle bli bistått av en sakkyndig fra marineministeriet.<sup>247</sup> Dansk side uttrykte på dette tidspunkt en skepsis for ulike temaer som kunne bli diskutert på det tenkte komitémøtet. Skepsisen var grunnlagt i spørsmål om

---

<sup>244</sup> Fra beskickningen i Washington, 30 august, 1917. SRA UD 102

<sup>245</sup> Rapport fra kungl. Utrikesdepartementet, 22 januar 1918. SRA UD 102

<sup>246</sup> Würtemberg skulle fungere som ordførende for komitéen. Han var medlem av riksdagens andre kammer og ble senere Sveriges utenriksminister. Han var også Sveriges delegat ved fredskonferansen i Versailles.

<sup>247</sup> P.M til svensk U.D. fra København, 6 februar 1918. SRA UD 102. Fra senere dokumentasjon kommer det frem at det var Niels Neergaard som ble siste medlem av komiteen sammen med Herluf Zahle og M.J.C.T. Clan.

internasjonale tvangsmidler og nedrustning. Dette var områder som den danske regjering mente at kom til å berøre de aktuelle politiske forhold og at de i så fall ikke egnet seg til å bli behandlet av disse statlige nedsatte komiteene. På grunn av disse temaene var danskene usikre på når den endelige konferansen burde holdes. Det blir altså fra dansk side tatt samme forbehold som den nederlandske og sveitsiske regjering hadde tatt halvåret før. Disse regjeringene hadde altså takket ja til å møtes i forberedende samtaler, men avga ingen garanti for å være tilstede på den endelige konferansen. Dette er naturlig, da man ikke visste hvilket resultat en for-konferanse fikk og man ikke visste hvilket program som skulle ligge til grunnlag for den endelige konferansen. Samtidig kan det også tolkes som en utsettelse av et svar man ikke ønsket å gi. Ved å hele tiden ta forbehold, samtidig som man fant punkter å utsette på initiativet, kunne de andre nøytrale opprettholde sin passive stilling uten å brenne noen broer. Dette stemmer overens med Bergs tese om norsk og dansk forhalingstaktikk overfor det svenske forslaget.

Allikevel fremhever danskene verdien av de sakkyndiges arbeid i praktiske spørsmål og at spesielt de tre nordiske landene ville hatt en særlig interesse av å forberede seg til deltagelse ved *folkerettens fremtidige reetablering*.<sup>248</sup> Med dette siktet danskene til spørsmål angående en utvidet voldgift, nøytralitetsrett, luftkrigsrett og behandling av undervannsbåter. Et forberedende nordisk samarbeide, med forent støtte på disse punktene, basert på krigens innhøstede erfaringer, var av stor betydning ved senere forhandlinger ifølge danskene. «... og det vilde beholde sin Værdi uafhængigt af den Form, hvorunder man eventuelt maatte kunne gøre Brug deraf».<sup>249</sup> Den 26. mars kunne Hagerup melde at etter den kongelige resolusjon av 22. mars hadde også den norske regjering nedsatt en komité av sakkyndige for undersøkelse og bearbeidelse av arbeidet som har blitt gjort med tanke på den nøytrale konferansen. Hagerup skulle selv lede komiteen, sammen med skipsreder Joachim Grieg og generalsekretær Christian Lous Lange.<sup>250</sup> Fra svensk side samsvarte medlemmene med de forslag som Hellner hadde foreslått i januar. Etter at de tre komiteene var blitt bestemt, tok det ikke lang tid før Ewerlöf kontaktet Zahle angående en dato for de tre kommisjoners møte. Hagerup hadde bistått Ewerlöf i planleggingen og fungerte som en mellommann mellom Norge og Sverige. Hvis den norske regjering var tilbakeholden til samarbeidet, var ikke denne innstillingen reflektert i Hagerup. Han skulle innta en stadig større rolle i samarbeidet og

---

<sup>248</sup> Til svensk U.D fra København, 11 mars, 1918. SRA UD 102

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Fra Hagerup til Hellner. 26 mars, 1918. SRA UD 102. Christian Lange var generalsekretær i den interparlamentariske union i Bern, Brussel og Genève. Han mottok, sammen med Hjalmar Branting, Nobels fredspris for sitt fredsarbeid i 1921.

fremsatte datoen for et møte mellom komiteene i København, 13. mai. Kort tid etter var denne dato og tidspunkt bestemt og bekreftet fra København og Kristiania.<sup>251</sup> Senere bestemte Danmark seg for å utvide komiteen med tidligere forsvarsminister Peter Munch, samtidig som Sverige byttet ut Ewerlöf med tidligere finansminister, Hjalmar Branting.<sup>252</sup>

Møtet mellom de tre nordiske komiteene ble avholdt i København fra 13.-18. mai. Dagen etter møtets begynnelse ble Ramel instruert til å holde møtets innhold hemmelig ovenfor *fremmede* diplomater i Kristiania. Forskjellige aviser hadde skrevet om møtet i København, men programmet hadde ikke blitt offentliggjort. Delegaten til Kristiania hadde allikevel blitt bedt om å formidle til sine kollegaer at det ikke gjaldt noen *fredsaksjon*.<sup>253</sup> Referatene fra møtet forteller om en utforming av et program for forhandlingene på den endelige konferanse, en «bases de discussion». Hver komité skrev identiske rapporter til sine respektive regjeringer, hvor møtets resultat var samlet under fire punkter:

1. Permanent organisasjon av de internasjonale freds- eller folkerettskonferansene.
2. Statenes forpliktelse til å forsøke å la uenigheter bli behandlet i fredelige former, før fiendtligheter ble innledet.
3. Opprettelsen av en ny fast domstol for internasjonale rettsaker.
4. Opprettelsen av et organ for internasjonal etterforskning og forlikprosedyre.

Det ble diskutert hvilke folkerettsspørsmål som burde nyreguleres. Det ble bestemt at hvis endringer skulle tre i kraft måtte de berøre alle de nøytrale stater i like stor grad.<sup>254</sup> Tanken var at hvis et arbeid skulle gjøres i felleskap måtte resultatene være like rettferdig for alle deltagere. Videre ble det bestemt at det var en nødvendighet med tanke på resultater at befullmektigede, ved siden av sakkyndige, deltok i den videre utviklingen. Hagerup meldte at den norske regjeringen tilsluttet seg det programmet som komiteene hadde satt frem med den forventning om at dette ble gjenstand for nærmere drøftelse på ministermøtet som skulle avholdes i København 26. juni.<sup>255</sup> Ihlen fremholdte at komiteene løste sitt oppdrag på en utmerket måte og at arbeidet utgjorde et godt utgangspunkt for det kommende

---

<sup>251</sup> Telegram mellom Kristiania og København, og Stockholm og København, 27 og 29 april 1918. SRA UD 102

<sup>252</sup> Haug, 2011, s. 90

<sup>253</sup> Adlercreutz til Ramel, 14 mai, 1918. SRA UD 102

<sup>254</sup> Fra rapporten av møtet i København. SRA UD 102

<sup>255</sup> Hagerup til Hellner, 3 juni, 1918. SRA UD 102

ministermøtet.<sup>256</sup> Resultatet av komiteenes arbeid kan sees som en videreutvikling av de to Haagkonferansene og det arbeidet den nordiske interparlamentariske union gjorde i årene mellom 1912 til 1914.<sup>257</sup> Formålet med møtet var for svenskene å på utviklet et fastere og mer begrenset program som de kunne presentere for de øvrige nøytrale. Det var grunn til å tro at den smått avvisende holdningen initiativet hadde blitt møtt var knyttet til konferansens manglende struktur. Noe overaskende er det at Hagerup og Lange inntok en sentral posisjon i forhandlingene. Som tidligere vist hadde Norge på tidligere tidspunkt hatt en mer passiv holdning til samarbeidet. Særlig punkt 1 og 3 hadde fra de norske representantene blitt holdt frem som viktige punkter på programmet for en konferanse.<sup>258</sup> Karl Erik Haug har vist til at dette var linjer som direkte kan knyttes til den posisjonen den norske delegasjonen til Haag inntok i 1907.<sup>259</sup>

#### Andre initiativer

Fra den sveitsiske presidentens tale i parlamentet 8. juni kommer det frem at landet lenge hadde arbeidet med utformingen av en bedre internasjonal rettsorden for å forebygge krigsutbrudd.<sup>260</sup> Felix Calonder uttalte at motivet bak dette arbeidet var å kunne presentere et program ved en kommende allmenn fredskonferanse, alene eller med andre lands tilslutning. Presidentens nærmeste juridiske rådgiver, Max Huber, mente at det var avgjørende at en person i en så ansvarsfull stilling stod frem for de nøytrales rettigheter. Han siktet her til at Calonders standpunkt skulle motvirke den «conspiration de silence» som syntes å være tillagt arbeidets bestrebelse. Huber mente at for få ledende statsmenn hadde tatt til orde for et slikt arbeid og at det i hovedsak hadde blitt behandlet av fredsforeninger og det offentlige ordets menn.<sup>261</sup> Han siktet her spesielt til de nøytrale landene og oppfordret til at Calonders eksempel burde følges av dem. På dette tidspunktet var de nordiske komiteenes arbeid fortsatt hemmeligholdt, og den svenske sendemann til Sveits hadde ikke fått tillatelse til å kommentere dette. I sin rapport til den svenske regjeringen omtaler han varmt den sveitsiske presidenten og tror at når tiden var kommet, ville den sveitsiske regjering ta godt imot de nordiske lands resultater av komité-møtet. Han oppfordret her eksplisitt til et mer personlig

---

<sup>256</sup> Fra Ramel til Hellner, 8 juni, 1918. SRA UD 102

<sup>257</sup> Haug, 2011, s. 91. Haug påpeker også at dette var arbeid som Lange, Munch, Neergaard, Adelswärd og Branting tidligere hadde deltatt i.

<sup>258</sup> Fra rapporten av møtet i København, 22 mai, 1918. SRA UD102

<sup>259</sup> Haug, 2011, s. 90

<sup>260</sup> Fra A.Ehrensward til Hellner, 8 juni, 1918. SRA UD 102

<sup>261</sup> Ibid.

samarbeid med Huber.<sup>262</sup> Huber og Calonder bekreftet at arbeidet i sveits ikke enda hadde faste punkter, men at utgangspunktet for arbeidet var å skape av nye voldgiftskonvensjoner. Huber så for seg at om alle stater forpliktet seg til å henvise alle politiske uenigheter til en meglingskonferanse bestående av politiske personligheter, skulle ingen stat kunne erklære krig. Dette var i grunnen den samme ideen som hadde blitt presentert på sjøfartskonferansen i London 1913, under Sir Edward Greys ledelse. Man kan også se tydelige paralleller til president Tafts tidligere forslag til internasjonal rettsorden.<sup>263</sup> Uansett form for ordning mente Huber at det var krav om dens permanente natur og tilgjengelighet. I tilfelle av en krise måtte man øyeblikkelig være klar over hvor man henstilte sine uenigheter og at dette var til en anerkjent institusjon med bred tilslutning. Det var også et krav om at det land som innførte økonomiske sanksjoner mot et land var helt uavhengig og selvforsynt. Det er tydelig at Huber sikter til et hovedsete i Sveits når han talte om permanent nøytralitet. Punktet om uavhengighet og selvforsyning var i praksis umulig å få gjennomført. Under krigen var også Sveits avhengig av store mengder importert kull.

Rapporten fra København fikk etter hvert en ny utforming med den hensikt å kunne sende den videre til Nederland, Sveits og Spania. Punktene som det ble enighet om blant de skandinaviske komiteene, var de samme, men dette nye memorandum inkluderte en oppfordring til tilslutning fra de andre europeiske nøytrale. Adressert til *verdens siviliserte stater* ønsket brevet å fremheve folkeretten som de nøytrales eneste våpen i storkrig. Det ble uttrykt at de som manglet makt, måtte kunne finne makt i de internasjonale lover, hvis ikke var det åpent for nye krenkelser. I samråd med de to andre nordiske landene ønsket den svenske regjering å fremheve betydningen av en ny rettsordning for å forebygge væpnede konflikter. Wilsons tale i kongressen tidligere dette året hadde tydelig satt sitt preg på utformingen av denne nye henvendelsen. Den amerikanske presidenten hadde presentert sine 14 punkter, og man kan særlig se de tre første og det siste av Wilsons punkter som inspirasjon for den nordiske oppfordringen.<sup>264</sup> Det blir pekt på utfordringer i utviklingen av en ny internasjonal rettsorden, men ved å behandle memorandumets fire fremsatte punkter ville man kunne ta betydelige mellommenneskelige, steg fremover.<sup>265</sup> Henvendelsen forsvarer de

---

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Hindman. E.J., (1973) *The General Arbitration Treaties of William Howard Taft*, *The Historian*, Vol. 36, No.1 Etter tiden som president tilbragte Taft tiden med voldgiftsarbeid og fremme av verdensfred gjennom «League to Enforce Peace».

<sup>264</sup> I samband med blivande fredslut, skapa en fastare sammanslutning mellan alla stater – et «nationernas förbund» fra det svenske memorandum. SRA UD 102

<sup>265</sup> Ibid.

nøytrales posisjon i utviklingen av den fremtidige rettsorden med at de gjennom sine avgjørelser for å unngå ulike konflikter har opparbeidet seg en form for autoritet på det gjeldende området.

På dette tidspunktet syntes nok den svenske bestemmelsen at all assosiasjon med USA på dette initiativet var utelukkende positivt. Det fremhevet betydningen av arbeidet og understreket at dette var tanker som stormakten også hadde fremsatt. Som det skal presenteres litt senere i kapitlet skulle denne strategien samtidig vise seg å sette det svenske initiativ i skyggen av den mer fremtredende wilsonianske idealismen. Resultatet av komité-møtet i København var at den svenske regjering nå hadde utviklet et fast program for sin tenkte konferanse. Tidligere hadde blant andre Nederland og Sveits gitt uttrykk for mindre entusiasme for initiativet på grunn av dens manglende program og preliminnære fasade. Dette hadde vært en av de største utfordringene for svenskene fordi de ønsket å inkludere så mange nøytrale som mulig, på et så tidlig stadium som mulig. Løsningen ble altså å kun invitere de nordiske landene for å utvikle et fastere program.

15. juni meldte den nederlandske utenriksminister til den svenske sendemann at de hadde mottatt et lignende forslag av den amerikanske minister i Brussel, Theodore Marburg. Forslaget kom fra «the League to Enforce Peace», og ble heretter omtalt som det Marburgske programmet. Ved siden av sine egne ønsker for den kommende fredskonferansen ønsket den nederlandske regjering nå å etablere en «point de contact» med Sverige. Sammen kunne de ulike programmene sammenlignes og utvikles til å inkludere hverandres punkter.<sup>266</sup> Loudon var nok av den oppfatning at hvis de ulike forslagene som ble fremsatt ved fredsslutningen bar preg av likhet og overenstemmelse, ville de ha størst gjennomslagskraft. Dette standpunktet fra nederlandsk side skulle komme til å endre seg mot slutten av krigen.

#### Invitasjon til konferanse

Utover sommeren 1918 forsøkte Sverige å invitere til sin lenge påtenkte konferanse av nøytrale. Sammen med Norge og Danmark ønsket de å utforme en offisiell innbydelse til de andre nøytrale nasjonene. Tidligere statsminister Jørgen Løvland fortalte Ramel at han fant det svenske forslag til invitasjon for tilfredsstillende avfattet.<sup>267</sup> På en annen side hadde statsminister Knudsen oppgitt at han mente programmet burde vært enda mer omfattende, ved å inkludere obligatorisk voldgift. Berg konkluderer med at Knudsen forlangte et mer

---

<sup>266</sup> Til Hellner fra Haag, 18 juni, 1918. SRA UD 102

<sup>267</sup> Ramel til Statminister Eden, 25 juli 1918. SRA UD 102

ambisiøst konferanseprogram for å fremsette et scenario som i praksis var mye vanskeligere for svenskene å få gjennomført.<sup>268</sup> Det er vanskelig å si seg uenig i Bergs konklusjon, den norske motviljen til konferansen er tydelig. Det kan allikevel argumenteres for at den ikke er ensartet. Det er flere grunner til den avventende holdningen og den norske regjering var under krigen sammensatt av svært ulike personligheter. Det ble av flere norske regjeringsmedlemmer gitt uttrykk for at et samarbeid med Sverige, kunne vært gunstig. Om ikke høyrøstet kjempet for, eksisterte det en motvekt til statsministerens harde linje.

Knudsen informerte Ramel om at innbydelsen ikke burde sendes ut før man hadde sondert de krigførende makters stilling til programmets hovedpunkter. Han fortalte at hvis programmet hadde vært bredere og inkludert obligatorisk voldgift, hadde situasjonen vært annerledes fordi de krigførende allerede hadde uttalt seg om emnet. Ramels forklaring om at hvis de krigførende hadde akseptert et bredere program, skulle de ikke ha noe imot et mer begrenset et, falt for døve ører.<sup>269</sup> Det var av Ramels oppfattelse at Ihlen ønsket å få satt sitt preg på det norske svar til den svenske innbydelse, for å kunne utvanne Knudsens standpunkter. En av grunnene til at det norske svaret ble så forsinket var at Ihlen jobbet mot sin statsminister for å modifisere hans standpunkter.<sup>270</sup> I starten av august kunne Hagerup melde til den svenske regjering at Norge sluttet seg til det svenske forslaget om å utsende invitasjoner til en konferanse av nøytrale fra Norge, Danmark og Sverige til den nederlandske, sveitsiske og spanske regjering. Innbydelsen inneholdt forslaget om at sted og tid skulle bestemmes så fort de tre aktuelle regjeringer hadde meldt sitt ståsted med tanke på konferansens avholdelse. Den norske regjering forutsatte at noe tidspunkt for konferansen ikke ble avtalt før alle inviterte nasjoner hadde avgitt sitt svar. Fra dansk regjering blir det meldt at det ikke eksisterer noen innvendinger på Hagerups meddelelse.<sup>271</sup>

Både i Sverige og i Sveits eksisterte det en oppfatning om at de nøytrale, gjennom deres evne til å holde seg utenfor krigen, hadde legitimert sin posisjon i utformingen av en ny internasjonal rettsorden. Det er vanskelig å konstatere hvor reell denne oppfatningen egentlig var, men det ble brukt for å argumentere for sin posisjon ved den endelige fredsslutningen.

---

<sup>268</sup> Berg, IFS, 1997, s. 10. Hovedgrunnen til Knudsens tidlige motsetninger til den nøytrale konferansen var nok grunnet i en frykt for at den skulle komme på bekostning av de pågående handelsavtaler med Storbritannia. Se Larsen, 1976

<sup>269</sup> Ramel til Eden, 26 juli 1918. SRA UD 102 Det er tydelig at Ramel uttrykker en viss frustrasjon ovenfor den norske statsministerens evne til å saklig føre en samtale. Flere ganger er Knudsens «temperament» nevnt som hinder for kommunikasjon.

<sup>270</sup> Ramel til Eden, 6 august, 1918. SRA UD 102

<sup>271</sup> Liljewalch til Hellner, 19 august, 1918. SRA UD 102



Den stadig mer probritiske avisen Tidens Tegn publiserte en artikkel den 7 september som belyste en annen side av saken. Først kommer det frem av artikkelen at man ikke har annet innblikk i arbeidet for en nøytral konferanse enn det som har kommet frem etter ministermøtene. Dette understreker at de nøytrale hadde lyktes i å holde sitt arbeid hemmelig, noe som var satt frem som krav tidlig i prosessen. Videre i teksten blir det uttrykt tvil angående resultatene en slik fellesopptreden, før de nøytrale blir anklaget for å ha en misoppfatning av sin posisjon. Dette blir forklart ved at de nøytrale *ikke* er så populære på den internasjonale arena som de kanskje selv mener og at de krigførende *ikke* deler de nøytrales oppfatning av nøytralitetens store moralske verdi.<sup>272</sup> Selv om John Bull skinner igjennom den norske avisen, peker artikkelen på en stor svakhet i de nøytrales legitimering. Oppgaven har tidligere gjort oppmerksom på at nøytralitet forutsetter krig, og når krigen endte var i praksis alle «nøytrale» igjen. Det ville være en taper, men ingen krigførende. Hvis de nøytrale skulle håpe på å beholde sin moralske middevei mellom motstridende parter måtte dette utspille seg ved at det etter krigen etablerte seg sterke motstridende meninger. Dette var lite sannsynlig ved en fredsslutning hvor den ene parten kom til å bli offer for så dype kutt at den ikke kunne hevde seg på lik linje med sin motpart.

#### Nytt komitémøte

De skandinaviske komiteene møttes igjen i København fra 27. september til 1 oktober. Sverige hadde parallelt med det nøytrale samarbeidet utformet et detaljert skriv med forespørslers angående håndhevelse av den eventuelle nye rettsorden. Det svenske arbeidet var svært forseggjort og var basert på et omfattende kildemateriale. Dette inkluderte anerkjent publisert litteratur<sup>273</sup>, men også det Marburgske utkastet fra «the League to Enforce Peace». Foruten om dette utvalgte materialet var de 55 tesene som ble fremsatt av svenskene også basert på alle de forslag som ble lagt frem under den andre Haagkonferansen angående en fast internasjonal domstol. I referatet fra møtet i København går det frem at møtet «til dels» skulle drøfte det svenske utkastet og ta for seg prinsipielle spørsmål.<sup>274</sup> Fra norsk side var det særlig Christian Lange som hadde forberedt kommentarer til utvekslingen. Senere hadde også Hagerup grundig gjennomgått de svenske tesene og presentert sine forslag til

---

<sup>272</sup> Tidens Tegn, 7 september, 1918.

<sup>273</sup> Litteraturlisten inneholdt svært mange titler publisert etter Haagkonferansen. Dette inkluderte tyske, engelske, franske, amerikanske og sveitsiske forfattere. M.m.

<sup>274</sup> Fra referatet av møtet i København 27 september til 1 oktober, 1918. signert Åke Hammarskjöld. SRA UD 102

omformuleringer. Annet en noe småpirking på detaljer, kom det ingenting ut av møtet i København. Danmark hadde innvendinger på det svenske forslaget om at dommere i en permanent domstol skulle bli valgt på livstid. Danskene ønsket en mye mer ad-hoc preget organisering.<sup>275</sup> Partene kom aldri til noen enighet, og møtet strandet på dette punktet. Det er tenkelig at Sverige initierte en sammenkomst fordi fremdriften hadde stagnert etter at invitasjoner hadde blitt utsendt. På møtet ble det også fra de svenske utsendte nå gitt uttrykk for at konferansen vanskelig kunne gjennomføres. Man anså på dette tidspunktet at man kunne regne med tilslutning fra sveitsisk side, men at Nederland kun ønsket «unverbindliche Gespräche» og at Spania var passive. Hagerup foreslo at man kunne holde et møte uten offisiell karakter og at dette kunne få en mer entusiastisk oppslutning. Det er vanskelig å se for seg at dette hadde utgjort noe som helst, og forslaget ble nok fra norsk og dansk side sett på som et forsøk på å holde liv i arbeidet så lenge som mulig. Konferansen viste tegn til å renne ut i sanden, noe som mest sannsynlig hadde vært et ønske fra dansk og norsk, særlig Knudsens, side i lengre tid.

I Sveits og Nederland begynte man på dette tidspunktet å innse at krigen gikk mot slutten. Den raske utviklingen som nå utspilte seg, gjorde det sannsynlig at de seirende stormaktene snart ville fremlegge sine detaljerte forslag til en internasjonal rettsordning som basis for et *nasjoners forbund*. Det ville i denne sammenheng være et ønske for de nøytrales interesser å kunne fremlegge godt forberedte bidrag til diskusjonen. Både sveitsisk og nederlandsk regjering var av denne oppfattelsen fordi de ønsket å forsikre seg om at bestemmelsene som skulle bli gjort ikke kom til å være skadelige eller krenkende for de mindre statene. Den svenske regjering hadde arbeidet mot dette målet i snart to år, og til tross for norsk og dansk motvilje hadde de klart å produsere et bidrag. Fra Haag melde den nye utenriksminister, van Karnebeek, at det kanskje ikke var fordelaktig at alle de nøytrale sto sammen bak et fast forslag ved fredsslutningen.<sup>276</sup> Han underkjente ikke betydningen av en fellesopptreden av de nøytrale, men han så for seg at flerfoldige forslag måtte bli lagt frem i forhandlingene og at det ikke var mulig for de nøytrale å komme til enighet med alle. Tanken var at hvis de nøytrale var bundet bak et felles program, ville det gi inntrykk av liten fleksibilitet og kunne fort bli ignorert.<sup>277</sup> Sveits hadde også på et tidligere tidspunkt gitt uttrykk for lignende meninger.

---

<sup>275</sup> Haug, 2011, s. 92

<sup>276</sup> Herman Adriaan van Karnebeek skulle senere være Nederlands fremste representant i Folkeforbundet.

<sup>277</sup> Fra Haag til Hellner, 14 oktober, 1918. SRA UD 102

Samtidig hadde aldri presset fra Ententen stoppet opp. 8. oktober hadde den franske ambassadøren i Roma tatt kontakt med sin svenske kollega og uttrykt sin regjerings store misnøye med at de skandinaviske landene hadde invitert til konferanse. Det var den franske regjerings oppfatning at en slik konferanse var grunnleggende unøytral. Den franske ambassadøren hadde også sagt at han trodde at hans regjering kom til å befale sin minister i Stockholm til å fremlegge disse synspunkter for den svenske regjering.<sup>278</sup> Videre fremhevet han at ententen snart stod som seirende og at fredsslutningene ville skje på deres villkår alene. Den franske ministerens noe usaklig språk gjenspeiler den utfordringen de nøytrale hadde for å bli hørt ved fredsslutningen. Særlig i Frankrike rådet det en hevnløst ovenfor sentralmaktene og et syn på at de nøytrale hadde ikke ofret nok til å være med i «rettergangen». På spørsmålet om at et «Ligue des nations» måtte ta hensyn til de små nøytrale svarte han at han ikke hadde tro på et slikt forbund, men snarere et «Ligue des Alliés».<sup>279</sup>

Svarene til å delta på konferansen lot vente på seg. Den spanske regjeringen meldte så sent som 18. oktober at de ikke kunne avgi noe svar på invitasjonen. Samtidig fortalte Madrid at de ventet en invitasjon til å gå inn i «Ligue des nations» hvert øyeblikk. På grunn av dette fryktet den spanske regjering at rommet for å holde en nøytral konferanse hadde bortfalt.<sup>280</sup> Den svenske sendemannen i Spania hadde fått tydelig instruks fra sin regjering om å kreve et svar fra den spanske regjering.<sup>281</sup> Han argumenterte for at en land som Spania burde vært førende for de nøytrale og at de nøytrale uansett kom til å fremlegge sine program ved fredsslutningen. Den spanske utenriksminister hadde svart at de politiske stillingene var så ømfintlige og at alt som kunne fremkalle mistanke burde unnvikes.<sup>282</sup> De ønsket derfor ikke å delta i den foreslåtte konferansen av nøytrale, men stilte seg positive til et «nasjonenes forbund». Få dager før krigen var over meldte den spanske regjering at de nøytrale regjeringer ubetinget burde tilslutte seg Wilsons 14 punkter.

Ikke lenge etter at våpenhvilen offisielt trådte i kraft den 11. november, sendte den norske regjering ut et memorandum med en erklæring om at de skandinaviske land hadde felles interesse av å delta i utviklingen av det kommende Folkeforbundet.<sup>283</sup> Situasjonen var snudd på hodet, og den norske regjering foreslo nå at komiteene igjen skulle møtes for å diskutere en

---

<sup>278</sup> Fra Roma til Hellner, 8 oktober, 1918. SRA UD 102

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Fra Madrid til Hellner, 18 oktober, 1918. SRA UD 102

<sup>281</sup> Utsendelsen i Spania hadde også store problemer med mottagelse av telegrammer fra sin regjering. Problemene forekom i større grad enn andre steder uten at det skal spekuleres for mye i det.

<sup>282</sup> Fra Madrid til Hellner, 22 oktober, 1918. SRA UD 102

<sup>283</sup> Haug, 2011, s. 92

felles innsending til fredskonferansen.<sup>284</sup> Komiteene møttes i desember, men fokuset var flyttet. Landenes individuelle interesser skinte nå igjennom, og det var ikke lenger snakk om en entydig felles opptreden. Haug har påpekt at enten det var snakk om norsk, svensk eller dansk interessepolitikk så var den i sitt vesen nasjonal, ikke skandinavisk.<sup>285</sup> Ikke lenge etter møtet sendte de tre landene sine henvendelser til stormaktene med ønske om å få delta i utformingen av «Nationernes forbund». Den norske komiteen rapporterte til sin regjering:

*«Vi har ved utarbeidelsen i videst mulig utstrækning tat hensyn til det paa dette området foreliggende materiale og ved dettes utnyttelse lagt en fremtrædende vegt dels paa de mindre, nøytrale staters fælles interesser (navnlig i henseende til opretholdelse av staternes retslige likestillethet), dels paa mulightene av at naa til praktisk gjennomførlige løsninger, som, paa grundlag av de foreliggende forhold, ikke i noen henseende kunde betragtes som utopiske.»<sup>286</sup>*

### Oppsummering

Høsten 1916 skulle de nøytrale, og særlig Norge, virkelig begynne å kjenne på krigens påkjenninger. Eskaleringen av ubåtkrigen i Nordishavet krevde en reaksjon fra den norske regjering. Folket var urolige og Storbritannia presset på for at Norge skulle markere et standpunkt overfor de tyske krigsherjingene. Dette resulterte i ubåtresolusjonen 13. oktober, som igjen skulle bli møtt med tyske protester. Norge var under stort press fra flere hold, og det var under disse omstendighetene at Sverige fremmet initiativet til en konferanse av nøytrale stater, hvor nøytralitetsregler og handelsforhold skulle behandles. Initiativet kom av et ønske etter å fastslå gjeldene lovverk, og sammen hevde denne retten for å skape like forhold for de europeiske nøytrale.

Initiativet ble møtt med liten entusiasme. Kapitlet har forsøkt å belyse hvordan Sverige presset på for en felles opptreden for å bedre de nøytrales forhold under krigen. Norge var allerede gjennom avtalene 1916 handelsmessig knyttet til Storbritannia, og statsminister

---

<sup>284</sup> Ibid, og Larsen, 1976, s. 201-202

<sup>285</sup> Haug, 2011, s. 94

<sup>286</sup> Stortingsforhandlinger 1920. 2a. St. prp. Nr.33. om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge tilltrer den for Folkenes Forbund vedtatte Pakt som inneholder Versailles-traktaten av 28 juni 1919. Bilag 1, utkast til international retsordning, s.11. Bildenummer 58. For videre lesning, se Haug, 2011.

Knudsen var lite villig til å risikere brister i dette forholdet gjennom en opptreden med andre nøytrale. Samtidig fantes det erfarne sakkyndige som ikke delte denne oppfatningen, og det var heller ikke ønskelig å fremstå avvisende overfor Sverige. Dette resulterte i at det ble brukt ressurser til utformingen av den tenkte konferanse. Krigens utvikling skulle likevel hindre denne fellesopptredenen å utfolde seg. Uinnskrenket ubåtkrig og USAs inntreden i krigen tvang på mange måter initiativet til å forandre sitt mål om bedre forhold under krigen, til å gjelde de forhold som skulle oppstå etter krigen.

Kapitlet har forsøkt å fokusere på de forhold som lå utenfor de skandinaviske landenes interne motsetninger, for å identifisere om andre omstendigheter også kan ha hindret en felles opptreden. Et kontinuerlig press fra ententen er å spore i arbeidet med etableringen av konferansen. Advarsler og trusler fra de krigførende bidro ikke til å endre det allerede avmålte norske og danske standpunktet. USAs holdning har også blitt trukket frem som toneangivende for en samling av de europeiske nøytrale. Hadde den eneste nøytrale stormakten stått bak et forsøk på hevde de nøytrales rettigheter, kunne de øvrige nøytrale tilsluttet seg initiativet med større trygghet. Konferansen kunne også tatt sikte på å behandle de spørsmål den opprinnelig var tenkt til, fordi den med amerikansk støtte kunne hatt reell innvirkning på ententens og sentralmaktens krigføring.

## Kapittel 6: En avslutning

For Norges del innebar den siste fasen av krigen forhandlinger om handelstraktater og spørsmål angående minesperringer innenfor norsk territorialvann. De alliertes minesperring av Atlanterhavet skulle vise seg å være den siste alvorlige trussel mot Norges nøytralitet under krigen. Britene hevdet at tyske ubåter fortsatt brukte norske farvann som transittområde til sjøkrigsteatret i Atlanterhavet. For å legitimere norsk utleggelse av miner, minnet britene på den norske ubåtsresolusjonen og det faktum at Sverige og Danmark hadde utført mineutleggelse i inngangen til Østersjøen.<sup>287</sup> Alternativet var et krav om at britene selv skulle legge ut minene i norske farvann. I de første rundene begrunnet Norge sine avslag på dette kravet i den gjeldende folkerett. Etter hvert fikk kravet fra britene tilsynelatende oppslutning fra fransk, italiensk og amerikansk hold, noe som la ytterligere press på den norske regjering.<sup>288</sup> Ihlen benyttet sin forhalingstaktikk og holdt unna presset til en avgjørelse måtte komme.<sup>289</sup> 29. september 1918 kunngjorde den norske marinen at mineutleggelse ville skje, og at fra 7. oktober skulle områder innenfor norsk sjøterritorier være sperret for alminnelig trafikk. På dette tidspunktet var krigssituasjonen en helt annen. Tyskland var klar over at den norske mineutleggelsen skjedde som følge av ententens press, men måtte bare godta hendelsen i et krigsforløp som beveget seg i ententens favør. Under disse forhandlingene tøyde Norge nøytralitetsbegrepet til det ytterste. Det er vanskelig å se for seg at reaksjonene på den norske mineutleggelsen hadde vært den samme noen måneder tidligere. Den totale krigen hadde nå gjort nøytralitet til et fleksibelt begrep. For selv om det var noe man strevde etter å opprettholde, gav omstendighetene nå rom for at man kunne bøye det til eget formål.

---

<sup>287</sup> Berg, 1995, s.246

<sup>288</sup> Ibid. s. 248. Den norske regjering var uvitende om at Wilson hadde sagt seg imot tanken om britisk-fransk mineutleggelse innenfor norske farvann og at USA ikke kunne tillate seg å blitt dratt inn i noen unøytral handling mot Norge.

<sup>289</sup> Dette innebar en norsk etterspørsel til de krigførende om tilfeller av at deres ubåter kan ha kommet inn i norske farvann. Tyskerne avga ikke noe svar, men britene innrømmet at en av deres ubåter hadde brutt den norske ubåtresolusjonen. Selv om Norge hadde satt som krav for mineutleggelse at båter fra begge krigførende skulle ha brutt resolusjonen, var det nå enklere å legitimere mineutleggelsen offentlig grunnet i at britiske ubåter hadde krenket den norske resolusjonen. Se Berg 1994 og Fuglum 1989.

11. november 1918 var våpenhvilen et faktum, og ettertidens betraktning er at Norge, tross alt, lyktes i å opprettholde sin nøytrale stilling under krigen. Denne nøytrale stillingen kan ikke sies å ha oppfylt kravene definert i den gjeldende folkerett som landet forsøkte å hevde ved flere anledninger. Krigens bestrebelser hadde gitt de nøytrale et sete ved bordet i Versailles, men denne posisjonen var inntatt uten de rettigheter for nøytrale som ble bestemt i Haag og London. For ved siden av sentralmaktens nederlag, stod også folkeretten igjen som taper etter krigen. Lenge hadde man forsøkt å utforme et rettslig rammeverk for krigførende og nøytrale i krigstid som skulle fungere som referanseverk og som en beskytter av de mindre nasjonene. Som Jan Martin Lemnitzer har vist, forandret og reviderte de krigførende denne folkeretten i møte med nye kriger, og disse nye krigenes unike utfordringer. Den første verdenskrig bød på utfordringer og proporsjoner verden aldri hadde sett maken til. I møte med den totale krigen kollapset det rettslige rammeverket fullstendig og de små nøytrale nasjonene måtte klare seg på egen hånd. Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i Olav Ristes tanker om at avtalene den norske regjering signerte, bare kunne legitimeres ovenfor folkeretten om alle andre alternativer hadde blitt utforsket.<sup>290</sup> Riste tok her hovedsakelig for seg forsyningsbehovet, men videreført til en større kontekst har oppgaven ønsket å kikke på om det eksisterte alternative former for samarbeid med andre nøytrale, med et overordnet mål om å sikre de inkluderte landenes nøytralitet. For å belyse dette alternativet har oppgaven forsøkt å vise til de hindringer som lå i veien for eventuelle kollektive opptredener.

### Folkerettens sammenbrudd og illusjonen om et forent Norden

Det rettslige rammeverket kollapset fordi de krigførende fra krigens første dager så seg villig til å forbigå den retten som skulle være gjeldende i krigstid. For å kunne føre sin krig på en mest mulig effektiv måte, måtte folkeretten vike. Det har ikke noe å si om man brøt denne retten i tro på at man gjorde verdenssamfunnet en tjeneste, eller om man gjorde det for å i det hele tatt kunne hevde seg ovenfor sin motstander. Dette var lover nedsatt for å beskytte de sivile og nøytrale, og brudd på disse lovene var brudd på det regelverket som i fellesskap hadde blitt utformet. Manglende ratifikasjoner og den industrielle utvikling til side, er folkerettens «høyst ærede kadaver», et bilde på hvor lite den klarte å regulere den totale krigen.<sup>291</sup> For at en lov skal bli overholdt må det være tilstrekkelige sanksjoner tilgjengelig

---

<sup>290</sup> Riste, 1965, s. 104-105

<sup>291</sup> Høit ærede Kadaver - Morgenbladets beskrivelse av den tidligere hederskronede folkeretten, etter den britiske nordsjøsperringen. *Ved folkerettens Baare*, Morgenbladet, 6.11.1914. 96 årgang, No. 568. Først brukt av Haug i Haug, K.E. (1994).

mot et brudd på denne lov. Dette har vist seg å være en svakhet ved folkeretten siden begynnelsen på dens eksistens. De stater som har hatt makt til å utøve sanksjoner mot folkerettslige brudd, har gjort dette men en egen agenda som bakteppe. Enten dette har vært for å beskytte egne interesser eller institusjoner, så har maktforhold skapt ulikhet for en lov som bare kunne overleve om den opprettholdt sin upartiskhet.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det var en forskjell mellom folkerett til lands og til vanns. Historisk erfaring viste at nøytraliteten og beskyttelse av privat liv og eiendom var bedre beskyttet under kriger til sjøs ved at de nøytrale gjennom felles opptreden kunne sette makt bak disse kravene. Historikere har ikke bevilget mye krefter til å svare på hvorfor dette mønsteret ikke gjentok seg under første verdenskrig. Industriøkonomiens nye strategiske sårbarhet eller totaliseringen av krigen er ikke svar på dette spørsmålet; så lenge USA ikke ble med i et væpnet nøytralitetsforbund, vet vi ikke om det ville ha virket i møte med disse nye kreftene. Den forklaringen som har blitt gitt er at de skandinaviske statene hadde sprikende interesser, som ikke tillot samlet opptreden. Men kanskje det snarere var slik at USAs holdning fikk dem til å miste troen på at samlet opptreden var mulig. Under første verdenskrig var det i realiteten bare én nøytral nasjon som kunne sanksjonere mot krigens brudd på folkeretten.

USA gikk tidlig ut med at alle krigførende skulle overholde Londondeklarasjonen, men det ble etterhvert tydelig at dette skulle gjelde den ene krigførende mer enn den andre. Det at USA, som den eneste nøytrale stormakt, valgte side så tidlig i krigen bidro til at den allerede vakkende folkeretten raste sammen. Ententen fikk dermed fritt spillerom til å overse regelverket, og de nøytrale måtte prøve å navigere forhandlinger og krav fra de krigførende uten en folkerett å vise til. Tyskland måtte også bryte med folkeretten for å kunne hevde seg, men dette ble gjort med en visshet om at USA kunne bruke hvert brudd for å legitimere en inntreden i krigen på ententens side. Under disse forholdene blir nøytraliteten, som Arnold Ræstad skrev, et stykke papir, som stiger og synker i kurs etter tidens omstendigheter.<sup>292</sup>

Kongemøtet i Malmö i desember 1914 skulle symbolisere samholdet mellom de tre nordiske nøytrale. Med møtet ønsket de skandinaviske kongene og ministrene å vise verden at de stod samlet som brødre i møte med de utfordringer som krigen skulle pålegge dem. Dette ønsket kom av en frykt for at de krigførende skulle sette de tre landene opp mot hverandre. Det hadde allerede før møtet vært tilfeller av at krigførende først la press på et av de nordiske

---

<sup>292</sup> Ræstad, A. (1916) *Krigs- og fredsproblemer*, s. 44



landene, før de så brukte dette som eksempel ovenfor de andre. Fra referatene og resultatene av møtene er det grunn til å tro at den største motivasjonen for møtet var at det ble holdt. Ingen konkrete resultater kan vises til annet enn de offisielle uttalelsene om at samarbeidet mellom landene skulle fortsette å følge krigens utvikling. Det var altså viktig for de tre regjeringene at de krigførende oppfattet dem som samlet og enige. Dette spill for galleriet reflekterte ikke hvordan de egentlige forholdene mellom landene var, men illustrerer at de nordiske nøytrale anerkjente verdien av det å oppfattes som en enhet. Av denne grunn har det derfor vært nødvendig å undersøke det samspillet som utspant seg utenfor de offisielle møtene, for å kunne bedre forstå hvordan klimaet for et nordisk samarbeid utviklet seg under krigen.

#### Bak lukkede dører

Kort tid etter krigsutbruddet gikk de nøytrale sammen for å formulere en felles protest ovenfor de krigførende som følge av de krenkelsene av nøytrale rettigheter som hadde skjedd. Dette har i denne oppgaven blitt trukket frem som et tidlig eksempel på nøytralt samarbeid. Ved å vise til diskusjonene og revideringene i arbeidet med protesten har det blitt forsøkt vist hva som var av interesse og verdi for det enkelte land å fremheve. Protesten var dypt forankret i folkeretten, og reaksjonene som fulgte etter noten reflekterer folkerettens verdi på det daværende tidspunkt. Protesten kom som følge av nordsjøsperringen, på et tidspunkt i krigen der få nasjoner planla for det lange løp. Troen om at krigen kom til å bli kortvarig påvirket åpenbart samarbeidet mellom de nordiske nøytrale. Det var mindre komplisert å opptre samlet i engangstilfeller som ikke kom til å få store konsekvenser, i en krig som skulle være over før løvet falt fra trærne. Bindende avtaler eller omfattende samarbeid var ikke ønskelig for land med så ulike interesser under disse omstendigheter.

For å undersøke forholdene for nøytralt samarbeid var det likevel naturlig for denne oppgaven å ta utgangspunkt i de tidlige krigsårene. Tanken bak dette var at de ulike landene ennå ikke hadde kjørt seg ned i en politisk linje det ikke var mulig å tre vekk fra. Ved utbruddet av krigen var tilsynelatende de nordiske nøytrale i posisjoner som på utsiden lignet hverandre, og samarbeid fremstod mindre vanskelig å igangsette enn på et senere tidspunkt. Samtidig kolliderer dette med tanken om at en kortvarig krig ikke fremla behov for nevneverdig samarbeid. En annen side av saken er at Norge så ut til å allerede ha valgt sin politiske linje i form av Gunnar Knudsens tilbøyelighet mot Storbritannia. Den anglofile statsministeren står igjen som et tydelig symbol på de ulike interessene som definerte de nordiske landenes

utenrikspolitik. Disse sprikende interessene har også blitt brukt som forklaring på at samarbeid mellom de skandinaviske nøytrale var nytteløst å iverksette i stor skala. Denne forklaringen har ikke oppgaven prøvd å si seg imot. Oppgaven har først vist til at unionsoppløsningen og den tydelige norske forankring i det Riste kalte *den vestlige stormaktsgarantien*, samt integritetstraktaten av 1907, gjorde et samarbeid med spesielt Sverige, vanskelig. En inngang i et omfattende samarbeid med sin nabo betydde langt på vei at man oppga sine «garantier», fordi det ikke var sikkert at et nordisk felleskap hadde ivarett landets enkeltinteresser på linje med det man trodde alternativet gjorde. Samarbeid ble likevel forsøkt gjennomført, og det er ved undersøkelse av disse forsøkene at oppgaven kan vise til at faktorer utenfor Skandinavias grenser også hindret de små nøytrale å tre sammen.

Av disse faktorene har USAs rolle som nøytral stormakt vist seg sentral. Marc Frey har tidligere vist til at de europeiske nøytrale vegret seg for å gå inn i samarbeid uten USA i ryggen. På den annen side ble det hevdet fra amerikansk hold at landet var redd for å gå inn i samarbeid med noen av de europeiske nøytrale i frykt for at en slik inntreden skulle bli oppfattet som støtteerklæring til en av de krigførende, og fordi de europeiske nøytrale hadde tydelig ulike interesser.<sup>293</sup> Denne oppfatningen klarte USA å skape på egen hånd, noe oppgaven har belyst ved å presentere hvordan landet opptrådte i møte med de ulike tiltak og initiativer som ble presentert for den amerikanske regjeringen. Stormakten utga seg først for å være folkerettens fremste beskytter, men skjøv i realiteten de små nøytrale foran seg, og stilte seg ikke bak sin egen oppfordring om å følge gjeldende folkerett. Denne holdningen bidro i stor grad til at de krigførende tolket gjeldende folkerett ut ifra egne interesser, som igjen skapte svært dårlige utgangspunkt for nøytrale fellesopptredener.

Opgaven har på mange måter fulgt den etablerte presentasjonen av Norge under første verdenskrig som ble presentert i første kapittel. Ved å bevisst velge initiativer og fellesopptredener i første og andre «halvdel» av krigen, har oppgaven forsøkt å illustrere hvordan vendepunkt i krigen påvirket samarbeidet mellom de nordiske nøytrale. Ved tidligere konflikter hadde de nøytrale gått sammen for å felles hevde sine rettigheter, særlig på havet. Flere av disse sammenkomstene og konvensjonene blant de nøytrale innebar også en militær komponent. Selv om den totale krigen kanskje ikke burde sammenlignes med tidligere krigers omstendigheter, ønsker oppgaven likevel å trekke linjer tilbake til tidligere felleshevdelser av nøytrale rettigheter. Ved å presentere debatten rundt et fellesnordisk forsvarsforbund som utspilte seg under krigen, har oppgaven forsøkt å belyse hvorfor denne ideen aldri fikk vann

---

<sup>293</sup> Frey, M. *The Neutrals and World War One*, forsvarsstudier 3/2000, s. 20

på hjulene, til tross for at flere fremtredende mennesker kjempet dens sak. Tanken om at de tre nordiske landene kunne gått sammen om å beskytte sine grenser, og dermed forsvart sin nøytralitet ovenfor krenkelser ble aldri tatt opp på høyeste plan. Oppgaven har vist at henvendelser til regjeringene ble gjort, men aldri videreført utenrikspolitisk av noe enkelt land, fordi ingen var villige til å ta det første steget. Selv om dette var forklaringen som ble presentert ovenfor initiativtakerne, er det god grunn til å tro at det var mange innvirkende faktorer som gjorde et felles nøytralt forsvarsforbund vanskelig.

Det å ta det første steget når det kom til samarbeid mellom de skandinaviske landene kunne frembringe et interessant dilemma. Selv om særlig Norge og Danmark ikke var interessert i å inngå store, bindende avtaler med sine naboer, er det sannsynlig at man heller ikke ønsket å rive ned det bildet av et forent Norden som de tydelig presenterte for verden gjennom krigens mange konge- og ministermøter. Som tidligere nevnt hadde disse møtene også en symbolsk hensikt. Ønsket om å opprettholde dette bildet av et forent Norden kan kanskje ha hatt innvirkning på innsatsen som ble gjort under arbeidet med den nøytrale konferansen som hadde blitt initiert av den svenske regjeringen høsten 1916. Historikere har kritisert denne norske og danske innsatsen og ment at den var halvhjertet med rot i et ønske om å ikke blande seg inn i samarbeid med Sverige. Dette er vanskelig å si imot, men samtidig gjorde ønsket om å fremstå samlet til at det ble bevilget ressurser til utarbeidelsen av de rammene for en konferanse hvor de nøytrale skulle hevde sin rett ovenfor de krigførende. Under arbeidet med den nøytrale konferansen viser også oppgaven til at et betydelig press fra ententen ikke gjorde en fellesopptreden enklere. I denne sammenheng kunne det vært ønskelig å kartlegge i hvor stor grad de krigførende fryktet en «blokk» av nøytrale. For å kunne svare på om denne illusjonen av et forent Norden hadde noen innvirkning på hvordan de krigførende førte sin politikk ovenfor de individuelle skandinaviske landene, må man benytte annet kildemateriale og andre rammer enn det som er lagt til grunn for denne oppgaven.

Den totale krigen hadde skapt et rammeverk som gjorde de tidligere sammenkomstene umulig. Den etablerte folkeretten skulle gjøre slike fellesopptredener foreldet, men når de nøytrale så de krigførende overse denne retten, er det også naturlig at de falt tilbake til hvordan de løste konflikters utfordringer før en etablert folkerett var reist. Det er i denne konteksten at et interessant spørsmål kan stilles: ble den kodifiserte folkeretten et hinder for Norges overordnede mål om å opprettholde sin nøytrale stilling under krigen? Et strengere utformet lovverk enn noensinne tidligere ble ikke overholdt av de sterke partene. Allikevel så de små nasjonene seg nødt til å overholde regelverket for ikke å kunne bli holdt ansvarlige for

eventuelle brudd av nasjoner som hadde sanksjonsevne. I lys av dette kan det hevdes at den etablerte folkeretten påførte de små nasjonene langt større restriksjoner enn det den gjorde for de som var sterke nok til å kunne bryte den. I denne sammenheng er det også viktig å skille mellom det statlige og private. Føringen av kontrabande ble gjort, uavhengig av legitimerede kontrabandelister eller ikke, fordi de krigførende tolket folkeretten ut fra egen interesse. Denne fremhevingen av andre nasjoners brudd og ignorering av egne, svekket folkeretten som felles instrument. Dette er en sentral faktor som direkte spilte inn på de nøytrales samarbeid fordi det gjorde at hvert enkelt land måtte hevde sin egen nøytralitet ovenfor de krigførende. Under denne praksisen ble de nøytrales individuelle interesser presset til overflaten. Disse forutsetningene, skapt av de krigførendes egne tolkninger, utgjorde svært dårlige forhold for at de ulike nøytrale kunne gå sammen i felleskap.

Veien videre

Norges forhold under krigen må forstås i lys av en handelspolitisk kontekst. Landets mål om å holde en kontinuerlig forsyningslinje må ikke undervurderes når man analyserer andre forhold. Denne oppgavens avgrensning har ekskludert en større presentasjon av det handelspolitiske bildet. Dette er blitt gjort fordi en slik inkludering hadde sprengt prosjektets rammer og gått på bekostning av de forhold den har forsøkt å belyse. Handelspolitikken som ble ført av de nøytrale under krigen vil ha hatt innvirkning på innstillingen de ulike landene hadde til samarbeid med hverandre. For å forstå mer om denne sammenhengen mellom handelsnæringen og et interskandinavisk samarbeid kunne det vært fruktbart å kikke på handelskamrene i store norske byer. En studie av kildemateriale fra store firmaer i Norge kunne vært sammenlignet med tilsvarende materiale i Danmark eller Sverige. På denne måten kunne det vært mulig å tilnærme seg større kunnskap om kommunikasjon mellom landene på et ikke-statlig nivå. Et eksempel på dette er den store kampanjen som utgikk fra handelskamrene i USA og flere europeiske land i 1850-60-årene for å gjøre privat eiendom immun i kriger til sjøs, som oppgaven nevnte i sitt andre kapittel. Det hadde også vært av interesse å undersøke i hvor stor grad det forekom henvendelser fra handelsnæringen til sine respektive regjeringer vedrørende innskrenkninger i sjøretten for de nøytrale.

Norge klarte med et nødsrik å komme seg gjennom krigen uten å miste sin stilling som nøytral. Det er vanskelig å se for seg hvordan forhandlingene med mineutleggelse i norsk farvann hadde gått om ikke ententens seier på slagmarkene ble tydelig. Spørsmålene som ble

stilt i denne oppgavens innledning vedrørte om landet hadde vært i en sterkere posisjon under denne, og de andre forhandlingene under krigen, om de hadde stått i nærmere samarbeid med Sverige og Danmark. Tidligere forskning har konkludert med at et samarbeid var umulig fordi de ulike nordiske landene hadde for store sprikende interesser. Denne oppgaven har forsøkt å vise til eksempler på samarbeid som ble gjort, eller forsøkt gjort under krigen. Det er udiskutabelt at sprikende interesser var tilstede innad i de enkelte landene. Spørsmålet som kan stilles er om disse interessene var så sprikende at de gjorde en felles hevdelse av folkeretten umulig, eller om de betød mer enn det å få folkeretten hevdet.

Dette er spørsmål denne oppgaven ikke kan fremstille noe svar på. Oppgaven har heller forsøkt å vise til at det fantes elementer utenfor de sprikende interesser som hadde innvirkning på et eventuelt nordisk samarbeid. Utenforliggende faktorer som USAs direkte rolle i det forsøkte samarbeid, de krigførendes press på forsøkte fellesopptredener blant de nøytrale og krigens generelle utvikling har blitt presentert som medvirkende til at de nøytrale ikke fulgte de tidligere krigers logikk ved å opptre samlet. Ved å presentere denne konteksten, har oppgaven forsøkt å vise til at denne logikken først ble forsøkt fulgt, før den ble hindret i å utfolde seg.

## Kilder og Litteratur

Utrykte Kilder:

### **STORTINGSARKIVET (SA):**

#### **1913:**

Kristiania i militærkomiteen 24. februar 1913. Indst. S. NR. 45, Indstilling fra militærkomiteen i anledning av en til Stortinget oversendt forestilling med bilag fra oberst N.J. Gregersen

#### **1914:**

Redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 08.08.14

Redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 15.08.14

#### **1915:**

Redegjørelse fra utenriksminister Ihlen, Stortingsmøte for lukkede dører, 18.01.15

#### **1920:**

Stortingsforhandlinger 1920. 2a. St. prp. Nr.33. om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge tilltrer den for Folkenes Forbund vedtatte Pakt som inneholder Versailles-traktaten av 28 juni 1919. Bilag 1, utkast til international retsordning

### **RIKSARKIVET (RA), Oslo**

#### **Utenriksdepartementet – 1905 XXIII**

Boks 5453 – P1 B

Forhold Norge- USA

Boks 5454 – P2 A 01/14

Div. Land-Norge, Protester mot fiendens krigsførsel – Bind IV & Bind V

Boks 5455

Div. Land-Norge, Protester mot fiendens krigsførsel – Bind VI

Boks 5456

Div. Land-Norge, Protester mot fiendens krigsførsel – Bind VII

Boks 5459 – P2 B 1/14

Div. Land-Norge – krigens forløp 1914-1918

Boks 5517- P2 L 2/12

Norge. Norsk nøytralitetserklæring og andre nasjoners reaksjon på denne

Boks 5639 – P2 K

Div. Land – Norge erklæring av 1 mars angående blokade av fiendtlige havner

Boks 5641 – P2 K

«Englandsperingen» og «Tyslandsblokaden»

Boks 2352 – H4D2

Amerikaforespørslers om forandring i Norges økonomiske stilling under krigen 1914-1921

### **RIKSARKIVET (SRA), Stockholm - Marieberg**

#### Utrikesdepartementets 1902 års dossier:

Utrikesminister Wallenbergs privata arkiv

58

Grupp: 1 Avd: O Mål: 21 – Skandinavismen 1837-1905-1913 1

101

Grupp: 1 Avd: O Mål: 45 – Ministermøtet i Kristiania 1916-

101

Grupp: 1 Avd: O Mål: 48 – Ministermøtet i København 1917-

102

Grupp: 1 Avd: G Mål: 46 – Neutral konference, jan 1916-1917 – Del 1

102

Grupp: 1 Avd: G Mål: 46 – Neutral konference, jan 1917-1918 – Del 2

102

Grupp: 1 Avd: G Mål: 46 – Neutral konference, jan 1918-1918 – Del 3

103

Grupp: 1 Avd: O Mål: 49 – Nordiska monarkmøtet i Kristiania 1917-

1192

Grupp: 21 Avd: U Mål: 3 – Norges neutralitet under krigen 1914-

1925

Grupp: 21 Avd: U Mål: 47 – Samgående mellan neutrala makter. 1914. Del 1

1925

Grupp: 21 Avd: U Mål: 47- Samgående mellan neutrala makter. 1915- Del 2

**RIKSARKIVET (DRA), København**

1909-1945, Udenrigsministeriet – Gruppeordnede sager:

H5-101-5Fa-b

Skandinavisk Forsvarsforbund 1914

H6-4-B17-B19

Neutrale Staters Konference om internationale neutralitetsregler og Handelsforhold under Krigen.  
1916-

H6-34-D31-D35a

Samvirke mellem de nordiske Riger til Hevdelse af handelspolitiske interesser efter Krigen

H10-12-D21b-D22b

Den norsk – tyske Konflikt ang. Undervandsbaade på norsk Sjøterretorium.

H10-12-D21b-D22b

Danske Protestnoter under Verdenskrigen

H106-1A4-B4

H. Konow: International Haandbog i Sjøkrigsret

H106- 5F16b-5F21

Oversigt over Resultaterne af de nordiske ministermøder

H106- 5F16b-5F21

”Nordisk Forening” i Gøteborg

H108-5F24a-5F27b

Dr. C.F. Heerfordts arbejde for nordisk samvirke

**KRIGSARKIVET (KAS), Stockholm:**

Generalstaben – Utrikesavdelingen



Serie E I a

Inkomna skrivelser – Danmark Vol. 1. 1914 – 1916

Serie E I a

Inkomna skrivelser – Danmark Vol. 2. 1917 – 1919

Serie E I a

Inkomna skrivelser – Norge Vol. 1. 1914 – 1915

Serie E I a

Inkomna skrivelser – Norge Vol. 2. 1916 – 1917

Serie E i a

Inkomna skrivelser – Norge Vol. 3. 1918

Trykte Kilder;

*Seekriegsrecht im Weltkriege. Sammlung diplomatischer Noten und anderer Urkunden.*  
Zusammengestellt im Auftrage des Staatssekretärs des Reichs=Marine=Amts. Bind 1-4 (1-790) Berlin 1916-1919 utlånt av det Kgl. bibliotek Aarhus.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1914-1918

British Foreign Office (FO) 371 – 2097/2458/2753/2755/3021/3025 – 1914-1918,  
Scandinavia (war)

Official Reports of the debates in Parliament – House of Lords, 6 februar 1862 vol. 165

Heerfordt C.F. (1915) *Om formen for Et Nordisk Forsvarsforbund.* Trykt som manuskript,  
Kjøbenhavn 1915.

Heerfordt C.F. (1915) *Om betimeligheden for Et Nordisk Forsvarsforbund,* Trykt som  
manuskript, Kjøbenhavn 1915

Sekundærlitteratur;

Abbenhuis, M. (2014) *An Age of Neutrals, Great Power Politics, 1815-1914*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ahlund, C. (2012) *Scandinavia in the First World War, studies in the War Experience of the Northern Neutrals*. Nordic Academic Press.

Bell, A.C. (1937) *A history of the Blockade of Germany, and of the countries associated with her in the great war, Austria-Hungary, Bulgaria and Turkey, 1914-1918*. Historical Section, Committee of Imperial Defence

Berg, R. (1994) *Norsk utenrikspolitiske historie, 1905-1920*. [Doktoravhandling] Høgskolesenteret i Rogaland, Stavanger.

Berg, R. (1995) *Norge på egen hånd, 1905-1920*, Universitetsforlaget, Oslo

Berg, R. (1997) *Nordisk Samarbeid 1914-1918*, Institutt for Forsvarsstudier, 4/1997

Berg, R. (2016) *Norsk utanrikspolitikk etter 1814*. Det Norske samlaget. Oslo.

Berg, R. (2017) «Norway, Spitsbergen, and America, 1905-1920». *Diplomacy & Statecraft*, 28:1, s.20-38

Bjerg, H.C. & Mortensen, J. (2016) *ØK's H.N. Andersen og Danmark under verdenskrigen 1914-18*. Øk's almennyttige Fond, Regnbue Tryk, København

Boye, T. (1912) *De væbnede neutralitetsforbund: et avnsit av folkerettens historie*. Grøndahl. Kristiania.

Boye, T. (1914) *Traktater, angående krigsførsel og nøitralles forhold*, Grøndahl & Søn. Kristiania.

Boye, T. (1918) *Haandbok I Folkeret*, Utgitt efter foranstaltning av Forsvarsdepartementet, Marinen. Grøndahl & Søn, Kristiania.

- Carroll. (1984) "The end of Neutrality: The United States, Britain, and Maritime Rights, 1899-1915". By John W. Coogan, review. *The American Journal of International Law*, Vol 78, No.3. s.691-692
- Castberg, F. (1941) "Nøitralitet", I Schnitler (red.) *Krigen. Den annen verdenskrig skildret av sakkyndige*. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo. s. 275-312
- Castberg, J. (1953) *Dagbøker, 1900-1917*, Bind II, 1906-1917. Cappelen, Oslo
- Channeler, R.D. (1955) "The decline of Neutrality 1914-1941, with special reference to the United States and the Northern Neutrals". By Nils Ørvik, review. *The journal of Modern history*, Vol 27, No.2. s. 193-194.
- Chickering, R og Förster, S. (2003) *The shadows of total war, Europe, East Asia, and the United states, 1919-1939*, Cambridge University Press
- Chickering, R., Greiner, B. og Förster, S. (2004) *A world at Total War. Global Conflict and the politics of Destruction, 1937-1945*. Cambridge University Press
- Consett, M.W.W.P. (1923) *The Triumph of Unarmed Forces (1914-1918), An account of the transactions by wich Germany during the Great War was able to obtain supplies prior to her collapse under the pressure of economic forces*. London.
- Coogan, J. W. (1976) *The end of Neutrality: The United States, Britain and Neutral Rights, 1899-1915* [Doktoravhandling]. Yale University.
- Frey, M. (2000) *The neutrals and World War One*, Institutt for Forsvarsstudier 3/2000
- Fuglum, P. (1989) *Én skute-én skipper. Gunnar Knudsen som statsminister. 1908-10 og 1913-20*, Trondheim.
- Førland T.E. (1993) "The history of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies" *I Journal of Peace Research*. Vol. 30, No.2 s. 151-162
- Gihl, T. (1951) *Den Svenska utrikespolitikens historia. Band IV. 1914-1919*, Nordstedts
- Hamilton C.I. (1982) "Anglo-French Seapower and the Declaration of Paris", *International History Review* Vol. 4, No.2. s.166-190
- Haug, K.E. (1994) *Falls Norwegen auf die Seite Unserer Feinde Tritt. Det tysk-norske forhold fra sommeren 1916 til utgangen av 1917*. [Hovedoppgave] Trondheim: Historisk institutt, Universitetet i Trondheim.

- Haug, K.E. (2012) *Folkeforbundet og krigens bekjempelse, norsk utenrikspolitikk mellom realisme og idealisme*. [Doktoravhandling] NTNU, Trondheim.
- Haugen, D.L. (1978) *Between Scylla and Charybdis: Anglo-American war diplomacy, The Nansen mission to the United States and the maintenance of Norwegian Neutrality*. [Hovedoppgave] Universitetet I Bergen.
- Hemstad, R. (2005) «Skandinavismen og 1905, Fra Indian Summer til nordisk vinter», *Nordisk Tidskrift*. Årg. 81 -2005 Häfte 1
- Hemstad, R. (2008) *Fra Indian Summer til nordisk vinter: skandinavisk samarbeid, skandinavisme og unionsoppløsningen*. [Doktoravhandling] Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo
- Hertog, J.d. & Kruizinga, S. (2011) *Caught in the Middle: Neutrals, Neutrality and the First World War*. Amsterdam University Press
- Hindman, E.J. (1973) “The General Arbitration Treaties of William Howard Taft”, *The Historian*, Vol. 36 No.1
- Hjort, J. (1927) *Utenrikspolitiske opplevelser under verdenskrigen*. Gyldendal, Oslo
- Hobson, R. og Kristiansen, T. (2001) *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse, 1905-1940*, Norsk forsvarshistorie, bind 3, Eide Forlag, Bergen.
- Hobson, R. (2003) «Norsk Internasjonal historieskrivning ved begynnelsen av det 20. århundret: Thorvald Boye og «De væbnede neutralitetsforbund»» I Holtsmark, S.G., Pharo, H.Ø. & Tamnes, R. (red.) *Motstrøms, Olav Riste og norsk internasjonal historieskrivning*, Cappelen akademiske forlag. s. 110-132
- Holtsmark, S.G. & Kristiansen, T. (1991) *En nordisk illusjon? Norge og militært samarbeid i Nord, 1918-1940*. Institutt for Forsvarsstudier, 6/1991
- Keilhau, W. (1927) *Norge og verdenskrigen*. Aschehoug, Oslo.
- Koblik, S. (1972) *Sweden: The Neutral Victor: Sweden and the Western Powers 1917-1918. A Study of Anglo-American-Swedish Relations*. Läromedelsförlagen
- Kruizinga, S. (2014) ”Neutrality”. I: Winter. J. red. *The Cambridge History of The First World War, Volume II: The State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Larsen, K. (1976) *Forsvar og Folkeforbund. En studie i Venstres og Det conservative Folkepartis forsvarspolitiske meningsdannelse 1918-1922*, Universitetsforlaget i Århus.

- Lemnitzer, J.M. (2014) *Power, Law and The End of Privateering*, Palgrave Macmillan.
- Lidegaard, B. (2003) *Dansk utenrigspolitisk historie 4: Overleveren, 1914-1945*, Gyldendal
- Lindgren, N.Y.B. (1993) *Norge og opprettelsen av Folkeforbundet*. [Hovedoppgave]  
Universitetet i Oslo
- Link, A.S. (1960) *Wilson: 3: the struggle for neutrality: 1914-1915*. Princeton University Press.
- Macmillan, M. (2001) *Peacemakers: The Paris Peace conference of 1919 and its Attempt to End War*. J. Murray Publishers.
- Mathisen, T. (1952) «Nøytralitetstanken I Norsk politikk fra 1890-årene og til Norge gikk med i Folkeforbundet», *Historisk Tidsskrift*, 36(1) s.30-60
- May, E.R. (1959) *The World War and American Isolation, 1914-1917*. Harvard University Press.
- Neff, S.C. (2000) *The rights and duties of neutrals (Melland Schill Studies in International Law)* Juris Publishing
- Offer, A. (1988) "Morality and Admiralty", *Journal of contemporary History*, Vol. 23, No.1 s.99-118
- Riste, O. (1965) *The Neutral Ally, Norway's Relations with Belligerent Powers in The First World War*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Riste, O. (1991) *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar, Norsk tryggningspolitikk 1905-1990*, Institutt for Forsvarsstudier 3/1991
- Riste, O. (2005) *Norway's Foreign Relations – A History*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Ræder, J.G. (1936) *Utvalg av Norges Overenskomster med Fremmede Stater*. Juridiske fakultet, Nikolai Olsens Boktrykkeri, Oslo
- Ræstad, A. (1916) *Krigs- og fredsproblemer*, Kristiania
- Salmon, P. (1993) "“Between the Sea Power and The Land Power”: Scandinavia and the Coming of the First World War” *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol.3. s.23-49
- Salmon, P. (1997) *Scandinavia and the great powers, 1890-1940*, Cambridge University Press

Schreiner, J. (1963) *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920*, J.W. Cappelens forlag, Oslo

Semmel, B. (1986) *Liberalism and Naval Strategy, Ideology, Interest and Sea Power during the Pax Britannica*. Boston

Sharp, A. (2008) *The Versailles Settlement, Peacemaking after the first world war, 1919-1923*. Palgrave Macmillan.

Strøm, K.O.N. (2019) *Between the devil and the deep blue sea. Trade negotiations between the Western Allies and the Scandinavian neutrals 1914-1919* [Doktoravhandling], Departement of Economy and Society, University of Gothenburg

Sørensen, N.A. (2010) *Den store krigen*. Dreyers forlag Oslo

Vigness, P.G. (1932) *The Neutrality of Norway in the World War*, Stanford

Worm-Muller, J.S. (red.) (1951) *Den norske sjøfarts historie, fra de ældste tider til vore dage*. Cappelen, Oslo

Ørvik, N. (1955) *The decline of Neutrality 1914-1941, with special reference to the United States and the Northern Neutrals*. Tanum forlag, Oslo







