

# Huruledes konsulatfrågan "angår" Sverige.

Hedin, Adolf,

53 C Br. 1892



HEDIN A.

Huruledes konsulat-  
frågan "angär" Sverige

Sv. Saml.

Polit.

Union.

(Br)

1892

Kungl. biblioteket



0 0000 000043624

1892

Hedin, S. A.,

Polit.  
Union  
(Bn)  
e

HURULEDES  
KONSULATFRÅGAN

"ANGÅR" SVERIGE.

(Aftryck ur Aftonbladet.)

STOCKHOLM 1892.  
AFTONBLADETS AKTIEBOLAGS TRYCKERI.



31  
nr. 452

HÖRULJEDS

KONSULATFRÅGAN

"ANGAR" SVARIGE

ÅR 1874

ÅR 1874



## I.

Det är en gammal iakttagelse, att, så snart det varder tal här i landet om förhållandet mellan Sverige och Norge eller om förhållandet mellan Norges storting och kungadöme, på många håll innanläsningskonsten svi-ker äfven de allra måttligaste för-väntningar.

Riksaktens § 5 säger:

»Såväl den norska statsministern, som de tvänne statsråd, hvilka åtfölja konungen, skola hafva säte och öfverläggningsstämma i det svenska statsrådet, enär ämnen där före-hafvas, hvilka angå båda rikena. — — — —  
Då inför konungen i det norska statsrådet, enär och ehvar det är samladt, ämnen före-hafvas som angå bägge rikena, skola tvänne ledamöter af det svenska statsrådet där äfven hafva säte och stämma.

Denna paragraf läser man nu mån-genstädes i konungariket Sverige så, som om den hade följande lydelse:

»I sammansatt statsråd skola alla de ären-den behandlas, hvilka af den svenska reak-tionära pressen, med eller utan biträde af hr Alin, förklaras angå båda rikena.»

Vore nu denna innanläsning riktig, så skulle det diskussionsämne, hvilket i ett par veckors tid orsakat så mycken bläckförlust, onekligen förenklas på ett sätt, som nu för tillfället uteslöte hvarje tvifvel och tvekan. Men vi bedja de ärade samtida, som utan altför stora olägenheter kunna bereda sig tillgång till en grundlagsedition, att öfvertyga sig om, att den af dem åberopade bestämmelsen i unionskontraktet har en annan lydelse, än de låtit inblilla sig.

Enligt unionskontraktet är konungens person för båda rikena gemensam, äro krig och fred gemensamma. *Allt* hvad riksakten innehåller afser upprätthållande af denna gemensamhet — alt, ty konungens rätt att »ingå och upphäfva förbund» kan icke sägas gälla ett tredje gemensamhetsområde, utan står i närmaste samband med rikenas gemensamhet i krig och fred. Någon annan gemensamhet är icke genom föreningsaftalet stadgad. De förenade rikena äro i förhållande till utlandet en enhet blott i rent *politiskt* hänseende. Däremot är det ingenting som hindrar dem att i andra afseenden med främmande makter ingå hvar sina skiljaktiga öfverenskommelser, åtaga sig särskilda för-

pligtelser och förvärfva särskilda rättigheter.

Konsulatväsendet är icke en politisk institution af samma slag som diplomati; dessa permanenta agenturer i utlandet äro till för *ekonomiska* intressen, för sjöfartens och handels praktiska angelägenheter. Det ligger i sakens natur, att tvänne till ständigt försvarsförbund förenade riken måste hafva en gemensam politik i alt hvad fred och krig angår, det vill för Sveriges och Norges vidkommande säga, i alt hvad göras kan och bör till neutralitetens bevarande och till gemensamt försvar, om någon angriper oss; och denna gemensamhet förutsätter vissa gemensamma organ. Men då dessa samma länder kunna hafva ganska skiljaktiga näringskällor, i mycket olika riktningar utvecklade industri och ekonomisk verksamhet öfver hufvud, då de kunna följa diametralt motsatta handelspolitiska principer, då de kunna hafva sina viktigaste kommersiella förbindelser med olika länder, så ligger det för visso icke i sakens natur, att organen för dessa intressens tillgodoseende skola vara de samma eller stå under en gemensam ledning. Det kan ej håller a priori sägas, att gemensamhet icke är rim-

lig, att den måste vara olämplig. Det är en praktisk erfarenhetsfråga, och den har — tack vare det svenska utrikesdepartementets sätt att sköta Sveriges och Norges konsulatväsende — nu i Norge, på grund af åttio års erfarenhet, blifvit på det sättet besvarad, att Norges intresse kräfver upplösning af den faktiskt bestående gemensamheten.

Denna gemensamhet, icke stadgad uti riksakten, icke håller uti något annat aftal rikena emellan, är således hvarken ett för alltid eller för viss tid förpligtande, utan blott ett faktiskt bolagsförhållande, hvilket svensk statsmakt och norsk statsmakt reglera genom särskildt svenska och särskildt norska, icke i beroende af hvarandra ställda, lagar och författningar, och för hvilket Sverige och Norge, alldeles oberoende af hvarandras beslut, anvisa nödiga tillgångar. Om den ene kompanjonen vill upplösa detta bolag, lär det vara hans oomtvisteliga rätt att därom sjelf besluta; det är lika mycket ett nonsens, att hans vilja i detta fall skall underkastas någon annans pröfning, som det är sjelfklart, hvad f. ö. icke å norsk sida af någon blifvit bestridt, att utredningen af den hittills gemen-

samma affären förutsätter båda parternas samverkan.

\* \* \*

Måhända kunna några exempel bidra till att åskådliggöra denna i sig sjelf ej altför svårfattliga, utan rätt enkla sanning. Uti den s. k. mellanrikslagen af år 1874 stadgas (§ 18), att den skulle gälla till dess för båda rikena annorlunda förordnas, eller ett år förflutit, sedan någotdera riket om ändring eller upphäfvande af densamma för sin del fattat af det andra rikets samtycke oberoende beslut. Man torde erinra sig, att bevillningsutskottet 1886 föreslog, och att hr E. G. Boström på det ifrigaste förfäktade, att Sverige borde besluta upphäfvandet af denna lag. Ingen torde väl förneka, att det ifrågasatta uppsägandet af den ömsesidiga lagen om Sveriges och Norges inbördes handels- och sjöfartsförhållanden var ett »ämne som angick» äfven Norge, således »båda rikena». Men icke lär det väl hafva för ett enda ögonblick fallit hr Boström in — och för öfrigt ingen annan håller —, att ett svenskt beslut om uppsägande af denna konvention skulle fattas i svensk-norskt

statsråd, eller m. a. o. att Sveriges konungs pröfning af Sveriges riksdags beslut i ämnet (därest detta hade utfallit i enlighet med hr Boströms böner) skulle företagas annorstädes än i uteslutande svenskt statsråd.

Till all lycka följde riksdagen icke bevillningsutskottets majoritet och hr Boström på äfventyrspolitikens bredspåriga bana, utan nöjde sig med att hos k. m:t göra hemställan om en revision af mellanrikslagen. Utan tvifvel var också detta — frågan om ändring af vissa delar af lagen — ett *ämne som angick båda rikena*. Blef då det spörsmålet i första hand underställt svenskt-norskt-statsråd, huruvida Sverige skulle ega att påyrka en revision? Alldeles icke: i uteslutande svenskt statsråd och i enlighet med dess tillstyrkan beslöt k. m:t att åt chefen för finansdepartementet uppdraga att, sjelf eller genom ombud, träda i underhandling med norska regeringens finans- och tulldepartement; i syfte att förbereda en sådan revision, som riksdagen åsyftat.

## II.

I plenum plenorum å rikssalen år 1885 den 16 maj meddelades sank-

tion å riksdagens beslut om sådan ändring af §§ 11, 12 och 32 regeringsformen, att den ministeriela konselj, i hvilken de i nämnda §§ omförmälda ärenden föredragas, skall bestå af *tre* (förut två) ledamöter af svenska statsrådet, däribland statsministern. Denna ombildning af den rådkammare, där k. m:t beslutar om »afhandlingar och förbund med främmande makter» samt öfriga ministeriela mål, torde väl få erkännas vara af beskaffenhet att »angå» båda rikena, icke blott Sverige, utan äfven och i mycket hög grad Norge, som fortfarande är i den ministeriela konseljen representeradt af blott en ledamot af norska statsrådet. Men det var icke i svensk-norskt statsråd, utan blott efter hörande af det svenska statsrådet, som k. m:t fann godt att till riksdagens grundlagsändringsförslag lemna bifall.

Kanske kunna redan detta exempel och det i föregående uppsats anförda, båda hämtade från det sistförflutna årtiondet, leda en och annan på den tanken, att det behöfver eftertänkas, hvad med uttrycket »ämnen, som *angå* båda rikena», rimligen kan och rätteligen bör förstås. Och fullföljandet af en så nyttig eftertanke torde ne-

danstående exempel från en tidigare period kunna underlätta.

\* \* \*

Den 24 maj 1825 utfärdades i Sverige en förordning om Sveriges och Norges ömsesidiga handels- och sjöfartsförhållanden och i Norge en »provisorisk anordning» angående samma ämne, hvilken senare den 4 augusti 1827 af stortinget antogs och af k. m:t sanktionerades såsom lag. Den svenska och den norska förordningen voro af alldeles samma innehåll, och *hvardera* af dem reglerade varuförseln och tullförhållandena mellan Sverige och Norge, mellan Norge och Sverige. Ehuru deras inbördes beroende af hvarandra i hänseende till internationel giltighet ej formligen vardt uttryckt förrän i en tilläggsparagraf till den norska lag af 1827, hvartill den provisoriska anordningen af 1825 upphöjdes, egde de sålunda, genom ämnets natur och i följd af sjelfva lagtexten, en helt annorlunda utpräglad karaktär af ömsesidig mellanrikslagstiftning än de likalydande svenska och norska konsulatförordningarna af den 4 november 1886.

Man skulle nu tycka, att en förän-

dring af en sådan lag så otvetydigt *angår* båda rikena, att den måste falla under sammansatt statsråds behandling, om eljes några ärenden, som ej genom sjelfva unionsfördraget äro förklarade för gemensamma, skola höra till dess handläggning; ty om k. m:t i det ena landet beslöte en förändring, borde väl det andra landet sättas i tillfälle att samtidigt låta motsvarande förändring träda i kraft. Men *svenska* regeringen har hyst och gjort gällande en motsatt mening, nämligen att det ena landet kunde ensidigt rubba en genom mellanrikslagen stadgad tullsats. Det var på det beryktade »sockerkriget» tid för fyrtyo år sedan, som konung Oscar I i *svenskt* statsråd den 30 sept. 1851 beslöt 1 skill. bko förhöjning af den i mellanrikslagen stadgade tull å raffineradt socker, som från Norge infördes till Sverige. Den 20 februari 1852 beslöts från norsk sida genom provisorisk anordning enahanda förändring.

\* \* \*

Mellanrikslagstiftningen af år 1825 utgick ifrån en skarp åtskilnad mellan landväga och sjöväga transport. Man skulle kunna i allra största kort-

het uttrycka saken så, att vid den förra mesta möjliga frihet och lätt-  
 nad för varubytet mellan de Förenade  
 rikena var regel, medan regeln vid  
 den senare var (dock med talrika un-  
 dantag) samma behandling som den  
 för handelsomsättningen med andra  
 länder gällande. Då en del af grän-  
 sen mellan Sverige och Norge utgö-  
 res af Idefjorden, där vid Svinesund  
 färja förband landsvägarne å ömse  
 sidor, blef af åtskilliga anledningar,  
 för hvilka det skulle blifva för vid-  
 lyftigt att här redogöra, frågan om  
 varuförseln öfver detta vatten en ej  
 alldeles oviktig fråga om tolkning  
 och tillämpning af mellanrikslagen. I  
*svenskt* statsråd den 2 juni 1832 beslöts,  
 att, under förutsättning af reciprocitet  
 från norsk sida, passagen öfver Ide-  
 fjorden skulle med hänsyn till sven-  
 ska och norska produkter betraktas  
 såsom landväga transport, hvarefter  
 frågan om motsvarande bestämmelser  
 från norsk sida behandlades i norskt  
 statsråd 1837 och 1841; och sedan  
 norsk lag i ämnet utfärdats 1842, före-  
 togs ärendet i *svenskt* statsråd 1843  
 och beslöts, att den vilkorligt med-  
 delade svenska bestämmelsen skulle  
 träda i kraft.

Man kunde måhända hafva något skäl att antaga, att till ämnen som, emedan de »angå båda rikena», borde behandlas i sammansatt statsråd, skulle höra beslut om förordnandet af komitéer för utarbetande af någon för båda rikena gemensam eller ömsesidig lagstiftning. Men man miss-tager sig, om man tror, att *svenska* regeringen i sådana fall alltid gifvit ordet »angå» den vidsträckta betydelse, som det tyckes ega i vissa ärade samtidas ficklexikon. Här, som i flere andra dylika kasus, erinras man om, att lika väl den positiva som den filosofiska statsrättens språkbruk icke alldeles sammanfaller med den allra lättaste konversationsstilens.

I *svenskt* statsråd den 18 augusti 1845 beslöts tillsättande af en komité, bestående af ledamöter från båda rikena, med uppdrag att utarbeta förslag till förändrade bestämmelser angående handels- och sjöfartsförbindelserna mellan rikena; den 30 sept. s. å. fattades i norskt statsråd enahanda beslut för Norges del. Den norska regeringen uttalade emellertid, att, enligt dess mening, saken rättast borde hafva behandlats i sammansatt statsråd.

Det anförda torde vara tillräckligt för att visa, att man vid bedömande af rätta *formen* för t. ex. konsulatfrågans behandling icke kommer någon vart genom att upprepa, vore det än huru många gånger som hälst, att den utgör ett ämne som »angår» båda rikena.

Den senaste unionskomitén (1867) yttrar, att det dittills »synes hafva varit antaget att, i händelse konungen *ensidigt för ett af rikena* velat förändra någon föreskrift angående deras inbördes angelägenheter, som af honom *föret varit medels en för dem gemensam författning* gifven, beslutet därom borde i *vederbörande rikets enskilda statsråd fattas*». Såsom exempel anför komitén, icke blott det företända, i svenskt statsråd 1851 fattade beslutet om rubbning af en i mellanrikslagen fastställd tullsats, utan ock hvad svenska statsrådet yttrade vid ett märkligt skede i flaggfrågans historia. Den af 1837 års storting väckta frågan om upphäfvande af förbudet för norska handelsfartyg att på aflägsnare vatten föra norsk flagga föredrogs i svensk-norskt statsråd den 11 april 1838, då emellertid de svenske rådgifvarne fäste konungens uppmärksamhet därpå, att ärendet syntes ute-

slutande angå Norge, och därför ej borde i sammansatt statsråd behandlas. Saken blef ock nämnda dag afgjord för Norges vidkommande i norskt statsråd. — Här torde nu böra observeras, att dittills varande bestämmelser gälde både Sverige och Norge: såväl svenska som norska fartyg skulle, enligt flere äldre resolutioner, å vissa aflägsnare vatten föra unionsflaggan, för att vara berättigade till bistånd af svenska och norska krigsfartyg samt de förenade rikenas konsuler. Sedan nu medgifvits, att norsk flagg eller unionsflagg finge af norska fartyg begagnas hvar som hälst, den förre dock på andra sidan Finisterre endast »å egen risk», så länge den ej var erkänd af Marokko, blef genom svensk resolution af 23 juni s. å. medgifvet svenska fartyg att på eget ansvar segla å aflägsna vatten utan turkiska sjöpass och med den gamla svenska flaggan.

Vi finna således, att upphäfvandet af de *samfäldt* för Sverige och Norge utfärdade föreskrifterna om handelsflaggan vardt, i enlighet med *svenska* statsrådets yrkande, betraktadt och behandladt såsom ett ärende, däri ej blott hvardera riket hade en af det andra oberoende handlingsfrihet, utan som

tillika så uteslutande angick *hvardera för sig*, att beslutet borde fattas och blefvo fattade i hvardera landets statsråd.

Aschehoug anmärker således med rätta, att det egentligen är det svenska statsrådet, som gjort den mening gällande, hvilken i vårt ofvanstående citat ur senaste unionskomiténs betänkande betecknas såsom vedertagen doktrin.

\* \* \*

Talet om, att konsulatfrågan, hvad beträffar sjelfva principen: gemenskap eller upplösning, enligt den unionella rättens tydliga bud skall höra under sammansatt statsråds handläggning, därför att frågan »angår» båda rikena, lärer väl följaktligen icke kunna erkännas för väl grundadt, därest det ej bevisas, att det fins *en* regel för den norska, *en annan* för den svenska statsmaktens förfarande i enahanda ärenden, som kunna sägas i någon ordets mening »angå» båda rikena.

Beträffande konsulatväsendet hafva, för att nu åberopa tvänne högermän — högermän i både inre och unionspolitik, en svensk och en norrmän — hrr Rydin (Föreningen mellan Sverige

och Norge, s. 331) och Aschehoug (Norges offentlige Ret. II, 130) uttalat sig för önskvärdheten och lämpligheten af dess gemensamhet för båda rikena. Men det har icke fallit någondera in, att en lämplighetsfråga är detsamma som en rättsfråga, eller att det, som ena parten anser för sig eller äfven för den andra parten praktiskt tjenligast, i och därmed också blifver för denna andra part juridiskt förbindande.

Hvartdera riket, säger Rydin (Nordisk tidskrift 1868, s. 724), har fri och af det andra oberoende sjelfbestämningrätt i alla andra saker än sådana, »som enligt riksakten äro för rikena gemensamma, eller eljes blifvit ordnade genom någon dem emellan före föreningen ingången öfverenskommelse». Konsulatväsendet faller ej under någondera kategorien.

Senaste unionskomitén visste ej att nämna mer än *två* mellan de förenade rikena afslutade öfverenskommelser, som ej kunna ensidigt upphäfvas eller förändras, nämligen riksakten och traktaten af 7/18 oktober 1751. Om sådana, »i egentlig mening gemensamma angelägenheter, öfver hvilka icke någotdera riket har rätt att ensidigt råda», yttrade komitén,

att »de måste i följd af sakens natur föredragas och afgöras i det unionela statsrådet». Beträffande en mängd andra ärenden fann komitén sådan behandling *ändamålsenlig*, hvilket ej är detsamma som nödvändig.

\* \* \*

Det har blifvit sagdt, att konsulatfrågan är en inledning till — inrättande af två utrikesministerämbeten, och därmed till unionens upplösning. Ehuru vi tro oss ega en tämligen noggrann kännedom om den f. n. delvis gemensamma, delvis skilda organisationen af Sveriges och Norges konsulatväsende, om dess uppgift och ändamål, om konsulernas ämbetspligter, och ehuru vi funnit oss manade att efter bästa förmåga begrunda ett så märkvärdigt påstående, måste vi bekänna vår oförmåga att inse, hvarför och huru upplösningen af gemensamheten på det ifrågavarande området skulle leda därhän, att tvänne till ett ständigt försvarsförbund förenade riken med gemensam yttre politik under en regent finge hvar sin minister för denna politik ledning.

Då man sålunda i konsulatfrågan inblandat den stora, den *enda verkliga unionsfrågan*, skola vi i en följande

de uppsats tillåta oss att erinra om, att det gifves en för båda rikena tillfredsställande, unionen betryggande lösning af den frågan. Ännu är det icke för sent att genomföra denna lösning.

### Efterskrift.

I det föregående är anmärkt, att när hr E. G. Boström, nuvarande statsministern, år 1886 ifrigt förordade bevillningsutskottets förslag om upphäfvande af 1874 års förordning om Sveriges och Norges ömsesidiga handels- och sjöfartsförhållanden eller den vanligen s. k. mellanrikslagen, det säkerligen ej ens för ett ögonblick föll hr Boström in, att den sålunda från svensk sida ifrågasatta åtgärden, därest den af riksdagen blifvit beslutad, skulle behandlas i sammansatt, svenskt-norskt statsråd. Att åtgärden »angick» icke blott Sverige, utan äfven Norge, lär väl emellertid vara ostridigt. Af dessa med flere exempel drogo vi den slutsatsen, att frågan om rätta forum för ett beslut om upphäfvande af konsulatväsendets gemensamhet för båda länderna icke besvaras med åberopandet af det ostridiga faktum, att äfven den frågan »angår båda rikena».

Härtill ha G. H. och S. T. svarat och St. Dagblad har upprepat det svaret, att förhållandet med mellanriks-

lagen är helt annat än med det gemensamma konsulatväsendet. Detta är också i viss mån sant, men olyckligtvis för våra motsägare, som ej sett hvori skilnaden består, är den skilnaden af beskaffenhet att ytterligare förstärka giltigheten af vår anmärkning. Detta är redan här ofvan kortligen antydt; vi skola här litet närmare utveckla förhållandet.

Sedan 1868 års riksdag anhållit, att k. m:t ville taga i förnyadt öfvervägande frågan om ett sådant ordnande af Sveriges och Norges inbördes handels- och sjöfartsförhållanden, att samfärdseln mellan rikena måtte till ömsesidig fördel underlättas och främjas, samt tvänne svenska ämbetsverk och norska regeringen yttrat sig i ämnet, blef ärendet föredraget i *sammansatt svenskt och norskt statsråd* den 7 mars 1873, då k. m:t förordnade, att norska regeringens betänkande skulle inhemtas öfver ett af chefen för svenska finansdepartementet afgifvet yttrande.

Sedan detta betänkande inkommit, företogs ärendet till slutlig behandling i *sammansatt svenskt och norskt statsråd* den 19 december 1873, då beslut fattades om aflåtande af propositioner till riksdagen och stortinget.

Sålunda tillkom 1874 års förordning

om Sveriges och Norges ömsesidiga handels- och sjöfartsförhållanden, hvilken meddelar för de båda rikena enahanda och samfälda bestämmelser om handelsgemenskapen landvägen mellan de förenade rikena och om svenska och norska fartygs ömsesidiga rättigheter samt handelsgemenskapen sjöledes mellan de förenade rikena. Till sin form är denna förordning en ömsesidig mellanrikslagstiftning, hvars ikraftträdande i det ena riket gjordes beroende af dess samtidiga ikraftträdande i det andra, och hvars giltighet i ena riket skulle fortfara, till dess antingen för båda rikena annorlunda blifvit förordnad, eller ock det ena riket fattat beslut om ändring eller upphäfvande af densamma, utan att låta detta beslut blifva beroende af det andra rikets samtycke.

Att ett sådant beslut skulle af Sverige fattas, föreslogs af bevillningsutskottet år 1886. De, som ifrade för denna åtgärd, förutsatte säkerligen icke, att det af riksdagen för dess del fattade beslutet, om ett sådant kommit till stånd, skulle underställas k. m:ts pröfning i sammansatt statsråd, ehuru det ju oomtvisteligen och i mycket hög grad »angick båda rikena».

Om det svensk-norska konsulatväsendet finnes *icke* någon ömsesidig mellanrikslagstiftning af samma karaktär som 1874 års förordning om handels- och sjöfartsförhållandena. Konsulatförordningarne, den svenska och den norska, af år 1886 innehålla ingenting, som gör den enas gällande kraft beroende af den andras fortfarande giltighet. Och de innehålla icke heller någonting som, om den faktiskt bestående gemensamheten upphör, på samma gång låter dessa förordningar till all kraft och verkan förfalla. Tvärtom kan det hufvudsakliga innehållet af den svenska konsulatförordningen fortfarande blifva oförändradt, sedan en norsk förordning reglerande ett särskildt norskt konsulatväsen kommit till stånd, och fortfarande tillämpas. Några få föreskrifter eller uttryck i förordningen blifva, de förra betydelselösa, de senare ej längre passande under de förändrade förhållandena, men göra heller alls icke någon skada, utan kunna stå kvar tils man af annan anledning finner sig böra företaga en revision — de kunna stå kvar lika väl som t. ex. ordet »husbehofsbrännerimedlen» i regeringsformen, eller ordet »justitiestatsministern» i riksakten.

Nu hemställes till ytterligare be-  
 näget öfvervägande: hvarför skall be-  
 slut om uppsägande af den ömsesidiga  
 mellanrikslagstiftningen om handels-  
 och sjöfartsförhållandena fattas i det  
 rikets särskilda statsråd, som vill upp-  
 häfva denna gemensamhet, men ett  
 beslut om upphäfvande af den fak-  
 tiska gemensamheten i konsulatange-  
 lägenheterna i sammansatt statsråd?



