

STIG BOBERG

## Realitet och politisk argumentering i konsulatfrågan 1890–1891

### I

»Jeg skal si Dem, hvad den er; den innstilling er begynnelsen til unionens opløsning.»

Yttrandet skall ha fällts av höireledaren Emil Stang 1891, sedan den s.k. konsulatkommittéens betänkande publicerats.<sup>1</sup> Kommittéen föreslog i detta, att Norge skulle övertaga fulla ledningen av sitt konsulatväsen och att till konsuler på de viktigaste posterna i utlandet endast skulle antagas norrmän. Det var första gången ett sådant förslag framfördes av en statlig kommitté.

Konsulatkommittéen fick flera efterföljare. Men dessa byggde beträffande frågans reala sida i hög grad på siffermaterial och argumentering i 1891 års betänkande. Eftersom unionsupplösningen 1905 hade konsulatfrågan som omedelbar orsak, kan Emil Stangs ord betraktas som profetiska.

Trots att 1891 års konsulatkommitté kom att spela en så väsentlig roll för unionens öde, har den inte tilldragit sig någon större uppmärksamhet från forskningens sida. Vid bedömningen av dess arbete liksom av konsulatfrågan i dess helhet har

---

<sup>1</sup> H. SCHANCHE, Konsulatkomiteen av 1891 – Et 40 års minne. Tr. i Aftenposten 19/9 1931.

dessutom vederbörande författares egna politiska sympatier ofta spelat in.<sup>2</sup>

Det problem som här skall tagas upp är: Vilken roll har reala respektive politiska motiv spelat vid konsulatkommittéens tillsättning och under dess arbete? Denna frågeställning förutsätter att det svensk-norska konsulatväsendets uppbyggnad och funktion klagöres.<sup>3</sup>

## 2

Det för Sverige och Norge gemensamma konsulatväsen, som man 1891 så radikalt ville förändra, reglerades av en kunglig förordning av den 4 november 1886.<sup>1</sup> Denna stadgade bl.a., att styrelsen för konsulatväsendet tillkom utrikesministern i allt som rörde de förenade rikena gemensamt. Dylika ärenden skulle föredragas i sammansatt statsråd. Särskilt svenska konsulatärenden skulle handläggas av Kommerskollegium och särskilt norska av Departement for det Indre.

De konsulära göromålen bestreds av konsulter (vid konsulat av synnerlig vikt av generalkonsulter) och vicekonsulter. Dessa kunde vara antingen från hemlandet utsända avlönade ämbetsmän eller utsedda bland på platsen bosatta köpmän eller andra lämpliga personer. I det senare fallet utgick ingen lön utan endast sportler och vissa fall även kontorsbidrag.

Lönade konsulter och vicekonsulter skulle vara svenska eller

---

<sup>2</sup> Konsulatfrågans upprinnelse behandlas bl.a. i: A. BERGSGÅRD, *Vinstre fra 80-åra til 1905*. (i: J. S. WORM-MÜLLER, A. BERGSGÅRD & B. A. NISSEN, *Vestre i Norge*. 1933), s. 132 ff., O. GJERLÖW, *Norges politiske historie. Höires innsats fra 1814 til idag* (1935), s. 53 ff., S. BLEHR, *Mot frigjørelsen. Utdrag av statsminister Otto Blehrs politiske korrespondanse 1891–1903. I* (1946), s. 35 ff., R. OMANG, *Norsk utenrikstjenste. [I]* (1955), s. 84 ff.

<sup>3</sup> Under arbetet med denna uppsats har jag erhållit värdefull hjälp av framför allt professor Rolf Danielsen, Bergen, och arkivarie Stein Kjærheim, Oslo. Jag vill till dessa rikta ett hjärtligt tack.

<sup>1</sup> Svensk författningssamling 1886 nr 69.

norska undersåtar. De olönade kunde vara främmande makts undersåtar.

Beträffande en konsuls arbetsuppgifter stadgades, att han skulle bevaka de förenade rikenas intressen och söka främja deras bästa, särskilt i avseende på handel och sjöfart. Han skulle biträda svenska och norska sjöfarande och särskilt tillse, att befälhavarna på anlöpande fartyg skulle åtnjuta de rättigheter som tillkom dem. Även andra svenska och norska undersåtar skulle konsuln skydda, dock utan åsidosättande av sina övriga plikter. Bland de i förordningen särskilt specificerade ämbetsåliggandena gentemot svenska och norska undersåtar kan nämnas att närvara vid domstolar vid vissa mål, att omhändertaga kvarlåtenskap efter avlidna, att utfärda pass, att granska fartygshandlingar, att närvara vid på- och avmönstring, att medverka till återförande av rymmare, att föranstalta om räddningsåtgärder vid haverier, att medla eller avgöra tvister mellan befälhavare och besättningsmedlemmar, att vidarebefordra post till fartyg och att lämna understöd för sjömäns hemförskaffande. Det ålåg vidare en konsul, att avge berättelser om förhållande av vikt för handel och sjöfart, att rapportera epidemiska sjukdomar samt att hemsända årliga förteckningar över svenska och norska fartyg som anlöpt distriktet.

Kostnaderna för konsulatväsendet bestreds ur den s.k. konsulskassan. Dess tillgångar utgjordes av dels årliga bidrag från Sverige och Norge dels s.k. konsulatavgifter. De senare skulle erläggas i varje hamn, där konsul eller vicekonsul fanns, för varje svenskt eller norskt handelsfartyg, som där lossade eller lastade. Taxan var kr 6: 35 för varje ton av fartygets avgiftspliktiga dräktighet. För fartyg, som i flera hamnar lossade eller lastade delar av samma last, skulle full avgift endast erläggas i den första hamnen. I övriga hamnar skulle i detta fall halv avgift utgå. Hade ett fartyg under ett kalenderår i en viss hamn erlagt konsulatavgifter, som motsvarade 5 hela dylika, skulle fartyget under återstående delen av året vara befriat från ytterligare avgifter.

Utöver den efter tontalet beräknade konsulatavgiften utgick expeditonsavgifter för vissa särskilt angivna ämbetsåtgärder, t.ex. avskrifter av handlingar eller uppgörande av bouppteckningar.

En lönad konsul eller vicekonsul ägde att behålla endast en mindre del av expeditonsavgifterna utöver lönen. De konsulatavgifter han uppbar skulle helt tillfalla konsulskassan. En olönad konsul däremot fick behålla uppburna konsulat- och expeditonsavgifter för egen räkning. Olönad vicekonsul fick tillgodogöra sig samtliga expeditonsavgifter men endast hälften av konsulatavgifterna. Den andra hälften gick till konsulskassan eller till överordnad konsul i de fall, då denne var olönad konsul i distriktet.

På vissa punkter är det lämpligt att komplettera förordningens föreskrifter med uppgifter om konsulatväsendets faktiska villkor och funktion. Ifråga om den finansiella sidan gällde, när kommittéen började sitt arbete, den budget som fastställts för 1891/92. Konsulskassans anslag för gemensamma ändamål hade här uppförts med 563.500 kr. Norges andel beräknades till ca 316.000 kr. Denna summa innefattade dels ett direkt bidrag från Norge med 120.000 kr dels norska fartygs avgifter till konsulskassan samt expeditonsavgifter, beräknade till 186.750 kr resp. 9.660 kr.<sup>2</sup>

Det är att märka, att i ovanstående belopp sådana konsulatavgifter, som olönade konsulter och vicekonsulter fick behålla, inte är medräknade. Dessa avgifter uppgick till betydande summor. När siffror för år 1890 förelåg, visade det sig att av samtliga av norska fartyg inbetalade konsulatavgifter, 471.414 kr

---

<sup>2</sup> Stortingets förhandlingar 1891, 1 B Prop. 1 Hovedpost X, s. 13 ff. Det bör tilläggas, att en del av de direkta bidragen återbetalades till svenska och norska statskassan, sedan räkenskap skett. För femårsperioden 1886/91 utgjorde det till Norge återbetalade beloppet genomsnittligt årligen 36.100 kr. Inställning fra konsulatkommittéen (1891), s. 58.

hade inte mindre än 280.000 kr tillfallit de olönade konsulerna.

Sveriges direkta anslag till konsulskassan utgjorde 4/7 av det totala beloppet och uppgick till 160.000 kr. På grund av Sveriges mindre omfattande sjöfart blev 1890 dess andel av konsulatavgifter destinerade till konsulskassan betydligt lägre än Norges nämligen 87.000 kr.<sup>3</sup>

Skillnaden mellan Sverige och Norge som sjöfartsnationer förtjänar uppmärksamhet i detta sammanhang. Norges handelsflotta hade från mitten av 1800-talet utvecklats i snabbare takt än Sveriges. År 1888 var läget följande:<sup>4</sup>

Sveriges och Norges handelsflottor 1888

	Segelfartyg		Ångfartyg		Summa		Beräknade ton
	Antal	Ton	Antal	Ton	Antal	Verkliga ton	
Sverige	2.885	374.500	959	125.500	3.844	500.000	751.000
Norge	6.697	1.397.000	536	137.500	7.233	1.534.500	1.809.500

Tabellen ger omedelbart vid handen, att Sverige visserligen hade fler ångfartyg än Norge, men att detta lands segelfartygsflotta var mer än dubbelt så stor. Dessutom var de norska segelfartygen genomsnittligt betydligt större än de svenska. Det sistnämnda gällde de norska ångfartygen, som i genomsnitt var dubbelt så stora som de svenska. Såväl ifråga om sammanlagt tontal och intjänade bruttofrakter var Norge nästan tredubbelt överlägset Sverige.<sup>5</sup>

Bilden av det gemensamma konsulatväsendet skulle vara

<sup>3</sup> Någon beräkning av svenska fartygs *totala* kostnader för konsulatavgifter har ej påträffats. För 1889, då norska fartygs totalkostnader beräknades till 451.000 kr. var motsvarande belopp för svenska fartygs del 209.000 kr. Storthingets förhandlingar 1891, 6 Indst. S XVIII, s. 11.

<sup>4</sup> Siffrorna har hämtats från Sjöfartsnäringskomiténs betänkande afgifvet den 12 september 1890 (1890), s. 143.

<sup>5</sup> Konsulatkomitén 1891, s. 6 ff.

ofullständig, om man inte tog personalrekryteringen från de bägge länderna i betraktande. Av tabell 1 framgår, att under perioden 1880–1905 de norskfödda lönade konsultattjänstemännen ökade på de svenskföddas bekostnad. Medan deras antal under 1870- och 1880-talen utgjorde ca en tredjedel, befann de sig från sekelskiftet i majoritet. Under 1890-talet var ställningen mestadels ganska jämn. Vid utgången av år 1890 innehade sålunda 12 svenskar och 13 norrmän dessa befattningar. I slutet av år 1891 var motsvarande siffror 10 och 12.

De olönade konsuls- och vicekonsulsposterna var med få undantag besatta med icke-skandinaver, mestadels undersåtar i vederbörande land. Antalet var vid 1890-talets början ca 610.<sup>6</sup> I jämförelse med antalet olönade befattningar var således antalet lönade befattningar synnerligen litet.

Redan 1890 yrkades i stortinget på förändringar i 1886 års konsulatförordning. Venstremannen S. Arctander föreslog, att regeringen skulle anmodas att vidtaga åtgärder för att minska konsulatavgifterna. Motionen tillstyrktes av konstitutionskommittén och stortinget beslöt också enhälligt att göra den föreslagna framställningen till regeringen.<sup>7</sup>

Regeringen inledde en undersökning, varvid bl.a. landets børskommittéer fick yttra sig i frågan. Innan regeringen ännu fullföljt detta ärende kom konstitutionskommittéen vid 1891 års storting med ett annat initiativ. I ett enhälligt betänkande den 28 maj detta år föreslog den:

»Regjeringen anmodes om at tage under overveielse og for et af de nærmeste storthing fremlægge udredning for,

1) hvorvidt og i hvilken udstrækning ansættelse af egne konsulter

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>7</sup> I motionen instämde J. Ameln, J. Lund, H. R. Astrup och J. S. Isachsen. Stortingets förhandlingar 1890, 5 Dokument 13.

eller oprettelse af eget konsulatvæsen for Norge kan anses paa-krævet, og hvilke udgifter dette i tilfælde vil medføre, – samt

2) hvorvidt og i hvilken udstrækning konsulatafgiften kan ned-sættes og udgifterne til vort konsulatvæsen overhovedet indskræn-kes.»

I motiveringen till detta förslag anförde kommittéen bl.a. att den inte ansåg det kunna betvivlas att Norge hade grundlagsmässig rätt att tillsätta egna konsulter. Enligt kommittéens uppfattning borde man söka klarhet i om de klagomål som oftare hördes om landets konsulatvæsen var grundade och om de till någon del stod i förbindelse med att detta var gemensamt med Sverige. Till undersökningen borde givetvis höra, att överväga om grun-dande klagomål kunde avhjälpas med bibehållande av gemen-samheten i konsulatväsendet. Ifråga om undersökningens före-mål ville kommittéen särskilt peka på konsulatavgifternas stor-lek och antalet olönade vicekonsulter. Det borde undersökas om inte konsulatavgifterna till dessa sistnämnda borde helt indragas till konsulskassans och ersättas med kontorsbidrag, där sådana var motiverade. Kommittéen ifrågasatte, om inte stora belopp härigenom kunde inbesparas.

Höire hade haft majoritet i konstitutionskommittéen men förslaget var enhälligt. Det underströks också i betänkandet att förslaget inte var bestämt av sådana politiska hänsyn som fram-kommit i pressen.<sup>8</sup> Detta betonade också vid behandlingen av betänkandet i Stortinget höireledaren Emil Stang, som var med-lem av kommittéen. Han framhöll att enigheten där nåtts om förslaget att begära en utredning i alla faktiska hänseenden för att få »tingens realitet» undersökt. En annan kommittémedlem, venstremannen K. P. Moursund, medgav att han var påverkad av politiska hänsyn, men han var enig med Stang, att det gällde en sak som behövde utredas såväl beträffande kostnader som praktiska fördelar, innan man fattade något beslut.<sup>9</sup> Vilken för-

<sup>8</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 6 Indst. S XVIII, s. 12, 22.

<sup>9</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 7 Tidende, s. 1272, 1275.

handsinställning medlemmarna av konstitutionskommittéen än haft, har de således mötts i kravet på en utredning i sakfrågan.

Stortinget följde enhälligt kommitténs förslag. Regeringen tillsatte en kommitté under ordförandeskap av generalkonsuln i Antwerpen, W. Christophersen, och i övrigt bestående av skeppsredarna Rolf Andvord, Christiania, Christian Michelsen, Bergen och Alf Monsen, Tönsberg, sekreteraren i Det statistiske centralbureau kammarherren August Mohr, Kristiania och vicekonsuln I. W. Tornøe, Leith. Som sekreterare fungerade konsulsstipendiaten Herman Schanche. Den 1 september 1891 sammanträdde kommittéen för första gången. Christophersen och Schanche skrev sedan tillsammans betänkandet, medan övriga ledamöter endast möttes 5 à 6 gånger före undertecknandet. I slutet av oktober månad var kommitténs arbete slutfört och i mitten av november offentliggjordes betänkandet.

### 3

Konstitutionskommitténs initiativ motiverades med »de klager, som oftare höres over vort konsulatvæsen».<sup>1</sup> Vilka dessa klagomål varit har knappast undersökts av forskningen. Utan en sådan undersökning torde det dock vara svårt att komma till klarhet om konsulatfrågans upprinnelse.

För att få ett begrepp om den kritik som riktades mot det gemensamma konsulatväsendet bör man särskilt uppmärksamma åren 1890 och 1891. Under dessa år aktualiserades konsulatfrågan på olika sätt, framför allt genom konsulatkommittéen. Men den var ännu inte föremål för den politiska strid som kom 1892.

Man måste omedelbart konstatera, att dylik kritik var sällsynt i dagspressen under åren 1890–91. Några utslag därav återfinnes i Dagbladet, som i ett fall vände sig mot en svenskfödd lönad konsul och i ett annat mot en olönad vicekonsul med ett norskklingande namn.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 6 Indst. S XVIII, s. 12.

<sup>2</sup> Dagbladet 4/1 1890, 24/1 1891. I ytterligare ett fall klagades över att rädsla



Större utbyte ger ett studium av Norges Sjöfartstidende, organ för Norsk skibsforening, stortingsförhandlingar och meningsyttringar från föreningar och sammanslutningar inom handel och sjöfart. I Norges Sjöfartstidende publicerades under åren 1890–91 ett flertal inlägg, som innebar kritik av konsulatväsendet. Inläggen härrörde till större delen från läsekretsen. Av intresse i sammanhanget är att tidningens redaktör Magnus Andersen av nationellt-politiskt skäl förordade att Norge skulle ha ett eget konsulatväsen.<sup>3</sup> Det kan omedelbart konstateras, att flertalet insändare ej hade samma intresseriktning som redaktionen. Detta förhållande ger inläggen större värde som opinionsyttringar. De kan inte ha beställts eller provocerats fram av Andersen.

Klagomålen skjuter framför allt in sig på två punkter. Den ena var konsulatavgifterna, den andra de utländska olönade konsulerna och vicekonsulerna.

En minskning av konsulatavgifterna hade, som tidigare nämnts, föreslagits av venstremannen S. Arctander vid 1890 års storting. Han önskade att avgift inte skulle utgå på lossning eller lastning på mindre än 5 ton, detta för att underlätta exportens utvidgning till nya marknader genom provsändningar till utlandet. Några ekonomiska nackdelar för konsulskassan ansåg han inte, att denna reform skulle innebära. Arctander vände sig också mot de ovan återgivna reglerna för avgiftsberäkning vid besök i flera hamnar i följd. Då planer redan förelåg på att upprätta fasta ångbåtslinjer på flera främmande länder i exportens intresse, skulle en ändring av dessa regler vara av största betydelse. Arctander dolde inte att den föreslagna ändringen skulle ha menliga ekonomiska följder för konsulskassan.<sup>4</sup>

för en norsk-svensk konsul fått manskapet på ett bristfälligt fartyg att avstå från klagomål. *Ibidem* 21/1 1890.

<sup>3</sup> Norges Sjöfartstidende 26]2, 15/8 1891. Enligt senare uppgift av Andersen trodde han i november 1891 inte att frågan skulle bli partisak. H. M. ANDERSEN, 70 års tilbakeblikk på mitt virke på sjö og i land (1932), s. 101.

<sup>4</sup> Storthingets forhandlinger 1890, 5 Dokument 13.

I motionen hade fyra venstre- och höiremän med anknytning till sjöfarten instämt. Som nämnts beslöt också stortinget enhälligt och utan diskussion att som motionären föreslagit anmoda regeringen att vidtaga åtgärder för att åstadkomma en ändring av bestämmelserna.<sup>5</sup>

Även börskommittéerna i Kristiania, Bergen och Trondhjem, som anmodats yttra sig över Arctanders förslag tillstyrkte detta. Men därutöver yrkade de på ytterligare sänkningar av konsulatavgifterna. Börskommittéen i Kristiania föreslog sålunda en generell avgiftssänkning från 6,35 öre till 5 öre per ton.<sup>6</sup>

Även vid 1891 års storting krävdes sänkta konsulatavgifter främst från sjöfartens talesmän bland såväl höire som venstre. Man framhöll därvid bl.a. att det ökade antalet ångbåtar, vilka dels var större än segelfartygen dels gjorde fler hamnbesök per år, skulle balansera de taxenedsättelser som föreslogs.<sup>7</sup>

I Norges Sjöfartstidende var klagomål över avgifterna vanliga. Där framhölls bl.a. av en insändare med redaktionens instämmande, att små fartyg belastades med ända till 2 kr per ton genom dessa avgifter. En annan insändare påpekade, att avgifterna medförde avbräck för exporten genom att de omöjliggjorde försändelser av mindre partier varor på norska fartyg. Karakteristiskt är också att redaktören vid konsulatkommittéens tillsättning framför allt betonade att han nu hoppades att avgiftsfrågan skulle lösas. Redaktionen framhöll också, att speciellt sjöfarten på Skottlands östkust och på Danmark drabbades av det rådande avgiftssystemet. Dessa trader innebar korta resor med många hamnbesök och i denna sjöfart var huvudsakligen små, äldre skepp insatta. Enligt redaktionen skulle inte mindre än 5 % av förtjänsten gå bort genom de många konsulatavgifterna. Just med tanke på de mindre fartygen föreslog en insändare, att fartygen skulle betala en bestämd summa per år

<sup>5</sup> Stortingets förhandlingar 1890, 7 s. 1252.

<sup>6</sup> Stortingets förhandlingar 1891, 6 Indst. S XVIII, s. 2 f.

<sup>7</sup> Stortingets förhandlingar 1891, 7 s. 1261, 1263, 1266, 1272.

och registerton. Små skepp på korta distanser betalade enligt gällande bestämmelser nämligen orimligt mycket i jämförelse med stora fartyg på långa trader, vilka kanske endast var i hamn 2 à 3 gånger om året.<sup>8</sup>

Det kan tilläggas att liknande synpunkter ungefär samtidigt anfördes i Sverige av en kunglig kommitté för utredning av den svenska sjöfartsnäringens tillstånd. Denna kommitté fann också att svenska och norska fartyg var underkastade konsulatavgifter, som i många fall utgick med högre belopp än de avgifter som vilade på andra nationers fartyg.<sup>9</sup>

Avgiftsfrågan hängde i vissa fall nära samman med frågan om de olönade vicekonsulaten. Vid norska fartygs besök i hamnar där sådana konsulat var inrättade utgick som ovan nämnts avgift även om inte befälhavaren hade anledning att besvära vederbörande konsulattjänsteman. Såväl i pressen, främst Norges Sjöfartstidning, som i stortinget förekom ofta klagomål över de onödiga kostnader som härigenom åsamkades sjöfarten. Särskilt besvärade man sig över de många olönade konsulaten i Danmark, vid Leithfjorden i England samt i Kanada. Man klagade också över den geografiska fördelningen av dessa konsulat, vilken inte motsvarade norska sjöfartsintressen. Sålunda var den konsulära representationen i Sydamerika enligt fleras mening klart underdimensionerad.<sup>10</sup>

I Stortinget uttalade sig såväl venstre- som höiremän mot – som venstremannen Arctander uttryckte saken – »denne mængde af smaa vicekonsulater, der faar anledning til at afkræve vore skibe konsulatafgifter».<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Norges Sjöfartstidning 26/2 (red.), 19/3, 18/4, 2/5, 8/8, 26/9, 2/10, 15/10 1891.

<sup>9</sup> Sjöfartsnäringskommitténs betänkande, afgifvet den 12 september 1890 (1890), s. 50 ff.

<sup>10</sup> Norges Sjöfartstidende 9/9, 11/9, 2/10, 9/11 1890; 24/2, 26/3 (red.), 4/4, 15/8, 5/9, 12/9, 26/9 (red.), 2/10, 16/11 (red.), 16/11 (red.), 19/11 (red.) 1891.

<sup>11</sup> Stortingets forhandlinger 7, 1891, 7 s. 1231. Jfr även s. 1248 (Oppen), 1261 (Winge), 1263 f. (Isachsen), 1267 (Thorne).

Kritiken mot de olönade konsulerna gällde inte bara deras överflödiga antal och kostsamhet för sjöfarten. Det gjordes också gällande, att många av dem skötte sina uppgifter mindre tillfredsställande. Klagomål framfördes över att avgifter uttogs felaktigt, att gällande regler för hemsändande av förlist manskap inte iakttogs och att sjöfolk ibland behandlades oförskämt av dessa konsulter och vicekonsulter.<sup>12</sup> Från några håll framhölls, att skeppshandlare och -mäklare inte borde få komma ifråga som honorärkonsulter, därför att det visat sig, att de i för hög grad lät norska intressen stå tillbaka för sina egna.<sup>13</sup>

Kritiken mot honorärkonsulterna gick ibland mycket långt. Gunnar Knudsen betecknade dem vid venstres landsmöte 1891 som ett oting.<sup>14</sup> I stortinget 1891 yttrade höiremannen Oppen, att de ofta var till mer skada än til gagn.<sup>15</sup> Drastiska nedskärningar i honorärkonsulernas antal föreslogs. En insändare i Norges Sjöfartstidning ansåg, att  $\frac{3}{4}$  av dem saklöst kunde avvaras och redaktionen förordade en indragning »en gros».<sup>16</sup>

Medan kritiken mot honorärkonsulterna är praktiskt taget enhällig saknas klagomål mot de svenskfödda konsulerna nästan helt. I stortinget 1891 klandrade två ledamöter från venstre, Arctander och J. Lund, meritberäkning och utnämningsspolitik gentemot norskfödda konsulter, men de anförde inga klagomål över de svenska konsulernas tjänsteutövning. Bägge gjorde gällande, att svenskarna i allmänhet inte var mindre duktiga än normmännen. Denna brist på kritik mot de svenskfödda konsulerna är desto mer påfallande, som dessa i varma ordalag prisades av ett flertal talare, samtliga, i likhet med Lund, med an-

---

<sup>12</sup> Norges Sjöfartstidende 7/10, 25/12 1890; 10/1, 7/2, 26/3, 25/4, 21/11, 7/12, 24/12, 29/12 1891.

<sup>13</sup> Norges Sjöfartstidende 27/1, 26/2 1891. Stortingets forhandlinger 1891, 7, s. 1248 (Oppen), 1262 (Harbitz). Arendals handels- og sømandsforeninger 1/6 1891. Tr. i Stortingets forhandlinger 1891, 5 Dokument 105.

<sup>14</sup> Referat i Norges Sjöfartstidende 3/2 1891.

<sup>15</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 7 s. 1248.

<sup>16</sup> Norges Sjöfartstidende 5/9, 6/11 1890.

knytning till sjöfarten. Venstremannen Rinde yttrade, att »der kan være svenske konsulter, som er langt dygtigere, mere humane til at behandle nordmændene, end nordmændene behandler sine egne landsmænd». Från höire kunde skeppsredaren I. S. Isachsen oemotsagd hävda, att de flesta redare ansåg, att deras intressen inte blivit tillbakasatta av de svenska konsulerna. »Jeg har selv netop i et par meget vigtige anliggender havt anledning til at se en ganske sjelden omhyggelig betjening af svenske konsulter.» Hans partikamrat dispaschör Axel Winge hänvisade till »de talrige udtalelser fra mange sider, fra skibsførerstanden og rederier om at der ikke er nogen grund til at udtale nogen almindelig misnöie med de svenskfödde konsulter». F. höirestatsrådet J. H. P. Thorne åberopade sin tjugoåriga erfarenhet som skeppsredare och sade sig under dessa år ha »havt ligesaa god nytte af en svensk mand, der har været ansat som norsk-svensk konsul, som af en nordmand».<sup>17</sup>

Samma välvilliga inställning till de svenskfödda konsulerna återspeglas i Norges Sjöfartstidning. Flera insändare uttalade sig välvilligt om dessa. Redaktören lät heller inte sina sympatier för egna konsulter avhålla sig från att konstatera, att svenskarna skött sig lika bra som norrmännen.<sup>18</sup>

På ett slående sätt demonstrerades denna inställning vid Norsk skibsførerforenings årsmöte i januari 1891. Som en av diskussionspunkterna förekom där följande förslag: »Vilde det ikke være gavnligt for norske skibsredere og norske skibsførere, at der i almindelighed blev ansat flere nordmænd som konsulter og vicekonsulter, end tilfældet nu er?» Flera medlemmar av föreningen uttalade, att de ansåg att det gick lika bra med svenskar som med norrmän. Då ändrades uttrycket »nordmænd» till »nordmænd og svensker» så at »modsætningen blev udlændingene». Uttalandet kom alltså att rikta sin spets mot utländska

---

<sup>17</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 7 s. 1245, 1252, 1261, 1264, 1268.

<sup>18</sup> Norges Sjöfartstidende 5/9 (red. + 2 insänd.), 26/9 1891.

honorärkonsuler i stället för mot svenskfödda lönade konsuler. I detta skick bifölls punkten med stor majoritet.<sup>19</sup>

1891 års konstitutionsutskott hade som de två huvudsakliga klagopunkterna gentemot konsulatväsendet utpekat konsulatavgifterna och honorärkonsulerna. Uttalanden i storting och föreningar samt fackpress visar, att utskottets uttalande stod i samklang med en utbredd mening bland sjöfartens män.

#### 4

Det fanns emellertid ett annat sätt att se på konsulatfrågan. Det var det nationellt-politiska, vilket huvudsakligen företrädades av politiker inom venstre. Dessa stödde tanken på ett eget norskt konsulatväsen som ett led i en ökad norsk självständighet gentemot Sverige.

Sistnämnda sätt att se konsulatfrågan var inte nytt. Men det aktualiserades hösten 1889 genom att Bjørnstjerne Bjørnson och Dagbladets redaktör Lars Holst framkom med ett programförslag, som för första gången krävde egen norsk utrikesminister och egna konsuler för Norge.<sup>1</sup> Bjørnson bedrev under den följande tiden en livlig propaganda för att dessa punkter skulle sättas upp på venstres program inför valet hösten 1891. Som motiv för egna konsuler anförde han bl.a. att denna fråga skulle beröra en större del av folket än vad administrativa reformer i utrikesförvaltningen i övrigt kunde göra. »Lad norske kjøbmænd bli trygge paa sine konsuler og glad i dem, la skipperne kjende, at konsulerna er deres egne, at man har fuld ret til deres hjælp og at man med nytte kan klage, om den svigter. Lad matroserne kjende et snev af hjemmet, naar de kommer paa konsulatkontoret, og la os andre gjennem disse tusener, deres breve, deres samtaler, interesser bli stolte af, at nu endelig er

---

<sup>19</sup> Referat i Dagbladet 23/1 1891.

<sup>1</sup> GJERLÖW 2, s. 35, 35, 61 f.

komne saa langt . . . da tænker jeg nok, vi lærer, hvad national selvstændighed er for en drift til foretagsomhed og mod.»<sup>2</sup>

Björnson fick en del instämmande i pressen och han gjorde själv gällande att venstre var eniga ifråga om egna konsuler.<sup>3</sup> Men även invändningar förekom. Intelligensedlerne protesterade mot att frågan skulle tagas upp på programmet, som därigenom enligt tidningens mening skulle få ett alltför brokigt utseende.<sup>4</sup> Drammens liberale samfund sade klart ut, att frågan om egna konsuler var för litet utredd för att tagas med.<sup>5</sup> Skiens venstreforening och Kristiania amtsvenstremøde satte allmän rösträtt främst och ville ge det kommande landsmötet fria händer beträffande övriga punkter.<sup>6</sup> Kristiania liberale forening, Hedemarken og Akershus amts venstreforening och Bergens amts venstreforening önskade att allmän rösträtt skulle bli den enda punkten på programmet.<sup>7</sup>

Vid landsmötet i januari 1891 opponerade också skeppsredaren Gunnar Knudsen mot tanken på egna konsuler. Sådana betecknade han som onödiga ur redarsynpunkt och troligen dyrbara. Pengarna kunde användas på ett bättre sätt.<sup>8</sup> Att Björnson överskattat frågans attraktionskraft på venstres medlemmar framgår av att den inte upptogs på valprogrammet. Den medtogs endast i det mera långsiktiga arbetsprogrammet. Även den egne utrikesministern mötte motstånd och valprogrammet

---

<sup>2</sup> Dagbladet 5/4 1890. Samma tilltro till konsulatsfrågans folkliga appell visade Sigurd Ibsen: »Omorganisation af konsulatvæsenet fremstiller sig som en reform, hvis betimelighed lader sig ettersom ved praktiske grunder, der som bekjendt, paa folk i almindelighed över större virkning end ideelle argumenter.» Dagbladet 20/1 1891.

<sup>3</sup> Dagbladet 3/6, 6/6, 16/9 1890, 20/1 1891. Verdens Gang 2/6, 7/11 1890, 23/6 1890 (Björnson).

<sup>4</sup> Dagbladet 21/1 1891.

<sup>5</sup> Dagbladet 21/1 1891.

<sup>6</sup> Dagbladet 21/1, 28/1 1891.

<sup>7</sup> Dagbladet 22/1, 25/1 1891.

<sup>8</sup> Knudsen uttalade också skarpt kritik mot de oavlönade konsulerna. Referat i Norges Sjöfartstidende 3/2 1891.

fick i denna fråga en vag och mångtydig formulering: »En ordning av de diplomatiska saker der innfører betryggende konstitutionell ansvarlighed for norsk statsmyndighet.»<sup>9</sup> I stortingsdebatterna förnekade också några ledande venstremän, att partiet bundit sig för egen utrikesminister.<sup>10</sup>

Även den annars så lätt irriterade Oskar II tog under tiden omedelbart efter stortingets utredningsbeslut ganska lätt på frågan. Till sin förbindelseman med E. Stang hovmarskalken T. Frölich skrev han i juli 1891: »På unionens felt er for tiden intet der föreligger, som Sverige kan gå ind på, om jeg måske undtager konsulatsspørgsmalet, der ikke er lovfestet ved unionel kontrakt, men som jeg neppe tror venstre i Norge har hug for til andet agitationsmiddel.»<sup>11</sup>

Den egne utrikesministern blev trots allt en huvudpunkt i venstres valrörelse, framför allt sedan den radikale regeringsmedlemmen Wollert Konow (Hedemark) utlovat att om venstre vann valet, skulle frågan om egen utrikesminister vara avgjord innan stortingsperioden tagit slut.<sup>12</sup> Konsulatfrågan, som ju inte fanns med på valprogrammet, kom i skymundan såväl vid valmöten som i pressen. Detta måste ytterligare styrka ovan angivna uppfattning om konsulatfrågans bristande appell. Egen utrikesminister måste rimligtvis ha medfört egna konsulter. Men dessa var inte så attraktiva i sig att de behövde föras fram till stöd för den egne utrikesministern. I stortingsdiskussionen i juni 1891 hade några venstremedlemmar antytt, att ett eget konsulatväsen kunde bli ett steg på vägen mot den egne utrikesministern.<sup>13</sup> Denna linje följdes inte i valkampanjen.

Till den politiska aspektens nedtoning bidrog givetvis att frå-

<sup>9</sup> GJERLÖW 2, s. 36, BERGSGÅRD, s. 120, BLEHR 1, s. 29 f.

<sup>10</sup> Stortingets forhandling 1891, 7 Tidende, s. 79 (Ullman), 85 f. (Rinde), 93 (Berner).

<sup>11</sup> Oskar II t. T. Frölich 8/7 1891. Oskar II:s arkiv, B.F.A.

<sup>12</sup> Dagbladet 10/8 1891. Jfr Gjerlöw 2, s. 55.

<sup>13</sup> Stortingets forhandling 1891, 7 Tidende, s. 1210 (Engelhart), 1266 (Ebbesen).



gan var under utredning under hösten 1891. I stortingsdebatten hade de bägge partierna inte framfört några yrkanden utöver konstitutionskommittéens förslag utan nöjt sig med att uttala sina sympatier, venstre mest för egna konsuler och höire för gemensamma. I vissa avseenden var partiernas inställning lika. Bägge ansåg att någon tvekan om Norges *rätt* till egna konsuler inte fanns. Åtskilliga, mest höiremedlemmar men även venstres anhängare, var benägna att bestämma sig först sedan utredningen var färdig. Det bör också understrykas, att det var den av höire dominerade konstitutionskommittéen som väckte frågan. Kommittéen hade bestämt avvisat att politiska synpunkter skulle läggas på frågan, vilket ju i sak innebar ett avvisande av det nationellt-politiska betraktelsesättet. Detta kritiserades under stortingsdebatten men kritiken medförde ingen ändring av förslaget då det godkändes.

## 5

Konsulatkommittéens betänkande utmynnade i en bestämd rekommendation. Kommittéen ansåg sig ha tillräckligt påvisat, att Norges maritima och kommersiella intressen med bestämdhet krävde:

- »1) at Norge overtager den fulde ledelse af sit konsulatvæsen og
- 2) at til konsuler paa de vigtigste poster i udlandet kun antages nordmænd.»

Kommittéen hade alltså anslutit sig helt till tanken på ett eget norskt konsulatväsen. Utredningen beträffande de ekonomiska konsekvenserna av en reform av konsulatväsendet tog också sikte enbart på denna lösning. Kommittéen motiverade detta ställningstagande på flera olika sätt. Bl.a. anfördes, att den norska handelsflottan och då särskilt antalet ångfartyg under 1800-talets andra hälft hade vuxit förhållandevis mycket snabbare än den svenska. Sjöfarten intog i Norge såväl beträffande fartygens

dräktighet som bruttofrakter en tre gånger så stor plats som i Sverige. Trots detta hade Norge inte något motsvarande inflytande på tillvaratagandet av sina sjöfartsintressen. Huvudledningen av dessa var överlåten till en minister, som inte var konstitutionellt ansvarig i Norge. Bestämmanderätten ifråga om placeringen av konsulat delades med Sverige, och norskfödda ämbetsmän saknades på en stor del av de för norsk sjöfart viktiga konsulsposter.

Dessa förhållanden hade medfört stora hinder för att effektivt tillvarataga Norges sjöfartsintressen i utlandet. Kommittéen pekade särskilt på att den svenske utrikesministern icke ansett sig kunna protestera mot att Frankrike infört ett premiesystem för franska fartyg och att i Sverige ett förslag om liknande premiering av svenska fartyg framlagts. På grund av sistnämnda förhållande skulle protester från de förenade rikena mot det franska premiesystemet vid förestående nya traktatförhandlingar med Frankrike te sig omotiverade. För det norska näringslivet var emellertid tidigare rådande frihandelsprinciper, vilka utgjort grunden för sjöfartens storartade expansion, ett livsviktigt spörsmål.

Fördelarna med egna konsulter gällde enligt kommittéen i än högre grad handeln. Norges handelsomsättning uppvisade inte en sådan utveckling som dess sjöfart. Kommittéen ifrågasatte om inte exporten skulle ha blivit bättre främjad med ett eget konsulatväsen. Konkurrensförhållanden mellan svenska och norska företag kunde också erbjuda svårigheter, när konsulerna var gemensamma. Skillnaden i handelspolitik mellan de bägge länderna gjorde också konsulernas ställning oklar vid gemensamt konsulatväsen.

Till stöd för sin uppfattning, att konsulatposterna borde besättas med norrmän anförde kommittéen bl.a. att de svenskfödda konsulernas bristande kännedom om norskt språk, folkkaraktär och norska tänkesätt lade hinder i vägen för att förstå den enkle norske sjömannen.

Även konsulatväsendets organisation var enligt kommittéen otillfredsställande. Det fanns ett oproportionerligt stort antal konsulter, lönade och olönade, i Danmark och östersjöländerna, medan Amerika, där den norska sjöfarten var livligast, var missgynnad. Vidare ansåg kommittéen att antalet olönade vicekonsulter var för stort och uttalade sig i princip för fast avlönade konsulter. Att olönade konsulter och vicekonsulter ägde att helt eller delvis behålla uppburna konsulatavgifter verkade på ett ojämnt sätt och svarade inte mot utfört arbete.

För att råda bot på nämnda svagheter föreslogs följande reform. Konsulatavgifterna skulle med fullt belopp inbetalas till konsulskassan. I stället skulle efter särskild prövning kontorsbidrag till olönade befattningshavare utgå i sådana fall där dylika bidrag var motiverade. Ifråga om indragning av olönade konsulat och vicekonsulat gav kommittéen inga detaljerade anvisningar. Omfattningen av den reduktion som avsågs framgår dock av den minskning av konsulatavgifterna, som man räknade med i detta sammanhang. De ca 280.000 kr i konsulatavgifter, som 1890 influtit till olönade konsulattjänstemän väntades minska med 6.000 kr. Den beräknade minskningen uppgick alltså till ca 2 %.

Ifråga om de lönade konsulerna gick kommittéens förslag ut på att dessas antal skulle skäras ned från 33 till 28. Nedskärningen drabbade främst östersjöhamnar och danska hamnar såsom Helsingfors, Riga, Lübeck, Köpenhamn (2 befattningar) och Helsingör. Ett nytt generalkonsulat i S:t Petersburg utgjorde i detta fall den enda compensationen. En konsulsbefattning i Leith i Skottland och en kontoristtjänst i West Hartlepool kunde helt undvaras. I Frankrike borde två befattningar som generalkonsul resp. vicekonsul i Le Havre indragas, medan däremot vicekonsulatet i Bordeaux upphöjdes till generalkonsulat. I Konstantinopel borde dittillsvarande ersättning ur konsulskas-

---

<sup>1</sup> Den turkiska regeringen godkände endast diplomater som främmande staters representanter i landet.

san till de förenade rikenas legation för dess handhavande av konsulära ärenden upphöra.<sup>1</sup> Dylika ärenden kunde i framtiden utföras av diplomatisk personal utan särskild ersättning.

För Amerikas del föreslogs tre nya generalkonsulsbefattningar i Quebec, Havanna och Buenos Aires, medan generalkonsulatet i USA flyttades från Washington till New York och en konsulsbefattning på sistnämnda ort försvann. I övriga världsdelar föreslogs nya generalkonsulat i Melbourne, Kapstaden och Singapore samt förändring av vicekonsulsbefattningen i Shanghai till generalkonsulat.

Slutligen gick kommittéen in på frågan om nedsättning av konsulatavgifterna. Den fann att dessa avgifter sedan århundradets mitt upprepade gånger sänkts och att norska redare ägde den förmånen framför utländska konkurrenter att norska staten stod för kostnader för hemsändande av skeppsbrutna sjömän. Man ansåg också att konsulatavgifterna spelade en ytterst ringa roll i ett fartygs budget. Men kommittéen menade likväl att några reformer var motiverade. För stora fartyg kunde avgifterna innebära en relativt tung börda och genomsnittstonnaget hade stadigt vuxit. Vidare hade det ökade antalet ångfartyg medfört att förutsättningarna för avgifternas beräkning ändrats. Deras större snabbhet tillät dem att göra fler resor per år och att anlöpa fler hamnar. Gick de inte i linjefart hade de ingen större fördel av bestämmelserna om avgiftsbefrielse i hamn, där tidigare under året fem konsulatavgifter inbetalats.

Med anledning härav föreslog kommittéen, att avgiften skulle nedsättas till hälften eller 3,75 öre för varje ton, varmed ett fartygs avgiftspliktiga tonnage översteg 1.000 ton. Vidare skulle fartyg, som lossade eller intog delar av samma last i flera hamnar, endast behöva erlägga halv avgift. Om det lossade eller lastade godsets vikt inte uppgick till en tiondedel av fartygets avgiftspliktiga dräktighet skulle ingen avgift utgå.

Betänkandet innehöll också en budget för det blivande norska konsulatväsendet. I denna utgick kommittéen från att nors-

ka statens bidrag icke skulle överstiga det tidigare norska anslaget till det gemensamma konsulatväsendet, 120.000 kr. Med utgångspunkt från förhållandena år 1890, då norska fartyg inbetalat 471.414 kr i konsulatavgifter gjorde kommittéen sina beräkningar av dessa avgifter i framtiden efter reformens genomförande. Genom ovan refererade nedsättningar av avgifterna väntades dessa minska med 15.000 kr per år. Minskningen av antalet olönade konsulter väntades innebära en ytterligare minskning med 6.000 kr. Med hänsyn härtill beräknade kommittéen, att inkomsterna av konsulatavgifter skulle uppgå till 450.000 kr per år. Som nämnts skulle hela detta belopp inlevereras till den norska konsulskassan.

På utgiftssidan räknade kommittéen med ett belopp på 100.000 kr som ersättning åt olönade konsulter, då ju i fortsättningen konsulatavgifterna helt skulle tillfalla konsulskassan och inte som tidigare få behållas av olönade konsulter.

Den föreslagna budgeten fick sålunda följande utseende:

Inkomster		Utgifter	
Konsulatavgifter	450.000: -	Löner och kontorsbidrag till lönade funktionärer	413.500: -
Statskassans bidrag	120.000: -	Ersättning till olönade dylika	100.000: -
		Extravgifter, resekostnader m.m.	40.000: -
		Pensioner	10.500: -
		Oförutsedda utgifter	6.000: -
	<u>S:a 570.000: -</u>		<u>S:a 570.000: -</u>

Bortsett från de oförutsedda utgifterna på 6.000 kr uppgick utgiftssumman i kommittéens förslag praktiskt taget till samma belopp som utgiftssumman i de förenade rikenas konsulära budget, vilken senare var 563.500 kr.

## 6

Konsulatkommittéens betänkande innehåller mycket märkligt stoff. Kommittéen hade tillsatts under hänvisning till de klagomål, som riktats mot konsulatväsendet. Som tidigare visats gällde kritiken främst konsulatavgifterna och de olönade konsulerna och konstitutionskommittéen hade särskilt rekommenderat dessa ämnen till undersökning. Betänkandet var emellertid i detta avseende föga givande. Konsulatkommittéen medgav inte att avgifterna generellt sett var för höga. Den partiella reduktion av avgifterna som föreslogs beräknade den själv till ett belopp som endast uppgick till ca 3 % av vad norska fartyg brukade betala i konsulatavgifter. Denna minskning skulle dessutom inte komma segelfartyg tillgodo i samma utsträckning som ångfartyg.

Det skulle också visa sig, att kommittéen stod relativt ensam i sin syn på avgiftsfrågan. Redan 1894 uttalade en stortingskommitté av enbart venstremän, att avgifterna var för höga.<sup>1</sup> Från svenskt håll hade redan 1890 sjöfartsnäringskommittéen gått längre än konsulatkommittéen skulle göra ifråga om reduktionsförslag.<sup>2</sup> År 1898 framhöll också handels- och sjöfartskommittén, att det fanns fullt skäl att från sjöfarten avlyfta övervägande delen av de pålagor, som nu vilade på denna näring.<sup>3</sup>

Med tanke på den skarpa kritiken mot de olönade konsulerna och kraven på att deras antal skulle reduceras hade man väntat, att kommittéen skulle föreslagit en kraftig nedskärning av denna kår. Kommittéen uttalade också, att den fann antalet dylika konsulter överdrivet stort, men gav inga närmare detaljer om hur många av dessa som kunde avvaras. Men endast 2 % av konsulatavgifter som tidigare tillfallit olönade konsulter skulle enligt betänkandet bortfalla genom indragningar av dylika pos-

---

<sup>1</sup> Stortingets förhandlingar 1894, 6 Indst. S XX B, s. 38.

<sup>2</sup> Sjöfartsnäringskommitténs betänkande, s. 56 ff.

<sup>3</sup> Handels- och sjöfartskommittén 1 (1898), s. 19.

ter. Även om man tar med i beräkningen att kommittéen främst avsåg att slopa dylika konsulat med liten besöksfrekvens, måste minskningen betecknas som mycket blygsam såväl beträffande antalet konsulter som ifråga om den ekonomiska effekten. Av de konsulatavgifter, som norska fartyg betalade 1890, innebar förslaget ur ekonomisk synpunkt en minskning med 1 %.

I den tidigare diskussionen hade de lönade konsulerna – svenskar som norrmän – genomgående fått högt betyg. Man hade framhållit deras betydelse och goda insatser och föreslagit en ökning av deras antal på bekostnad av de olönade samt krävt en bättre geografisk anpassning till norska intressen. I kommittéens förslag hade också en omfördelning av konsulaten föreslagits, som utgick från frekvensen av besök av norska fartyg i olika hamnar. Men antalet lönade befattningar hade skurits ned från 33 till 28. Om förslaget varit i kraft år 1890 skulle 964 norska fartygs befäl och besättningar varit hänvisade till olönade konsulattjänstemän i stället för lönade. Mot detta skulle stått det faktum att 664 befäl och besättningar skulle ha mött lönade konsulter i stället för olönade genom de nytillskapade befattningarna i kommittéens förslag.<sup>4</sup> Detta innebar alltså en försämring ur synpunkter, som kommittéen själv betecknade som relevanta.

De reformkrav som framförts i den tidigare diskussionen har sålunda inte i någon högre grad vunnit gensvar i kommittéens praktiska förslag. Man måste fråga sig varför den ej visat sig mera lyhörd för de synpunkter som framförts framför allt från sjöfartens män.

Svaret måste finnas i den omständighet, att förslaget gick ut på att skapa ett eget norskt konsulatväsen. För att denna tanke skulle kunna realiseras var det nödvändigt att kunna visa, att självständigheten inte blev dyrare än gemensamheten. Kommit-

---

<sup>4</sup> Vid beräkningen bortses från Konstantinopel, där ju enligt kommittéens förslag de diplomatiska representanterna fortfarande skulle ombesörja konsulsärenden, trots att konsulskassans bidrag indragits.

téens bundenhet vid detta ekonomiska program framgår av dess budget. Inga höjningar av det norska statsanslaget till konsulatväsendet eller av konsulatavgifterna förutsågs i förslaget. Utgifterna stannade som nämnts på samma nivå som i de förenade rikenas konsulära budget för 1892, bortsett från 500 kr och en post som betecknades som rest på 6.000 kr.

Svårigheterna att nå denna överensstämmelse är uppenbara. Det egna norska konsulatväsendet hade att räkna med bortfall av de svenska bidragen, dels det direkta bidraget från svenska staten, dels avgifterna från svenska fartyg till konsulskassan. Dessa belopp beräknades för 1892 till 160.000 kr resp. 82.750 kr eller tillsammans 242.750 kr (mot Norges 320.750).<sup>5</sup> Det rörde sig alltså om avsevärda belopp, som skulle falla bort vid upprättande av eget konsulatväsende.

I stort har kommittéen kompenserat detta bortfall genom att indraga konsulsavgifterna till olönade konsulter till konsulskassan. Storleken av de belopp det här var fråga om framgår av en jämförelse med år 1890. Detta år betalade norska fartyg konsulatavgifter på tillsammans 471.414 kr. Härav tillföll icke mindre än 280.034 de olönade konsulerna och blott 191.380 konsulskassan. I budgeten för 1892 beräknades konsulskassans inkomster från norska fartyg till 186.750 kr.

Genom att dra in samtliga konsulatavgifter beräknade till 450.000 kr till konsulskassan erhöll kommittéen fullgod ersättning för det bortfallna svenska bidraget. Det planerade helnorska konsulsväsendet kom upp i samma inkomster som det gemensamma.

På utgiftssidan anslogs 100.000 kr som ersättning åt olönade konsulter, en höjning från 43.000 kr i budgeten för 1892 med 57.000 kr. Detta balanserades emellertid mer än väl av den sänkning av lönekontot, som minskningen av antalet lönade konsulter medförde och av att anslaget till utrikesdepartementet bortföll.

<sup>5</sup> Stortingets förhandlingar 1891, 6 Indst. S XVIII, s. 1 ff.





nämligen att med omDispositionen av konsulatavgifterna »turde det vise sig forbunden med ikke ringe vanskeligheder at faa de *ulønnede* poster tilfredsstillende besatte, navnlig i lande som Storbritannien og De forenede stater, hvor stillingen som konsul ikke medfører synderlig forøget social anseelse». <sup>7</sup> Att de olönade konsulerna huvudsakligen skulle betala reformen och att kommittéens drivande kraft inte var övertygad om att de skulle kunna förmås därtill framgick inte av betänkanDET.

Kommittéens förslag ägde den fördelen, att det egna konsulatväsendet inte medförde ökade kostnader för statskassa eller redare. Men av vad som ovan angivits framgår, att det utslöt de två reformer som varit mest eftertraktade av de i saken intresserade: nedsättning av avgifterna och minskning av de olönade konsulernas antal. De bestående avgifterna behövdes i stort sett för att ge det finansiella underlaget. Och de olönade konsulerna behövdes för att inkassera dessa avgifter. De medel som de lönade konsulerna levererade in till konsulskassan jämte statsanslaget skulle inte ha räckt ens till avlöningar åt den enligt förslaget nedskurna lönade konsulskåren. En mer betydande nedskärning av antalet olönade konsulter gick inte att förena med ett eget konsulatväsen utan ytterligare krav på anslag från staten eller höjda avgifter.

Det märkliga är att detta förhållande så litet uppmärksammades i debatten i konsulatfrågan. För dem som a priori var motståndare till egna konsulter borde det ha varit ett användbart argument. I stortinget 1891 var emellertid I. S. Isachsen ensam om att ge klart uttryck för insikt i sammanhanget. Han påpekade att »det er jo for en væsentlig del de ved disse [olönade] vicekonsulaters indkasserade afgifter, som gaar til underhold af de faste konsulater». <sup>8</sup> Även kommittéens ordförande gav uttryck för liknande klarsyn i sitt ovan citerade brev. Han rekom-

---

<sup>7</sup> W. Christophersen t. W. Konow 21/2 1893. Brevsaml. 102. Oslo UB.

<sup>8</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 7 Tidende S., s. 1263.

menderade då nämligen, att man skulle sörja för att de olönade vicekonsulaten i Storbritannien blev besatta i tid, »ikke alene fordi de henhøre blandt dem, hvor vor handel og skibsfart lægger mest beslag paa konsulers tjenester, men ogsaa fordi de derstedes opkrævede konsulatafgifter gaar op til et højere beløb end andetstedes».<sup>9</sup>

Önska reformer hade åsidosatts för att Norge skulle få ett eget konsulatväsen. Märkligt är också att kommittéen inte prövat vad man kunde uppnå med ett gemensamt konsulatväsen, där samtliga konsulatavgifter inlevererades till konsulskassan. De finansiella förutsättningarna skulle ju ha tillåtit, att man tillmötesgått framförda reformkrav i en helt annan utsträckning.<sup>10</sup> Varför engagerade sig kommittéen så hårt för för egna konsulter?

Kommittéen anförde själv ett flertal praktiska skäl, vilka tidigare refererats: Norges stora sjöfartsintressen tillvaratogs ej på rätt sätt av den svenska utrikesledningen, Norges handel kunde bättre främjas med egna konsulter, konkurrensförhållanden mellan svenska och norska företag gjorde de gemensamma konsulernas ställning svår och språksvårigheter uppstod vid kontakter mellan svensktalande konsulter och norska sjömän.

Dessa arguments bärkraft kan i flera fall starkt ifrågasättas. Det exempel på bristande hänsyn till norsk sjöfarts intressen från den svenska utrikesledningens sida som kommittéen anförde, gällde traktatfrågor och frågor om premiering av fartyg. Konsulatväsendet – eget eller gemensamt – hade inte med dessa frågors avgörande att skaffa. Beträffande svårigheterna vid konkurrens mellan svenska och norska företag kunde med fog in-

---

<sup>9</sup> W. Christophersen t. W. Konow 21/2 1893. Brevsaml. 102. Oslo UB.

<sup>10</sup> Om det norska bidraget utgjorde 570.000 kr kunde det svenska beräknas till 360.000, dvs. tillsammans 930.000 kr. Ö.P.M. i anledning af det betänkande, som under sistlidne oktober månad afgifvits af den norska konsulatkomitén. Sthlm den 11 jan. 1892. Undert. av S. Cederschiöl doch O. v. Heidenstam. F III 145. UD:s arkiv. RA.

vändas, att samma svårigheter kunde uppstå vid konkurrens från olika företag i samma land. Språksvårigheterna var ett nytt argument, som inte tidigare spelat någon roll i debatten. Det blev också hårt angripet i det följande. En kommitté inom Kristiania sömandsforening fann konsulatkommittéens uttalande »latterligt» och erinrade om att det fanns över 600 vicekonsuler, av vilka de allra flesta inte talade något skandinaviskt språk. Antalet norrmän i konsulattjänst måste alltid bli litet i förhållande till den stora kåren.<sup>11</sup> I stortinget påpekades, att tusentals svenska arbetare varje sommar tog arbete i Norge utan att man erfarit några svårigheter med språken.<sup>12</sup> Kommittéen råkade f.ö. själv på tal om generalkonsulatet i Helsingfors yttra, att i Finlands handelskretsar »tales et sprog, som er let forstaaeligt for vore næringsdrivende» (s. 31). Allt talar för att de höire-representanter i 1892 års konstitutionsutskott hade rätt, som antydde att klagomålen »öiensynligen er fremdragne i anledning af det vakte spørgsmaal om eget konsulatvæsen».<sup>13</sup>

De uppenbart inadekvata praktiska och ekonomiska argumenten för eget konsulatväsen talar för att dessa argument inte varit avgörande vid kommittéens ställningstagande. Dessa indicier förstärkes i högsta grad av ett yttrande som kommittéens ordförande och drivande kraft fällde i brev till statsrådet W. Konow, sedan han engagerats i utredningsarbetet. På tal om frågan om eget konsulatväsen kunde anses påkallat för Norges del skrev Christophersen: »Fra et økonomisk synspunkt vilde jeg hertil svare 'Nei', medens jeg fra et politisk vilde svare 'Ja'.»<sup>14</sup> När betänkandet väl förelåg i färdigt skick och hade kritiserats i Aftenposten för att argumenten för den rekommenderade skilsmässan på det konsulära området var få och av

---

<sup>11</sup> Kristiania sömandsforening. Komiteendstillinger i anledning konsulatsagen (1892), s. 18.

<sup>12</sup> Stortingets forhandlinger 1892, 6 Indst. S XX, s. 58.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> W. Christophersen t. W. Konow 2/12 1891. Brevsaml. 102. Oslo UB.

mindre vikt, medgav Christophersen detta i ett privat brev. Han försvarade dock betänkandet med att nämnda brister berodde på att man inte ville blanda in politik i detta och att man sökt undgå allt som kunde såra svenskarna eller privatpersoner.<sup>15</sup>

De använda praktiska och ekonomiska argumenten för egna konsuler i betänkandet var sålunda inte bestämmande för Christophersens ställningstagande. Endast ifråga om argumenteringen hade kommittén följt sina direktiv. Det avgörande var det *politiska* kravet på egna konsuler.

## 7

Ifrån höire antyddes ibland, att politiska synpunkter fått spela huvudrollen. Motståndarna hade då till hands ett argument, som var ett trumfkort. De framhöll, att bland kommittéens medlemmar var endast Michelsen venstrehängare, de övriga var antingen höiremän eller opolitiska.<sup>1</sup> I stortinget hävdade Konow, att han vid valet av kommittémedlemmar inte kände vederbörandes politiska ståndpunkter utom Michelsens.<sup>2</sup>

Varken den allmänna uppfattningen om kommittémedlemmarnas politiska tillhörighet eller Konows uttalande var korrekta. Att kommittéens blivande ordförande var venstreman kunde Konow inte ha undgått att erfara i deras täta korrespondens. Sålunda skrev Christophersen till honom den 1 juli 1891 om några personer, som kunde tänkas ingå i kommittéen, att de troligtvis var höiremän, »og i saa fald tør en uafhængig redegjøren navnlig af storthingsbeslutningens 1ste passus [= eget konsulatväsen] blive mindre sikker».<sup>3</sup> Skeppsredare Alf Mon-

<sup>15</sup> W. Christophersen t. W. Konow 2/12 1891. Brevsaml. 102. Oslo UB.

<sup>1</sup> T.ex. Dagbladet 19/11 1891. Norges Sjøfartstidende 20/11 1891 påstod att förutom Rolf Andvord även Monsen och Mohr tillhörde höire, enligt förkljudande också Tornöe. Oskar II fann vid granskning av medlemmarna sommaren 1891, att de flesta i hans föreställning var både konservativa och unionsvänliga. OSKAR II, Mina memoarer, 2 (1961), s. 254. Jfr s. 256.

<sup>2</sup> Stortingets förhandlingar 1892, 7 Tidende S, s. 1006.

<sup>3</sup> W. Christophersen t. W. Konow 1/7 1891. Brevsaml. 102. Oslo UB.

sen var venstreman på lokalplanet.<sup>4</sup> Sekreteraren Schanche tillhörde troligtvis också venstre.<sup>5</sup>

Mohrs och Tornöes politiska hemvist har ej kunnat fastställas. Däremot var Andvord aktiv höireman.<sup>6</sup>

Christophersen, Michelsen och Monsen utgjorde genom den förstnämndes utslagsröst en majoritet för venstre i kommittéen. Den allmänna uppfattningen om höires och de opolitiska dominans var felaktig, men förlänade givetvis kommittéens resultat en högre grad av objektivitet.

Vad beträffar Konows påstådda ovetenhet om kommittémedlemmarnas politiska tillhörighet, kan denna motbevisas med hans egna ord. Några år senare beskyldes regeringen för att på förhand ha känt till hur medlemmarna skulle ställa sig i frågan om egna konsuler. I ett brev till H. R. Astrup hävdade då Konow, att han främst tagit hänsyn till om vederbörande oavsett partifärg varit en oavhängig och självständig man. Men han hade sökt undgå alla höires »nikkedukker», som kunde lyssna till hr Stangs eller hr Thornes kommandoord.<sup>7</sup> Den partipolitiska aspekten har sålunda varit levande för Konow.

Trots att höireprägel överdrivits beträffande kommittéen kan man dock inte komma ifrån att partiet var representerat i kommittéen. Eftersom betänkandet var enhälligt, har någon uppdelning efter partilinjer inte ägt rum. Mera anmärkningsvärd är den bristande lyhördheten ifråga om klagomålen från sjöfartens män. I kommittéen satt ju inte mindre än tre skeppsredare och det hade just varit från redarhåll, som klagomålen över avgifter och olönade konsuler starkast gjort sig hörda. Lösningen av detta problem torde ligga i valet av redarrepresentanter i kommittéen.

<sup>4</sup> Tönsbergs historia 3: 2 (1954), s. 790.

<sup>5</sup> Schanche betecknas av Oskar II som »ytterst radikal». OSKAR II 2, s. 255. Av SCHANCHES artikel om kommittéen i Aftenposten 19/9 1931 framgår att han var anhängare av egna konsuler.

<sup>6</sup> Norsk biografisk leksikon 1 (1923), s. 158 f.

<sup>7</sup> W. Konow t. H. R. Astrup 1/3 1894. Privatarkiv 138. No. RA.

Den norska sjöfarten befann sig vid denna tid i övergången mellan segel och ånga. Den nedgång i frakterna, som började omkring år 1889 träffade segelfartygen hårdare och tidigare än ångfartygen. Ännu år 1891 hade de senares bruttointäkter ej börjat sjunka. Genom den 3 à 4 gånger större effektiviteten per ton, den genomsnittligt större dräktigheten och den ringare känsligheten för fraktfallet kunde ångfartygen trots de absolut sett större konsulatavgifter de betalade bättre bära dessa.<sup>8</sup> Därtill kom att beräkningen av dessa avgifter särskilt gynnade linjefarten, vilken till övervägande del ombesörjdes av ångfartyg.<sup>9</sup>

Som senare skall visas möttes betänkandet av en rad protester från olika sjömansföreningar, nästan enbart på sjöfartsstäder lokaliserade till Sör- och Östlandet. Det karaktäristiska för dessa orter var det sega fasthållandet vid segelfartygen. Det var

---

<sup>8</sup> Kristiania sömandsforening uttalade beträffande den av kommittéen föreslagna begränsningen av avgifter för fartyg över 1000 ton, att förslaget var »uhederligt, da større skibe som regel altid har bedre for at bære sine afgifter end de mindre». Även Kristiania handelsstand ansåg, att större fartyg lättare kunde bära avgiftsbördan och att de relativt sett med gällande bestämmelser betalade mindre avgifter genom att de besökte färre hamnar och däribland delvis sådana, där konsulatavgifter ej uppkrävdes. Stortingets förhandlingar 1892, 6 Indstillinger S XX, s. 67 f. En parlamentarisk, venstredominerad kommitté kom 1894 till samma resultat: »Medens utgifterne for de oftest mindre værdifulde skibe i europæisk fart, paa grund af de hyppige anløb, kan gaa op til større beløb, er de paa store og værdifulde fartøier i oversjøisk fart paa de lange reiser forholdsvis ubetydelige tiltrods for, at det aarlige fragtudbytte som regel er langt høiere for de store klasseskibe i langfart end for de smaa skibe under den stærke konkurrence paa de europæiske farvande. Afgiften falder derfor ofte med den største tyngde paa den del af den norske skibsfart, som har den mindeste evne at betale den.» Kommittéen fann dessutom att avgifterna var betungande för ångfartyg i fast linjefart med många hamnanlopp eller i fraktfart med kortare resor. Kommittéens förslag gick ut på lättnader i avgifterna för mindre segelfartyg och för ångfartyg i fraktfart. Stortingets förhandlingar 1894, 6 A Indst. S XX B, s. 41 ff.

<sup>9</sup> N. A. YTREBERG i Den norske sjöfarts historie fra de ældste tider til vore dager 2: 3 (1951), s. 307 och passim. Kristiania handelsstandforening framhöll, att den av konsulatkommittéen föreslagna lättnaden huvudsakligen skulle komma linjefartygen till godo, »da er denne klasse fartøier allerede under den nuværende ordning saa begunstigt at en yderligere begunstigelse er upaakrævet og ubillig». Stortingets förhandlingar 1892, 6 Indst. S XX, s. 67.

alltså huvudsakligen de av sjöfartskrisen hårdast drabbade, som yrkade på nedsättning av avgifterna till konsulatväsendet.

Skeppsredarna i kommittéen var inte särskilt ägnade att företräda den hårt pressade segelflottans intressen. De var samtliga ångfartygens och den moderna tidens män. Christian Michelsen i Bergen var en av de största ångbåtsredarna i Norge och hade just 1891 förvärvat det största ångdrivna fartyg, som byggts i Skandinavien.<sup>10</sup> Samma år gick den stora Tönsbergsredaren Alf Monsen över från segel till ånga.<sup>11</sup> Vad Rolf Andvord i Kristiania beträffar var han en föregångare på den ångdrivna linjefartens område och grundare av Östlandske Lloyd.<sup>12</sup>

Samtliga dessa skeppsredare hade intressen som var i hög grad skilda från segelfartygsredarnas. Särskilt Andvord med sin ångdrivna linjefart kunde inte ha något större personligt ekonomiskt intresse av en generell minskning av konsulatavgifterna. Att kommittéens partiella reformförslag beträffande avgifterna tog särskilt hänsyn till ångfartygen är under dessa förhållanden förklarligt. Men det är heller ej ägnat att förvåna att en insändare i *Morgenbladet* klagade över att ångfartygsrederierna var överrepresenterade i kommittéen och att den stora segelflottan och dess huvudorter inte blivit tillräckligt företräd där.<sup>13</sup> Insändaren uppfattade tydligen Monsen som representant för segelsjöfarten, vilket vid denna tidpunkt inte var fallet. Segelsjöfarten var inte underrepresenterad utan orepresenterad i kommittéen.

Beträffande de konsulära medlemmarna av kommittéen, Christophersen och Tornöe, samt dess sekreterare Schanche hade ej heller dessa någon personlig anledning att driva frågan om avgiftsminskning. Man kan tvärt emot peka på en omständighet, som talade för att de i eget intresse skulle förorda egna konsu-

<sup>10</sup> YTREBERG, s. 318, 331 f.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 45, 322.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 373 f.

<sup>13</sup> *Morgenbladet* 9/12 1891.



ler. Möjligheterna till befordran och förflyttning till bättre poster måste ju vid en utskiftning öka i högsta grad för de norrmän, som redan vunnit insteg i de förenade rikenas konsulatväsen. Hur stora dessa möjligheter var kan belysas av ett förslag till besättande av olika befattningar i ett eget norskt konsulatväsen, som Christophersen gjorde upp 1893. Icke mindre än 8 vicekonsuler (inkl. 1 konsulatstipendiat) föreslogs till innehavare av generalkonsulat, vilka sammanlagt uppgick till 18. Ändå hade Christophersen inte hittat lämpliga namn för två av dessa befattningar. Såväl Tornöe som Schanche befann sig bland dem som föreslogs till denna kometkarriär.<sup>14</sup>

Spelet kring konsulatfrågan låter sig nu rekonstrueras. Klagomål hade från sjöfartshåll anförts över främst konsulatavgifternas storlek och honorärkonsulernas ineffektivitet. Under aktiv medverkan av både höire och venstre anmodade stortinget regeringen att utreda såväl eventuell nedsättning av konsulatavgifterna som spørsmålet huruvida och i vilken utsträckning ett eget konsulatväsen för Norge kunde anses påkallat. Statsrådet Konow, som av politiska skäl önskade ett eget norskt konsulatväsen, vände sig till generalkonsul Christophersen, som delade Konows åsikter i detta avseende. En kommitté utsågs, där ingen utom Christian Michelsen var partipolitiker på riksplanet men där flera ändå var så politiskt engagerade att man kunde tala om att höire och venstre var representerade. De närmast intresserade, dvs. den betryckta segelflottans män, vilkas intresse var starkt inriktat på avgiftsreduktion, blev ej företrädda. Däremot bereddes plats åt tre representanter för de blomstrande ångfartygsrederierna. En konsulattjänsteman på karriärens lägsta steg samt en ämbetsman tillkom ytterligare. Ingen av de nu nämnda hade någon intresseanledning att driva frågan om avgiftsreduktion och honorärkonsuler. Detta gav möjlighet att överge denna

---

<sup>14</sup> W. Christophersen t. W. Konow 21/2 1893. Brevsaml. 102. Oslo UB.

fråga, som inte kunde förenas med tanken på egna konsulter. Christophersen och Schanche kunde lägga upp betänkandet som ett försvar för egna konsulter. Att detta måste ske med praktiska och ekonomiska argument i stället för de i verkligheten bestämmande politiska måste ha gjort arbetet extra krävande. Resultatet måste betecknas som en stor seger för Konow. En av ett höiredominerat konstitutionsutskott och storting efterlyst kommitté – även den ansedd som höiredominerad – hade enhälligt förordat vad Konow önskade, ett eget norskt konsulatväsen, som dessutom genom den drastiska nedskärningen av honorärkonsulernas inkomster inte kostade den norska staten och den norska sjöfarten *mer* än det gemensamma.

## 8

Man måste dock fråga sig: Hur skulle betänkandet mottagas av dem som genom sina klagomål över avgifter och honorärkonsulter främst aktualiserat konsulatfrågan? Redan då regeringen fick i uppdrag att utreda denna yrkades i stortinget att »det norske sömandsstands» yttrande inhämtades, innan något gjordes i saken.<sup>1</sup> Att betänkandet skulle undergå remissbehandling i handels- och sjöfartsanslutningar var i detta fall helt naturligt. Börskommittéernas yttrande brukade t.ex. inhämtas före uppriktande av varje nytt lönat konsulat.<sup>2</sup> Konsulatförordningen föreskrev också att så skulle ske före tillsättande av lönade konsulatposter från vicekonsul och uppåt.<sup>3</sup> Arctanders motion 1890 om konsulatavgifterna hade remitterats till samtliga börskommittéer för yttrande.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Stortingets förhandlingar 1891, 7 Tidende S, s. 1266 (Thorne) och 1271 (Smith-Petersen). Venstremannen Rinde motsatte sig remiss under motiveringen: »Ligesaa dygtige som vore skipperer er som sømænd og dygtige til at forsvare sin dont, ligesaa daarligt er de inde i politik og samfundsspørgsmaal.» Ibidem, s. 1267.

<sup>2</sup> Stortingets förhandlingar 1892, 6 Indst. S XX, s. 45.

<sup>3</sup> Svensk författningssamling 1886: 69, §§ 17, 19.

<sup>4</sup> Stortingets förhandlingar 1892, 2 Prop. nr 49, s. 54. Det kan tilläggas, att Oskar II vintern 1892 utan resultat yrkade på remiss till börskommittéerna i de

Konsulatkommittéens betänkande kom emellertid inte ut på remiss till några myndigheter eller organisationer. Konow lät visserligen skicka exemplar till alla börskommittéer och handels- och sjömansföreningar. Men detta skedde ej för att inhämta deras åsikter. Privat förklarade Konow sitt handlingssätt så, att utsändandet skedde »kun som et bevis paa departementets særdeles forkommenhed, derimod ikke for at bevæge disse autoriteter til at indkomme med mer eller mindre idiotiske forestillinger».<sup>5</sup>

Konow har haft på känn, att handelsns och sjöfartens folk inte skulle uppskatta betänkandet. Redan tidigare hade förebud härom förekommit, t.ex. i Norsk skibsforenings ovan nämnda uttalande 1891 och i ett uttalande av Arendals sömands- och handelsforeninger i juni samma år. Sistnämnda skrivelse hade tillkommit, sedan föreningarna erfarit, att röster höjts i stortinget för ett eget norskt konsulatväsen. Föreningarna avrådde härifrån ur handelsns och sjöfartens synpunkt och framhöll bl.a., att kostnaderna skulle bli större än tidigare och dessutom kunde väntas öka. Vidare upplyste föreningarna om att enligt deras erfarenheter några intressekollisioner för de svensk-norska konsulerna inte förekommit och att de svenskfödda konsulerna fullgjort sina uppdrag lika bra som de norskfödda. Däremot ansåg man att en del av de olönade vicekonsulaten kunde dragas in.<sup>6</sup>

Arendals sömandsforening var i likhet med övriga dylika föreningar i Norge trots namnet ej i främsta rummet en sammanlutning av gemena sjömän. Föreningarna dominerades i hög grad av redarna och det var också deras intressen som främst tillvaratogs.<sup>7</sup>

När kommittéens betänkande väl utkommit, erhöll som

---

större städerna samt till kuststädernas handels- och sjömansföreningar. OSKAR II 2, s. 260.

<sup>5</sup> W. Konow t. W. Christophersen 25/11 1891 (koncept). Brevsaml. 102. Oslo UB.

<sup>6</sup> Stortingets forhandlinger 1891, 5 Dokument nr 105.

<sup>7</sup> B. DANNEVIG, Arendals sjömannsforening gjennom 100 år (1954), s. 64. J. N.

nämnts bl.a. landets sjömansföreningar exemplar av detta utan anmodan om remissyttrande. Man kan emellertid konstatera, att ett flertal föreningar trots detta utnyttjade tillfället att i skrivelser eller i pressen uttala sig om betänkandet. Arendals och Kristiania sömandsforeninger lät t.o.m. trycka sina respektive utlåtanden. Till Indre departement inkom uttalanden från sammanlagt 9 dylika föreningar.<sup>8</sup> Några av dessa skrev dessutom till stortingets konstitutionskommitté, och denna fick också mottaga skrivelser i ämnet från tre ytterligare föreningar.<sup>9</sup>

Genom dessa skrivelser samt genom föreningshistoriker etc. kan man få en allmän uppfattning om sjömansföreningarnas åsikter om förslaget om egna konsuler.<sup>10</sup> Norge hade vid denna tid ett trettiotal dylika föreningar.<sup>11</sup> Ungefär hälften av dessa eller 16 st. har yttrat sig i frågan. Endast två, Haugesunds och Porsgrunns föreningar, önskade egna konsuler. De övriga sade nej och önskade i stället nedsatta avgifter och avskaffande av honorärkonsuler, vilket i någon mån var samma sak.

Ser man till den geografiska fördelningen av de nejsägande föreningarna är en omständighet frapperande. Samtliga är belägna i segelfartygsdistriktet i södra Norge, vilket väl stämmer med ovan anförda resultat beträffande den ekonomiska bakgrunden för ställningstagandet för eller emot egna konsuler.<sup>12</sup> Det skulle emellertid kunna tänkas att ställningstagandet mot

---

TÖNNESEN i Den norske sjøfarts historie fra de ældste tider til vore dage 2: 3 (1951), s. 175.

<sup>8</sup> Skrivelser från föreningarna i Arendal, Lillesand, Shristiania, Haugesund, Christiansand, Drammen, Tönsberg, Skien. K 1 A. Norska UD:s arkiv.

<sup>9</sup> Skrivelser från föreningarna i Arendal, Christiansand, Christiania samt Sandefjord, Sarpsborg, Lauring. Konstitusjonskomitén 1892. Diverse. Stortingets arkiv.

<sup>10</sup> De tryckalster, som utnyttjats för komplettering är: O. FORSSTRÖM, Frerikshalds sjömandsforening gjennom 75 aar 1850–1925 (1925), s. 93; T. A. HOEG, Larviks sjömandsforening 1849–1949 og byens skibsfart i samme tidsrum (1948), s. 61; Norsk Sjøfartstidende 27/2 (Fredrikstad) och 15/3 1892 (Svelvik).

<sup>11</sup> TÖNNESEN, s. 219.

<sup>12</sup> Se ovan sid. 54 ff.

egna konsuler 1892, när frågan blivit mer politiserad, i realiteten var ett politiskt ställningstagande. Häremot kan invändas, att föreningarna inte framförde andra meningar än dem de hävdade under frågans mer opolitiska tid. Arendals sömandsforening t.ex. upprepade endast vad den uttalat innan frågan diskuterats i 1891 års storting. Drammens sömandsforening rentav beklagade, att ordningen av konsulatväsendet, vilket bekostades av skeppsfarten och endast berörde ekonomiska intressen, indrogs i den politiska striden. Man torde ha rätt att dra den slutsatsen, att föreningarnas livliga aktivitet i frågan bottnade i ekonomiska och ej politiska intressen.

Redarnas inställning kom också fram på ett annat sätt. Redaktören för Norges Sjöfartstidende, Magnus Andersen, var anhängare av egna konsuler och recenserade kommittébetänkandet i sitt blad på ett välvilligt sätt.<sup>13</sup> Detta medförde bl.a. att tidningen miste samtliga ruteskibsannonser. Ett undantag fanns: höiremannen och kommittéledamoten Rolf Andvords företag Östlandske Lloyd!<sup>14</sup>

En utbredd opinion bland sjöfartens män hade krävt reformer i fråga om avgifter och honorärkonsuler. Dessa krav hade uppmärksamrats av konstitutionskommittéen men konsulat-kommittéen hade varit mer lyhörd för frågans politiska aspekt än för dess praktiska sidor. Särskilt segelfartygsflottans talesmän höll fast vid de ursprungliga kraven och kom därigenom i motsatsställning till kommittéens förslag.

## 9

Innehållet i konsulatkommittéens betänkande nådde ut till allmänheten i mitten av november 1891.<sup>1</sup> Vid denna tidpunkt

<sup>13</sup> Norges Sjöfartstidende 16/11 1891. Andersen reserverade sig till förmån för en ytterligare sänkning av konsulatavgifterna och för indragning av onödiga konsulsbefattningar.

<sup>14</sup> ANDERSEN, s. 104 f.

<sup>1</sup> Betänkandet recenserades den 16/11 1891 samtidigt i Dagbladet, Morgenbladet, Verdens Gang och Norges Sjöfartstidende.

höll resultatet av höstens val på att klarna. Venstre hade vunnit valet och detta hade skett under parollen egen utrikesminister. Som bekant blev denna fråga snabbt inaktuell och konsulatfrågan togs i stället upp av regeringen. När och i vilket sammanhang detta skett är fortfarande dunkelt. Rykten talade om en kamp inom regeringen mellan olika åsiktsriktningar, vilken skulle ha ägt rum i februari 1892.<sup>2</sup> Något pålitligt material till belysning av frågan har ej påträffats och den skall här ej närmare behandlas. Det kan dock konstateras, att ännu i november 1891 var utrikesministerfrågan fortfarande aktuell för såväl Konow som Oskar II. Vid denna tid höll Konow fortfarande på att utreda konsekvenserna av en egen norsk diplomati jämsides med att personal- och lönefrågor för egna konsulter penetrerades.<sup>3</sup> Såväl Oskar II som kronprins Gustaf var vid slutet av 1891 så inställda på kamp i frågan om egen utrikesminister för Norge, att konsulatfrågan kom i bakgrunden. Man kan dessutom observera, att de inför norrmännen intog delvis olika attityder till de bägge frågorna. Till sin förbindelseman med höreledaren E. Stang skrev Oskar II i december 1891, att eget utrikesstyre kunde han aldrig gå med på. Lika kategoriskt yttrade han sig inte i konsulatfrågan trots att kommittébetänkandet upprört honom. »Angående konsulsvæsenet *må* jeg urgere på overenskomst og ingen ensidige beslutninger. Men med et ministerium, som det n.v. af valgene stöttede, er min magt ringe, og at nu bryde, – hvilket min indre lyst meget helder til – er jo meget farligt.»<sup>4</sup>

Samma skillnad ifråga om stridsvilja visade kronprins Gustaf vid ett besök i Norge i november 1891. Vid samtal med såväl Steen som Konow framhöll han att en egen norsk utrikesminister var en absolut omöjlighet och att Oskar II aldrig skulle

<sup>2</sup> BLEHR 1, s. 34 f. Jfr GJERLÖW 2, s. 61 ff.

<sup>3</sup> W. Christophersen t. W. Konow 12/11 1891. Brevsaml. 102. Oslo UB.

<sup>4</sup> Oskar II t. T. Frölich 3/12 1891. Oskar II:s arkiv vol. 29. Bernadotteska familjearkivet.

sanktionera ett beslut härom. Beträffande konsulatfrågan fick kronprinsen det intrycket att regeringen ville driva fram denna till nästa storting. Han sade sig dock söka avstyra detta så mycket han kunde och framkastade till Oskar II att man kunde förhåla frågan genom att begära att få göra en svensk utredning.<sup>5</sup> Skillnaden mellan intransigensen i det första yttrandet och förhållningsinställningen i det andra är påtagligt. Steen och Konow måste ha fått ett intryck av att egna konsulter i motsats till egen utrikesminister gick att genomföra utan konflikt med kungamakten.

I början av december meddelade Konow den norske statsministern i Stockholm, att arbetet inom Indre departement med konsulatkommittéens betänkande skulle börja. Av brevet framgår tydligt, att Konow nu tänkte att konsulatfrågan skulle, isolerad från utrikesministerfrågan, föreläggas 1892 års storting.<sup>6</sup> Ett något senare brev till Blehr från Steen ger vid handen, att denne inte trodde, att konsulatfrågan skulle vålla konflikt med Sverige och kungamakten.<sup>7</sup>

Ovan relaterade omständigheter är starka indicier på att den norska regeringen valt att ta konsulatfrågan först bl.a. därför att den antogs vålla minst stridigheter. Beslutet har troligtvis fattats i slutet av november eller början av december 1891. När tanken på att nu söka genomföra egen utrikesminister definitivt uppgivits av den norska venstre-regeringen är fortfarande en öppen fråga.

Som bekant skulle venstres förhoppning om en fredlig lösning av konsulatfrågan visa sig oberättigad. Redan formerna för frågans omnämnande i trontalet den 9 februari 1892 vållade en första konflikt mellan Oskar II och den norska regeringen. Några veckor senare följde den stora sammandrabbningen mellan

---

<sup>5</sup> Kronprins Gustaf t. Oskar II 19/11 1891. Oskar II:s arkiv vol. 40. Bernadotteska familjearkivet.

<sup>6</sup> W. Konow t. O. Blehr 5/12 1891. Tr. i BLEHR I, s. 125 f.

<sup>7</sup> J. Steen t. O. Blehr 29/12 1891. Tr. i BLEHR I, s. 127 f.

konungen och hans råd om sakens behandling i sammansatt eller norskt statsråd.

Med denna sammandrabbning hade konsulatfrågan definitivt blivit partipolitik med nationellt och partimässigt engagemang. Den hade börjat som ett från både höire och venstre enigt framfört önskemål om utredning av frågans praktiska sidor, men redan vid konsulatkommittéens tillsättning hade det politik i saken. Kommittéens betänkande kom också att utgöra ett försvar på skruvar för ett eget norskt konsulatväsende. Försvaret fördes med praktisk-ekonomisk argumentering medan politiskt-nationella motiv i verkligheten var bestämmande. De tidigare allmänt omfattade önskemålen om lättnader i sjöfartens ekonomiska bördor sköts åt sidan. Konsulatfrågan blev sedan ett huvudmotiv i den politiska kraftmätningen och frågans ursprungligen dominerande praktiska innehåll bleknade bort.

#### SUMMARY

In the year 1891, at the request of the Storting, the Norwegian Government nominated a committee to investigate the question whether or not Norway should have her own consuls or a completely separate consular organization and the resulting costs. Further the committee was to consider the possibility of reducing the consular dues and the costs for the consular organization.

The reason why this question was raised first by the constitutional committee and then by the Storting itself was that there had been complaints about the consular organization. A study of the press shows that the main complaints were that the consular fees were too high and that the honorary consuls in many cases were superfluous and yet costly for the shipowners. On the other hand there was practically no criticism of the Swedish-born career consuls who as a matter of fact usually were not more numerous than the Norwegian-born. The decision to investigate the consulate question was unanimous in the constitutional committee as well as in the Storting. Facts were required as a basis for decision. However amongst the politicians from the Left Party (venstre) there were quite a few who wanted Norwegian consuls for political-national motives. But



they had not won any support in the constitutional committee and the Storting had supported without change the statement of the constitutional committee.

Mr W. Konow, one of the ministers in the Left Party (Venstre) Government then in power was himself for political-national reasons an advocate for Norway having her own consuls. He therefore nominated as members of the committee which should investigate the consulate question people who for various reasons could be expected to follow his line. In the committee there were for instance no representatives of the the economically depressed Merchant Sailing Fleet which above all wanted decrease of dues and costs.

The committee's proposal was rapidly drafted and proved to be a direct defence for the view that Norway should have her own consular organization. It must have been a difficult task to give this proposal practical and economical arguments while in reality political motives obviously formed the basis for the committee's decision. On the surface the committee succeeded in showing that it would not be more expensive for Norway to have her own consular organization than to have that of the Union. But in order to reach this result the committee had to reject the idea of substantially reducing the fees. Neither had the number of the honorary consuls been reduced to any extent as they were necessary to ensure an income sufficient to give the proposal economic balance.

Mr. Konow had a feeling that the proposal would meet resistance in shipping circles and so he did not send it out for comment as usually was done. In spite of this there were quite a few declarations from shipping organizations which sharply criticized the proposal. Most of the resistance can be traced to southern Norway where most of the sailing ships were based.

During the election for the Storting in the autumn of 1891 the Left Party (Venstre) had suggested that Norway should have her own Minister of Foreign Affairs. Oskar II was very much against this proposal. On the other hand he did not react quite so strongly to the idea of Norway having her own consular organization. At the end of the year it became obvious that the Norwegian Government intended to raise the question of a separate Norwegian consular organization before raising the question of a Norwegian Foreign Minister. There is evidence to show that this was done because the Norwegian Government assumed that the consulate question would meet with less opposition from Oskar II.

But any hope for a peaceful solution proved to be without justification. At the beginning of 1892 the consulate question led to a great conflict between Oskar II and his Government. At this stage the question had definitely become political with national and party political divisions and it later developed into the political dynamite which led to the dissolution of the Union. In the meantime the originally more practical aspects of the question faded away.