

# *Fremmede konsuler i Norge ca. 1660-1905*

AF

HALVARD LEIRA OG IVER B. NEUMANN<sup>1</sup>

Da Norge for 100 år siden sa opp unionen med Sverige, var kravet om egne norske konsuler den utløsende årsak. Konsuler er imidlertid, som diplomater, ikke bare noe man selv har i andre land, men også noe andre land har hos en selv. Konsuler har i moderne tid først og fremst hatt juridiske og økonomiske oppgaver, men i mangel av diplomatisk representasjon har de også rapportert hjem om politiske forhold. Ettersom det ikke fantes fremmede diplomater i Norge før i 1905, var de utsendte konsulene nødvendigvis de beste kildene til opplysninger og de mest stabile kontaktpunkter overfor det norske politiske miljø. Her var Norge ikke i en særstilling. Konsuler har og har hatt politiske funksjoner i en rekke land og territorier som har manglet ekstern suverenitet. Vi vil derfor hevde at det er gode grunner til å vurdere konsulatinstittuttets historie som del av diplomatiets generelle historie. Mer spesielt kan historien til de fremmede konsulene i Norge være med på å belyse det vi anakronistisk kan kalle utenrikspolitikk; forholdene mellom først Danmark-Norge og senere Sverige-Norge og andre politiske enheter.<sup>2</sup> Konsulenes historie kan utvide eksisterende perspek-

<sup>1</sup> Denne artikkelen er skrevet på basis av materiale samlet under arbeidet med Iver B. Neumann & Halvard Leira: *Aktivt avventende i 100 år. Norsk utenrikstjeneste 1905–2005*, Oslo 2005; finansiert av Det norske utenriksdepartement. Vi bygger bl.a. på arkivarbeid i de norske, svenske, danske, britiske og amerikanske riksarkiver. Takk også til Maria Gabrielsen og Robert Mijatovic for forskningsassistanse i hhv. franske og nederlandske arkiver, og til Bård Frydenlund og Øystein Rian for kommentarer til tidligere utkast.

<sup>2</sup> Det er problematisk å diskutere politiske enheters utenrikspolitikk før denne politikken skilles ut som eget institusjonelt og politisk felt, noe som for de fleste europeiske stater skjedde i løpet av 1700-tallet. Jf. Iver B. Neumann: »Hvor gammel er norsk utenrikspolitikk?«, *Internasjonal politikk* 63, 2005, 2-3, s. 161-182; Olav Riste: »Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?«, *Internasjonal politikk* 63, 2005, 4, s. 445-446; Iver B. Neumann: »Kor gamal er norsk utanrikspolitikk?«, *Internasjonal politikk* 63, 2005, 4, s. 447-449.

tiver.<sup>3</sup> Tidligere forskning har stort sett fokusert enten på et lands konsulatvesen, alene<sup>4</sup> eller som del av større studier,<sup>5</sup> eller til nød to land komparativt.<sup>6</sup> Det finnes også studier av bestemte lands konsulattjenester i bestemte områder, også her både for et enkelt avsenderland<sup>7</sup> og komparativt for flere avsenderland.<sup>8</sup> Den første gruppen undersøkelser har særlig fokus på drivkrefter; hvordan merkantilistiske stater bygde opp konsulattjenester for å styrke særlig fjernhandel. Den andre gruppen har innslag av dette, men også mer fokus på hvordan konsulene og samfunnet de virket i interagerer, og hvilke virkninger konsulene hadde på landene de holdt til i. Vi tangerer begge tradisjoner, men ligger nok nærmest den andre. Vi er i noen grad opptatt av drivkrefter, hvorfor konsulene kom når de gjorde, men mer opptatt av de fremmede konsulenes virke i Norge. Artikkelen er et første forsøk på å systematisere eksisterende kunnskap og å sette noen av de kunnskaps-hull som finnes. Vi innleder med å gjøre rede for konsulatvesenets internasjonale fremvekst, før vi detaljert diskuterer fremmede konsulers virke i Norge før 1814 og noe kortere deres videre historie under unionen med Sverige og den parallelle betydningen av kravet om egne norske konsulere. Vi avslutter med noen betraktninger omkring konsulenes rolle under fremveksten av det moderne statssystem.

### *Konsulatvesenenes fremvekst*

»Konsul« er ingen entydig betegnelse, og det er nesten håpløst å finne en semantisk avgrensning som verken er ahistorisk eller unødig eksklud-

<sup>3</sup> Historien om de fremmede lands konsulere i Norge er for eksempel overhodet ikke nevnt i standardverket om norsk utenrikspolitikk; Olav Riste: *Norway's Foreign Relations – A History*, Oslo 2001. Den berøres imidlertid kort i første bind av seksbindsverket som oversiktsbindet bygger på; Narve Bjørge, Øystein Rian og Alf Kaartvedt: *Selvstendighet og union. Fra middelalderen til 1905*, Oslo 1995, s. 187, 204, 281, 284. Man leter også forgjeves i Knud J. V. Jespersen & Ole Feldebæk: *Revanche og neutralitet 1648-1814. Dansk udenrigspolitisk historie bd. 2*, København 2002. Der nevnes imidlertid kort flere ganger de fremmede lands representanter i Helsingør.

<sup>4</sup> F.eks. D.C.M. Platt: *The Cinderella Service: British Consuls since 1825*, London 1971.

<sup>5</sup> F.eks. Leos Müller: *Consuls, Corsairs and Commerce, The Swedish Consular Service and Long-distance Shipping 1720-1815*, Uppsala 2004.

<sup>6</sup> F.eks. Leos Müller & Jari Ojala: »Consular Services of the Nordic Countries during the Eighteenth and Nineteenth Centuries: Did They Really Work?«, i: Gordon Boyce & Richard Gorski (red.): *Resources and Infrastructures in the Maritime Economy, 1500-2000*, St. Johns 2001, s. 23-41.

<sup>7</sup> F.eks. P.D. Coates: *The China Consuls. British Consular Officers 1843-1943*, Hong Kong 1988; Barbara J. Brooks: *Japan's Imperial Diplomacy: Consuls, Treaty Ports and War in China 1895-1938*, Honolulu 2000.

<sup>8</sup> F.eks. Niels Stensgaard: »Consuls and Nations in the Levant from 1570-1650«, *Scandinavian Economic History Review*, 1967, s. 13-55.

derende. Platt forteller for eksempel hvordan de britiske konsulene før den britiske utenriksminister Stratford Cannings reformer i 1825 var »a group of individual state servants overseas, whose only common denominator was the name of consul«. <sup>9</sup> Det minste felles multiplum vi legger til grunn her er at konsuler er personer som på en eller annen måte representerer interesser til innbyggere som ikke er innfødte i landet der konsulene virker, og at konsulenes virke har en eller annen tilknytning til handel. Innenfor denne vide definisjonen finner vi både personer med en eller annen konsultittel, og personer med andre titler som utfører funksjoner som vi altså vil definere som konsulære. <sup>10</sup> Definisjonsproblemet forsterkes av at mange stater drøyde med å etablere sentraliserte konsulat tjenester, og at konsulene dermed var selvadministrert eller underlagt handelshus, kommerseskollegier og lignende. Dertil kommer at hierarkisk og geografisk ordning av konsulat tjenestene (med en generalkonsul for et land / en region, med underordnede konsuler som igjen har underordnede visekonsuler) oftest ikke finnes før på 1800- og 1900-tallet, og at titlene også derfor i moderne øyne får et noe vilkårlig preg.

Der diplomatiets historie relativt lett lar seg følge i offisielle arkiver og statshandlinger, har konsulat instituttet en broket historie og mangeartet bakgrunn. Generelt gjelder at juridiske, merkantile, politiske og representative behov og funksjoner har løpt sammen i forskjellige blandingsforhold til forskjellige tider og på forskjellige steder. <sup>11</sup>

Konsulembedet slik vi tenker om det i dag har en ikke-kontinuerlig og vel også ikke-refleksiv forløper i de greske bystaters *proxenos*-institusjon fra midten av 500-tallet fvt.:

<sup>9</sup> Platt 1971, s. 13.

<sup>10</sup> De personene vi diskuterer i denne artikkelen hadde en rekke titler: konsul, generalkonsul, visekonsul, konsularagent, konsularmandatar, korrespondent og handelskommisjonærer for å nevne noen. Det viktigste formelle skillet er at generalkonsuler og konsuler måtte og må aksepteres av mottagerlandet, de trenger såkalt *exequatur*. Alle de andre titlene kunne og kan avsenderstater eller deres sendemenn fritt gi til hvem de måtte ønske. Begrepshistorikere understreker betydningen av å sondre mellom spesifikke titler, men studerer først og fremst grupper av tett forbundne begreper, slik vi altså gjør her; se f.eks. Reinhart Koselleck: *Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*, Oxford 1988.

<sup>11</sup> Det er, som vi skal se nedenfor, symptomatisk at de første teoretiske diskusjonene om konsulers virke finnes i skjæringspunktet mellom internasjonal lov og diplomatiske håndbøker, på slutten av 1600-tallet og begynnelsen av 1700-tallet. Forfattere som Wicquefort, Bynkershoek, Wolff, Vattel og Martens kom alle inn på konsulers roller og posisjon, uten noen videre enighet, og med bare delvis støtte i empirien fra de samme årene. Historiske gjennomganger av konsulatvesenenes fremvekst dukket opp omtrent hundre år senere, som for eksempel F. Borel: *De l'origine et des fonctions des consuls*, St. Petersburg 1807. Den eldste grundige gjennomgangen vi har funnet på nordisk språk er

The Greeks knew three kinds of representative: the *angelos* or *presbys*, the *keryx* and the *proxenos*. The first two, meaning messenger and elder respectively, were envoys used for brief and highly specific missions; the second was a herald, having special rights of personal safety; and the third was resident and informal, perhaps akin to a consul, though so different as to make any detailed comparison impossible.<sup>12</sup>

*Proxenos* var en borger av mottagerlandet som stilte som vertskap når borgere for den politiske enheten han representerte var på besøk. Han kunne være utnevnt både av den staten han representerte og den staten han bodde i, og han var ofte trent i vervet fra barnsben av, idet det gjerne gikk i arv. Funksjonene synes i første rekke å ha vært representative.

Begrepet konsul ble først benyttet i Roma, hvor de to valgte statsoverhodene under republikken var kjent som konsuler. I keisertiden overlevde titelen, men embedets betydning ble selvfølgelig redusert.<sup>13</sup> Den nå foreldede betydning av konsul som medlem av et overordnet eksekutivt politisk organ er kjent fra middelalderens Europa,<sup>14</sup> og også fra Norden. Sven Ljung skriver f.eks. om senmiddelalderstyret i svenske byer at »Rådet hade från början 12 medlemmar, rådmän, consules, av vilka sex fungerade vart annat år«.<sup>15</sup>

Den første merkantile inkarnasjonen av konsuler vi kjenner er fra begynnelsen av forrige årtusen, i det vestlige Middelhav. Her var konsu-

i *Nordisk Familjebok (Uggleupplagan)*, bind 14 fra 1911, her fra <http://runeberg.org/nfbn/>, benyttet 14/3 2005.

<sup>12</sup> Keith Hamilton & Richard Langhorne: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, London 1995, s. 9, jf. Shih Shun Liu: *Extraterritoriality: Its Rise and Its Decline*, New York 1925, s. 24. Martin Wight forsøker å trekke linjen direkte fra den greske *proxenos* til akademikere og andre som de siste to hundre år har hatt et spesielt nært forhold til andre grupper: »The modern system [of states] is weak in giving expression to the sympathy of individuals to foreign peoples, exemplified by the concern of many Victorian Englishmen for United Italy, of R.W. Seton-Watson for the central European and the Balkan nations, of C.A. Macartney for Hungary, of T.E. Lawrence for the Arabs, of Denis Brogan (honorary citizen of la Roche Blanche, Puy de Dôme) for France as well as the United States. Such sympathies in the modern world are eccentric, slightly suspect, and mainly confined to scholars. It was precisely these sympathies that the Hellenic system of proxeny institutionalized.« Martin Wight (red. Hedley Bull): *Systems of States*, Leicester 1977, s. 56

<sup>13</sup> Marcel Le Glay, Jean-Louis Voisin og Yann Le Bonhec: *A History of Rome*, Oxford 2001, s. 508.

<sup>14</sup> Borel 1807, s. 2

<sup>15</sup> Sven Ljung: »Stadsstyrelse. Sverige«, s. 1-4 i: *Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder*, bind XVIII, Oslo 1972, s. 1.

latene opprinnelig en form for tribunaler bestående av kjøpmenn (lokale eller utenlandske) og lokale autoriteter, som løste stridigheter om sjøbåren handel, mellom kjøpmenn og autoriteter, kjøpmenn imellom eller mellom kjøpmenn og deres ansatte.<sup>16</sup> Omtrent samtidig finner vi de første referansene til *consulat de la mer*, en samling av normer og regler som regulerte handelen på havet; en kodifisert havrett, i forbindelse med den voksende handelen med det østlige middelhav.<sup>17</sup> Denne handelen hang nøye sammen med korstogene, og ledet til en glidning fra at konsuler hadde generell juridisk kompetanse til å løse handelsstridigheter til at de fikk spesielt juridisk ansvar for kjøpmenn som kom fra deres egen politiske enhet. Det er nemlig her vi finner de første gjenkjennelige konsulene, når de italienske havnebyene (Pisa, Genova, Venezia) i sine avtaler med det bysantinske riket og de muslimske herskerne i det østlige middelhav fikk etablert landsmenn med kommersiell jurisdiksjon over egne borgere i sentrale havnebyer.<sup>18</sup> Der fikk konsulene etter hvert både strafferettslig og sivil jurisdiksjon over landsmenn i nabolaget.<sup>19</sup> Vi ser her et skille mellom

<sup>16</sup> Borel mener å finne de første konsulater av denne type i Messina i 1128, i Genova i 1250 og deretter i Valencia, Mallorca, Venezia og Barcelona i løpet av de neste hundre årene; Borel 1807, s. 4. Stanley Jados mener at embedet som havkonsul var veletablert i de fleste handelssentra rundt Middelhavet ved slutten av 1300-tallet; Stanley S. Jados: *Consulate of the Sea and Related Documents*, Mobile 1975. Tilgjengelig fra <http://libro.uca.edu/consulate/consulate.htm>. s.xiii, benyttet 2/9 2005.

<sup>17</sup> Ibid s. v-xvi.

<sup>18</sup> Borel 1807, s. 13-14. Disse avtalene ble etablert mellom 1160 og 1230, og en avtale fra det siste året mellom Frederik II av Sicilia og »sarasenerprinsen« Abbuisac er verdt å merke seg fordi den også ga muslimene rett til en konsul på Korsika; ibid. s. 17. Avtaler med gjensidig konsulær representasjon og hel eller delvis ekstraterritoriell myndighet over egne borgere ble regelmessig inngått mellom kristne og muslimske politiske enheter helt frem til første halvdel av 1800-tallet; Liu 1925, s. 31-32, 34, 39-42. Herodot antyder forløpere til slik praksis ved at fönikiske kjøpmenn fra Tyre hadde en form for ekstraterritorialitet allerede i Egypt på 1200-tallet før vår tidsregning, og med bedre belegg at greske handelsmenn fikk den samme typen privilegier på 500-tallet før vår tidsregning; Herodot: *Historie*, bok II, kap. 112, 178. Det er verdt å minne om at ekstraterritorialitet her, og frem til tidlig nytid, er en anakronistisk term, ettersom det ikke fantes noe konsept om territoriell suverenitet, jf. Liu 1925, s. 32.

<sup>19</sup> Over tid kom konsulene i det ottomanske rike til å få vidtgående domsmyndighet over egne lands borgere, og de frigjorde seg fra lokale styresmakter; Müller 2004, s. 77. Steensgaard minner allikevel om at intern jurisdiksjon for grupper av fremmede handelsmenn var vanlig i Asia fra 700-tallet av, og hevder at den interne jurisdiksjonen for konsuler i hvert fall i utgangspunktet kan forstås som parallell til *millet*-systemet for religiøse minoriteter i det Ottomanske riket heller enn som et særprivilegium; Steensgaard 1967, s. 16-19. Ekstraterritoriale konsulære rettigheter, med juridisk myndighet over egne borgere, skulle senere også bli etablert i Kina (1843-1943) og Japan (1858-1899). I en del byer i Kina skaffet konsulene seg også egne områder, hvor bare deres egne landsmenn (og evt. andre utlendinger) fikk lov til å slå seg ned, og hvor hjemlandets lover gjaldt; Coates 1988, s. 115. Konsulene kunne i slike områder ved siden av

utenlandske konsuler, som beskyttet sine landsmenn og »havkonsuler«, som altså tok seg av rettslige konflikter vedrørende sjøfarten.

Over tid kom også konsulene i det vestlige middelhav langt på vei til å bli representanter for kjøpmennene i en bestemt havn, og de var vanligvis valgt av kjøpmennene i fellesskap.<sup>20</sup> Ettersom en rekke av kjøpmennene var utenlandske, kom de i konflikter med lokale autoriteter ofte til å representere sine egne nasjonale kjøpmenn. De første engelske konsuler under det navnet ble for eksempel utnevnt på slutten av 1400-tallet, til middelhavshavner.<sup>21</sup> Disse konsulene hadde imidlertid lite forbindelse med hjemlandet, og var ofte ikke engang offisielt utnemt av kongen, men ble valgt og honorert av de lokale kjøpmennene. De tok seg heller ikke av generelle engelske interesser.<sup>22</sup> Den generelle tendensen er allikevel at ekstern juridisk ansvar overfor vertsstaten kom i tillegg til den interne jurisdiksjonen over egne kjøpmenn.

I Norge kjenner man til myndighetsutøvelse av ikke-norske over andre ikke-norske gjennom den hanseatiske oldermann-institusjonen. Slår man opp i *Lexikon Mittelalter* finner man for eksempel kryssreferanser mellom oppslagsordene oldermann og konsul.<sup>23</sup> Hansaen var, *qua* nettverk av kjøpmenn i forskjellige havnebyer som fremsto i sluttet orden, avhengig av en viss formalisert ledelse. Torolf Rafto skriver om deres kontor i Bergen fra midten på 1300-tallet og drøye to hundre år fremover: »De hadde en egen øvrighet som besto av et 18-mannsråd og 2 oldermenn, som var ansvarlige overfor hovedkvarteret i Lübeck«. <sup>24</sup> Olav Brattegard demonstrerer at det var noe virksomhet

de vanlige funksjonene være etterforskere, dommere og fangevoktere i sivile og kriminelle rettssaker, sivile administratorer, byggeledere, og forhandlere; Brooks 2000, s. 12.

<sup>20</sup> Det forekom også at den lokale herskeren utnevnte en konsul for en nasjon, uten hensyn til kjøpmennenes ønsker, for å kunne handskes med kjøpmennene som kollektiv; Violet Barbour: »Consular Service in the Reign of Charles II«, *American Historical Review*, 33, 1928, 553-578, her fra s. 556.

<sup>21</sup> De første svenske konsuler var også til middelhavslandene, men først på 1600-tallet; Müller 2004, s. 40. Om England ikke selv sendte ut konsuler, erklærte Edward I allerede i 1303 at det i rettssaker som angikk fremmede handelsmenn, og hvor dødsstraff ikke var aktuelt, skulle settes ned jury hvor »one halfe of the Iurie be of the sayd marchants, and the other halfe of good and lawfull men of the place« Sitert i Richard Hakluyt & Edmund Goldsmid (red.): *The Principal Navigations, Voyages, Traffiques and Discoveries of the English Nation*. Edinburgh 1885-90. Tilgjengelig fra <http://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/metabook?id=hakluyt>, s. 121, benyttet 2/9 2005. Fremmede kjøpmenn ble altså tilstått betydelige ekstraterritoriale rettigheter.

<sup>22</sup> Platt 1971, s. 6.

<sup>23</sup> <http://netzwerk.wisis.de/lexikon/18.htm>, benyttet 17/2 2005. Jf. Borel 1807, s. 20, som mener at Hansaen kunne klare seg uten konsuler nettopp fordi oldermennene dekket mange av de samme funksjonene.

<sup>24</sup> Torolf Rafto: »Hansaen. Norge«, i: *Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder*, bind VI Oslo 1961, s. 207-213, her fra s. 209.

også etter at kontoret formelt ble nedlagt, i alle fall til midt på 1600-tallet. Denne virksomheten illustrerer hvordan en del av oppgavene som konsulene senere tok seg av ble utført også før det fantes konsuler i Bergen.<sup>25</sup> Langs de samme linjer ga den engelske kong Henry IV i 1404 og igjen i 1408 engelske kjøpmenn i Danmark, Norge og Sverige rett til å velge blant sine egne såkalte *gubernatores mercatorum*, som så skulle ha domsmyndighet over dem, en rett han tidligere hadde gitt til kjøpmenn i hansabyene og Nederlandene.<sup>26</sup>

Med økende kodifisering av rettsutøvelse og sentralisering av makt i hjemstatene ble det etter hvert slutt på at handelsmennene selv valgte sin konsul, han ble i stedet utnevnt av staten. Denne overgangen fant sted i løpet av 1500- og 1600-tallet. Dermed befestet hjemstatene også ansvar for, og kontroll over, sine landsmenn i fremmede havner.<sup>27</sup> De utnevnte konsulene kunne enten, som før, finnes blant handelsmenn på stedet, eller de kunne være spesielt utsendt fra hjemlandet. I og med at de fremvoksende rettsstatene tok kontrollen over konsulatvesenet, utviklet det seg altså et skille mellom »utsendte konsuler«, som er borgere av landet de representerer, og honorære konsuler, eller »valgkonsuler«, som kan være borgere av et hvilket som helst land, men oftest er borgere av vertslandet, altså det landet det representeres i. Omtrent samtidig finner vi en supplerende begrunnelse for konsulatvesenenes fremvekst i politisk rapportvirksomhet. Ettersom 1500- og 1600-tallets sentraliserende statsmakter kom i økende kontakt og i konflikt med hverandre, vokste behovet for allehånde politiske, militære og økonomiske opplysninger.<sup>28</sup> Mange stater holdt seg derfor med faste

<sup>25</sup> Olav Brattgard: »Über die Organisation und die Urkunden des Hansischen Kontors zu Bergen bis 1580«, *Bergens historiske forenings skrifter*, nr. 38, 1932, s. 238-303. For eksempel viser han på side 300 til en »Maschupbuch« med oppføringer fra 1577 til 1669.

<sup>26</sup> Hakluyt & Goldsmid 1985-90, s. 137-141. Vi har ikke kunnet påvise om engelske kjøpmenn i Danmark og Norge faktisk benyttet denne rettigheten.

<sup>27</sup> I løpet av 1600-tallet kom for eksempel de britiske konsulene under statlig kontroll, med statens generelle interesser for øyet, og sterkere forventninger om politiske innrapporteringer; Platt 1971, s. 7. Med sterkere statlig kontroll fulgte også statlige embetsutnevnelser, hvor konsultittel var noe som fulgte av politiske forbindelser heller en merkantil erfaring; Barbour 1928; Platt 1971, s. 9; Coates 1988. Verst utslag fikk dette i den franske tjenesten, hvor konsulater ofte ble satt bort mens konsulen satt i Frankrike og tok ut eventuelt overskudd; Barbour 1928, s. 562; Steensgaard 1967. Den statlige oppfølgingen var heller ikke god, i 1809 beklaget man seg i Foreign Office over konsuler som ble sendt ut »like lost sheep in the Wilderness«, og som i følge kjøpmennene var mer til skade enn gagn, sitert i Platt 1971, s. 11.

<sup>28</sup> For Englands del skjedde denne utvidelsen av virkeområdet under borgerkrigene midt på 1600-tallet; Barbour 1928, s. 556; D. B. Horn: *The British Diplomatic Service 1689-1789*, Oxford 1961, s. 237-38.

korrespondenter i forskjellige byer, som kommuniserte direkte med statsmakten, eller med nærmeste diplomatiske utsending. Når det så etter hvert ble opprettet konsulater ble gjerne korrespondentene gjort til konsuler, i en sammenflyting av politiske, økonomiske og representative funksjoner.<sup>29</sup> Slike korresponderende konsuler finner vi dels i byer som ikke var hovedsteder, dels i land hvor avsenderstaten ikke hadde diplomatisk representasjon (som Sverige i USA)<sup>30</sup> og endelig i områder som ikke selv var suverene (som Norge).

Konsulinstitusjonen spredte seg til Vest-Europa og Norden, først i det små, så for alvor med oppsvinget i fjernhandel og handel i store kvanta fra 1500- og 1600-tallet som åpnet nye markeder for flere land, kombinert med statenes merkantilistiske politikk som gjorde dem villige til å strekke seg langt for å støtte egne borgeres handel. I svensk utenriksadministrasjon vokser det for eksempel frem et skille mellom konsulære og diplomatiske funksjoner i andre halvdel av 1600-tallet, ikke minst på bakgrunn av opprettelsen av kommerskollegiet i 1651, som konsulatvesenet kom til å sortere under helt til 1906.<sup>31</sup> Ikke desto mindre ble det ikke utviklet noen klar distinksjon mellom diplomatiske og konsulære representanter. Titler og funksjoner gikk om hverandre helt til slutten av den store nordiske krig.<sup>32</sup> Den danskdominerte konglomeratstaten hadde for sin del i 1688 en kongelig agent i Amsterdam, og konsuler i Amsterdam, Nantes og omkringliggende havnebyer og Lisboa. Deretter kom det i 1689 til en kommissær i Dunkerque, i 1690 en konsul i Venezia, i 1691 konsuler i Malaga, Alicane, Cadiz og San Lucar og Genova, i 1692 en konsul i London og i 1695 kommissærer i Dover og Portsmouth.<sup>33</sup> Ettersom den juridiske funksjonen til konsulene generelt ble mindre viktig utover 1600- og 1700-tallet, sto man i prinsippet igjen med konsuler som skulle vareta sine staters og landsmenns nærings-

<sup>29</sup> Müller & Ojala 2001, s. 27. Jf. Müllers beskrivelse av kimen til svenske konsuler på 1620- og 30-tallet som »correspondence agents«, Jespersen & Feldbæks beskrivelse av de dansk-norske korrespondenter noen år senere og de første konsulene i Norge som referert nedenfor; Müller 2004, s.37; Jespersen & Feldbæk 2002, s. 92. Da USA etablerte sitt konsulatvesen mot slutten av 1700-tallet, var en av konsulenes oppgaver å rapportere hjem om politisk og militær utvikling, Richard Hume Werking: *The Master Architects: Building the United States Foreign Service, 1890-1913*, Lexington, KY 1977, s. 2.

<sup>30</sup> Müller & Ojala 2001, s. 29.

<sup>31</sup> I Danmark sto konsulene under kommerskollegiet til 1848; Müller & Ojala 2001, s. 40-41.

<sup>32</sup> Müller 2004, s. 39-40. Horn rapporterer at det forekom betydelig overlapping mellom diplomater og konsuler også i det engelske utenriksapparat i samme periode; Horn 1961, s. 241-243.

<sup>33</sup> Jespersen & Feldbæk 2002, s. 165.



interesser.<sup>34</sup> I en del tilfeller tok man konsekvensen av dette, og gikk over til å kalle konsulene for »handelsagenter«. Den vesentlige forskjellen synes å ha ligget i status, i og med at konsuler måtte anerkjennes av myndighetene i vertslandet.

*Konsulenes ankomst: fremmede hoffs representasjon i Norge før 1814*

Tittelen konsul synes ikke å ha vært brukt for fremmede lands borgere i Norge i tiden mellom oldermennenes fall og slutten av 1600-tallet. Oppsynet med fremmede handelsmenn innenfra egne rekker vil ha forekommet, og det vil, som vi straks skal se eksempler på, ha vært ledende menn i miljøene som i noen grad vil ha fylt rollen som funksjonelle konsulekvivalenter. Konsulinstitusjonens komme til Norge er imidlertid tidlig nok til at den første fasen kjennetegnes av overlapp mellom den avtagende orienteringen mot å holde orden på egne landsmenn på den ene siden, og den tiltagende funksjonen om å hjelpe egne landsmenn i nød overfor lokale myndigheter på den annen.

Den første mann vi har funnet omtalt som konsul i Norge, er Andrew Davidson Christie, en skotte som utvandret til Bergen og tok borgerskap der i 1654.<sup>35</sup> Han tok seg av britiske skipseieres interesser når kaprede skip ble innbrakt til Bergen, men rapporterte også om viktigere politiske saker.<sup>36</sup> Det er uvisst når han begynte med denne virksomheten. Vi vet imidlertid at han ikke lenge forble alene om sin virksomhet, og at

<sup>34</sup> Det klareste unntaket fra denne regelen var konsulene til »Barbarstatene« i Nord-Afrika, som generelt ble vurdert å ha diplomatiske heller enn konsulære funksjoner, men som ikke kunne kalles diplomater gitt områdenes formelle status som vasaller under det ottomanske riket; Platt 1971, s. 10, n. 2. Jespersen & Feldbæk understreker disse konsulenes særlige karakter, som kom til uttrykk i avlønning, rekruttering og hjemlig organisasjon 2002; Jespersen & Feldbæk, s. 251. Den diplomatiske karakteren er også tydelig i det som skjedde da den danske konsulen i Algier i 1808 måtte fortelle deyen at det ikke ville komme noen gaver på grunn av krigen. Han ble lagt i lenker og dømt til slavearbeid, men dager etter foretok de andre europeiske konsulene en samlet demarche, og fikk ham frigitt; *ibid.* s. 488. Dette er helt parallelt med hva som fant sted innen regulære diplomatiske korps, jf. M. S. Anderson: *The Rise of Modern Diplomacy 1450-1919*, London 1993, s. 54.

<sup>35</sup> Han ble registrert i borgerrullene som Anders Davidssen Krysted, med fødested Montrose, Skotland. Se ellers W. H. Christie: *Genealogiske Optegnelser om Slægten Christie i Norge 1650-1890 og med den forbundne Slægter*, Bergen 1909, s. 3. Finnes også i kirkebøker og skattelister med etternavnene Christi, Christj og Chrysti. Disse, og alle andre opplysninger fra folketellinger og kirkebøker, er hentet fra <http://digitalarkivet.uib.no>. Når vi her og annensteds benytter data fra slekthistorier, må de nødvendigvis vurderes mer kritisk enn primærkildene fra arkivene.

<sup>36</sup> Helga Christie: *Slekten Christie i Norge. Supplement til W. H. Christies genealogiske optegnelser om slægten Christie i Norge 1650-1890*, Oslo 1964, s. 7. Barbour beskriver en raskt voksende engelsk konsulattjeneste etter 1664, og forklarer den med de truslene mot

det var krig som for alvor økte antallet fremmede representanter. Danmark-Norge var nemlig en viktig stat for sjøfarten under den pfalziske arvefølgekrig (1688-97).<sup>37</sup> Konglomeratstaten var som nøytral en viktig råvareleverandør, en viktig handelsstat og en viktig havn for kaperskipere. Det er derfor ikke overraskende at vi på 1680-tallet også finner andre britiske konsulære ansatser. Daniel Butts ble ved kongebrev anerkjent som konsul i Christiania i 1686, og den irskfødte rederen Henry Percy omtalte seg selv som »adjungeret britannisk Konsul og borgerlig negociant i Trondhjem« i 1687, selv om det ikke finnes noen antydninger til at han drev konsulær virksomhet av betydning på 1690-tallet.<sup>38</sup>

Ved Christies død i 1694 overtok sønnen David Anderson Christie virksomheten, og han ble også fast korrespondent for den britiske ambassadør i København.<sup>39</sup> Han rapporterte om politiske forhold så vel som handel, og utførte åpenbare politiske funksjoner. Med danske myndigheters støtte undersøkte han for eksempel mistenkte personer på gjennomreise mellom Sverige og Skottland, for, om mulig, å få rede på svenskekongen Karl XIIIs planer. I 1703 foreslo den britiske ambassadøren i København at Christie burde få fast lønn, at han burde fritas for skatt, hvilket ambassadøren kunne ordne, og at han burde få fullmakt til å opptre på vegne av de britiske undersåttene i byen. At Christie junior ikke som sin far hadde tittel av konsul, kan vi slutte oss til ut fra at det i 1709 ble foreslått at det burde utnevnes en britisk konsul i Norge. Christie oppfattet seg selv som »skotsk kjøpmann i Bergen«.<sup>40</sup> Da han døde i 1719 var hans barn for unge til å opprettholde kontakten med britene, og det skulle gå over 25 år før britene igjen ble representert i Bergen. I mellomtiden kom andre til.

engelsk sjøfart som krigene mot Nederland og franske kapere medførte, sterkt økende engelsk handel og konsulenes evne til å samle politisk og økonomisk informasjon uten kostnad for statskassen; Barbour 1928, s. 578.

<sup>37</sup> Kriger innebar generelt vekst i konsulatvesenene på 1600- og 1700-tallet. For nøytrale stater åpnet det seg nye muligheter for handel der de krigførende hadde dominert, jf. utvidelsen av det dansk-norske konsulatvesenet under den pfalziske arvefølgekrig som nevnt over, mens de krigførende trengte nye konsulere i nøytrale stater for å selv kunne øke sin handel med dem og beskytte sine skip og menn.

<sup>38</sup> Dagny Jørgensen: *Danmark-Norge mellom stormaktene 1688-1697. Dansk-norsk sjøfart og utenrikspolitikk under den pfalziske arvefølgekrig*, Oslo 1976, s. 198, 209, 295. Vi merker oss at både Butts og Percy ble utnevnt før krigsutbruddet, og at det vel derfor lå merkantile vurderinger til grunn, evt. ønsker om bedret politisk rapportvirksomhet.

<sup>39</sup> H. Cristie 1964, s. 8-9. På 1690-tallet omtales også Junge Jan Schrøder som britisk korrespondent i Bergen; Jørgensen 1976, s. 198.

<sup>40</sup> Horn beskriver imidlertid konsulære rapporter fra Norge i 1718, så igjen synes tittelen å være viktigere for å differensiere status enn funksjon; D. B. Horn: »The board of trade and Consular reports, 1696-1782«, *English Historical Review*, 54, 1939, s. 476-80.

*Nederland*

Siden tredveårskrigen slutt hadde Nederland hatt sine øyne kastet på Norge som kilde for trelast og sjømenn til marinen. Så mange som en fjerdedel av de nederlandske sjømenn var i perioden norske. Slik rekruttering må nødvendigvis i noen grad ha foregått gjennom fastboende nederlandske kjøpmenn, den samme gruppe mennesker som vanligvis ble rekruttert som konsuler.<sup>41</sup> Gitt at Bergen var den overlegent viktigste handelsbyen i Norge, er det her vi finner de tidligste eksemplene.

Nederland tok avgjørelsen om å formalisere nærværet i Bergen ved å utnevne egne fastboende kjøpmenn til konsuler under den pfalziske arvefølgekrig.<sup>42</sup> Den nederlandske resident i København var i meste parten av tiden 1685-1724 Robert Goes, som var »benhård forkjemper for nederlandske handelsinteresser«. <sup>43</sup> Konglomeratstaten og Nederland utkjempet en regelrett handelskrig i 1687-88, og dette, i kombinasjon med utbruddet av krig på kontinentet, må forstås som bakgrunnen for at de første nederlandske konsuler i Norge dukket opp kort tid etter. Dette skjedde i 1693, da Tewis Dominicus ble utnevnt til konsul. Han var allerede kjøpmann med borgerbrev i Bergen, og representerte det nederlandske Østindiske kompani. Han hadde i hvert fall siden utbruddet av krigen i 1688 vært korrespondent for Goes.<sup>44</sup> Han ble gitt rett til å kreve inn konsulære avgifter, men de nederlandske skipper og sjømenn nektet å betale og han fikk derfor en engangsutbetaling på 1000 gylden våren 1703. Han døde året etter, og ble etterfulgt av sin fetter, Jesper Northus, som også han var korrespondent for Goes. Han fikk ingen offisiell utnevnelse, men var autorisert til å hjelpe nederlandske sjømenn, noe vi vet han gjorde i hvert fall frem til 1709. I 1720 ble Niels Sandessen Weinwech utnevnt til konsul etter ønske fra handelsmenn fra Amsterdam. Han fikk autorisasjon til å kreve inn gebyrer, men det dro ut med å få ham anerkjent av kongen, ettersom han var dansk undersått. Egne statsborgere som konsuler skulle imidlertid i stadig større grad bli regelen. Vi vet positivt at Weinwech fortsatt fungerte som konsul i 1730. Med hans etterfølger kommer det mer kontinuitet i kildetilfanget. Hendrik Jansz. Fasmer, borger i Bergen fra 1723, ble i 1733 utnevnt til konsul i Bergen for det Østindiske kompani, og på eget initiativ ble han utnevnt til nederlandsk konsul, under de

<sup>41</sup> Jonathan I. Israel: *The Dutch Republic: Its Rise, Greatness and Fall 1477-1806*, Oxford 1998.

<sup>42</sup> Informasjonen om de nederlandske konsulene er hentet fra O. Schutte: *Repertorium der Nederlandse vertegenwoordigers, residerende in het buitenland 1584-1810*, Haag 1976.

<sup>43</sup> Jespersen & Feldbæk 2002, s. 158.

<sup>44</sup> Jørgensen 1976, s. 198.

samme forutsetninger som sin forgjenger, i 1739. I løpet av hans konsultid ble betalingene regularisert, med faste satser for skipsanløp og skipbrudd. Han døde i 1780, og ble registrert i kirkeboken som generalkonsul, og familien Fasmer, som på dette tidspunkt var en av de ledende familiene i Bergen, beholdt konsultittelen. Sønnen til ovennevnte, Jan Hendrik Fasmer, etterfulgte sin far i 1780, og da han døde i 1791 ble han etterfulgt av sin sønn Hendrik Jan Fasmer, som virket som konsul, og fra 1814 av generalkonsul.<sup>45</sup> Straks han var blitt generalkonsul, skaffet han en konsul under seg, for i folketellingen fra Bergen i 1815 står Michel Prahll oppført som Hollandsk konsul. Da Fasmer døde i 1836, overtok Prahll som generalkonsul.

Utvidelse av konsulatvirksomheten hang altså ofte sammen med krig, ettersom krigføring genererte flere skipbrudd, skip og sjømenn på avveie samt priseforretninger. Da den fjerde engelsk-nederlandske krig brøt ut i 1780, ble konsulen i Helsingør, Jean Christoffer van Deurs, i 1781 bemyndiget til å utnevne visekonsuler i svenske og norske havner.<sup>46</sup> At det var konsulen i Helsingør som ble bemyndiget må sees i sammenheng med Øresundstollens betydning for handelen i Nord-Europa. Van Deurs rekrutterte da fastboende konsuler i Kragerø, Østerrisør, Kristiansand, Egersund og Trondheim.<sup>47</sup> Etter krigens avslutning besto bare konsulatene i Kristiansand og Trondheim. I Kristiansand ble storkjøpmannen, rederen og godseieren Daniel Isaachsen gjort til nederlandsk representant, selv om han ikke lyktes med sin forespørsel om å få bli konsul for hele det sønnenfjelske. Det er et hull i kildene mellom 1781 og 1793, men fra sistnevnte år virket Isaachsen som nederlandsk handelskommisær og konsul frem til sin død i 1813, da han ble etterfulgt av sin sønn Isaach Isaachsen.<sup>48</sup> I Trondheim var det mindre kontinuitet.

<sup>45</sup> I folketellingen fra 1801 er Hendrich Jansen Fasmer oppført som »Den bataviske republiks commisair og kjøbmand«. Til tross for navnelikheten ser det ikke ut til å være noe slektskap mellom ham og Henrich Jansen/Janson, som ble »Americhansk Viseconsul« i Bergen en gang før han døde en datter i 1813.

<sup>46</sup> Schutte kommenterer litt kryptisk at det allerede da var uoffisielle nederlandske representanter i Norge; Schutte 1976, s. 261.

<sup>47</sup> *Dansk Biografisk Leksikon*, bind 9 (1895) oppgir at den første nederlandske visekonsulen i Trondheim, Hans Knudtzon, ble utnevnt allerede i 1779. Tilgjengelig på <http://runeberg.org/dbl/9/>. Benyttet 17/3 2005.

<sup>48</sup> Jf. også Alexander Bugge: »Stemninger i Norge omkr. 1790. Breve fra den engelske konsul i Oslo«, *Historisk Tidsskrift* (norsk) 5. rekke, 7. bind, 1928, s. 108-113, her fra s. 113. I en konkurransesituasjon kunne ikke Isaachesens største rival, Niels Moe, være noe dårligere. I folketellingen fra 1801 står han oppført som »Prensisk [preusisk] konsul«, med en ansatt sekretær. Vi har ikke lyktes i å frembringe mer informasjon om når han ble konsul. I 1795 ble en prøysisk konsul Braack gjort til kontakt for det Østindiske kompani i Trondheim, men det finnes ikke videre spor av ham i folketellinger; Schutte 1976, s. 266. Det er imidlertid sannsynlig at det dreier seg om den samme prøyssiske

Den første visekonsulen, Hans Knudtzon forsøkte, med støtte fra lokale nederlandske kjøpmenn å bli fast konsul, men det ble med forsøket. Fra 1795 finnes det sammenhengende data, da ble Carsten Schiøt Due nederlandsk handelskommissær.<sup>49</sup> I 1809 tok J. Knudtzon (vel sønn av Hans) over som konsul, og konsulatet sluttet da å være underlagt konsulatet i Bergen. Familien Knudtzon fortsatte å besette konsulatet i Trondheim også etter 1814, og medlemmer av familien ble også gjort til nederlandske visekonsuler i Kristiansund og Mandal.

### *Frankrike*

Ved utbruddet av den pfalziske arvefølgekrig henvendte den franske ambassadør i København seg til en bergensborger av fransk fødsel, Denis Bossinot, og fikk denne til å virke som fransk konsulær agent.<sup>50</sup> Bossinot var imidlertid selv kaperreder, og i følge Jørgensen mer opptatt av sin egen økonomiske vinning enn franske statsanliggender, og han opphørte stort sett å virke for franske myndigheter i 1694.<sup>51</sup> Bossinot ble også supplert med handelsmannen Nicolas Rémy som virket som konsulær agent i Kristiansand i årene 1693-96.<sup>52</sup> Han ble i sin tur etterfulgt av nordmannen Martin Olsen, men da den franske sendemann i København våren 1713 anbefalte at en herr Wentzel burde gjøres til fransk konsul eller kommissær i Kristiansand, ble Olsen ikke nevnt. Wentzel ble derimot beskrevet som en ærlig og intelligent mann, og det at han ikke snakket eller skrev fransk, hadde han til felles med resten av byens befolkning.<sup>53</sup> Det er ingenting som tyder på at Wentzel faktisk ble utnevnt.

konsul i Trondheim som det refereres til i en innrapportering fra den svenske general-konsulen i Christiania i 1789, se Yngvar Nielsen: »Gustav den III's norske Politikk«, *Historisk Tidsskrift* (norsk) 2. rekke, 1. bind, 1877, s. 1-307, her fra s. 199, n1.

<sup>49</sup> Sammenhengen mellom Dues konsulvirke og det at hans sønn og sønnesønn begge ble diplomater i den svensk-norske utenriksstjeneste må trolig søkes i at begge deler var en følge av allerede etablert sosial status.

<sup>50</sup> P.J Charliat: »Réfugés français an Norvège. Le Consulat français à Bergen au temps de Louis XIV«, *Bulletin de la société de l'histoire du protestantisme français*, 77(1), 1928, s. 7-13, her fra s. 10; Jørgensen 1976, s. 198.

<sup>51</sup> Jørgensen 1976, s. 204.

<sup>52</sup> Charliat 1928, s. 10; Jørgensen 1976, s. 206, 211. I Kristiansand var også Henr. Ernst Veddes i denne perioden kontaktperson for den franske ambassadøren i København, i borgerboka ble han betegnet som »Skipper, og Commisionair for fremmede«; *ibid.* s. 279. Årene 1689-97 markerer det historiske høydepunktet for fransk kapervirksomhet, se Janice E. Thomson: *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns. State-building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton, NJ 1994, s. 24.

<sup>53</sup> Oscar Albert Johnsen: *Innberetninger fra den franske legasjon i Kjøbenhavn (Correspondance Consulaire) vedrørende Norge 1670-1791. Bd. 1 1670-1748*, Oslo 1934, s. 300-301.

Krig og behov for konsulært nærvær gikk også sammen da den første regulære franske konsul etablerte seg i Bergen, denne gang under den spanske arvefølgekrig (1701-14). 18. oktober 1716 skrev Jacques Butaud qua fransk konsul i Bergen til hertugen av Orleans ved hoffet og takket bl.a. for tilsendt kongelig regelverk for konsulere og skipsredere.<sup>54</sup> Han rapporterer også at han har delt ut kopier til sine visekonsulere.<sup>55</sup> Visekonsulere hadde han, i henhold til brev datert 23. mai 1720, i Christiania, Christiansand og Trondheim, og han prøvde tappert å gi dem håp om at nye konsulatreglementer ville gi dem større utbytte av sine titler.<sup>56</sup> Man kan følge Butauds ujevne rapportering i arkivet frem til et brev datert 30. april 1748, fra H. Dechezaulx til en ikke nærmere angitt »excellence«.<sup>57</sup> Av dette brevet fremkommer det at Butaud døde fire dager tidligere, i en alder av 72, at Dechezaulx er nevøen, og at han anmoder om å bli Butauds etterfølger. Det mest interessante er imidlertid at Dechezaulx henviser til sin onkel som en gammel hedersmann som har vært i Kongens tjeneste siden 1703 (»ce bon veillard, qui depuis 1703 avait eu l'honneur d'être au service du Roy«). Ettersom en franskmann som valgte å bosette seg i Bergen neppe ville ha hatt muligheter til å tjene kongen utenlands som annet enn konsul, og gitt at han hadde vært bosatt i Bergen siden slutten av 1600-tallet,<sup>58</sup> vil vi anta at Butaud har utført konsuls oppgaver i Bergen fra 1703 av, om enn han ikke ble offisielt utnevnt til konsul før 1716. Det ville da også være i takt med den kompetitive tenkningen som preget statssystemet og den logikk som styrte avgjørelsene om hvor man skulle være representert, og som vi skal se et konkret eksempel på nedenfor. Nederland hadde jo i 1703 allerede vært representert i Bergen i ti år.

Butaud og de senere franske konsulere på 1700-tallet ble alle som en utnevnt som konsulere for den franske nasjon i Bergen (eller Trondheim, eller flere byer samtidig), ikke som representanter for kongen. Det nasjonsbegrepet som lå til grunn var ikke det moderne som setter

<sup>54</sup> Butaud finnes også i kildene som Butteaud, Butand, Buteand og Buttaud, og også med fornavnet Jacob.

<sup>55</sup> Centre Historique d'Archives Nationaux (CHAN), AE B207, correspondance consulaire, Bergen. 1716-1792, bind I.

<sup>56</sup> Charliat mener å ha belegg for at Buteaud under seg hadde visekonsulene Henn i Christiansand, Brown i Fredrikstad og Holste i Christiania; Charliat 1928, s. 12.

<sup>57</sup> Familien Dechezaulx finnes i kildene også under navnene De Chezaulx, Dechezaux, Chezaulz, Chezauelz, Chezeuelz, Chezaulz, Chezault og Chezaut. Fornavn på den første var Jean Etienne.

<sup>58</sup> Dette i henhold til Johanne Martens, se <http://www.ub.uib.no/avdeling/spes/godbit02/mars.htm>. Benyttet 16/9 2005. Jf. Charliat, som forteller at Buteaud, som protestant, forlot Frankrike etter opphevelsen av ediktet fra Nantes i 1685; Charliat 1928, s. 11. Han fikk imidlertid ikke borgerskap i Bergen før 11. mars 1709.

likhetstegn mellom nasjon og folk, snarere et som ligger parallelt til nasjonene slik vi kjenner dem fra eldre europeiske universiteter, hvor en »nasjon« var det samlede antall studenter fra en provins i en universitetsby (f.eks. den norske nasjon i Uppsala).<sup>59</sup> Den franske »nasjon« i Bergen besto av de franske kjøpmennene der i byen. Vi merker oss allikevel at idet det oppstår problemer, er konsulene selv raske med å påberope seg at de er utnevnt av kongen, og at de forsøker å få gjennomslag for tanken om at de dermed er Kongens representant. Her kommer det til syne et brudd, der konsulembetet går fra én inkarnasjon (først blant likemenn i et fremmed lands havneby, etter hvert havnebyer) til en annen (suverenens representant i fremmed by).<sup>60</sup>

Dechezaulx fikk exequatur som konsul for den franske nasjon i Bergen og de andre norske havnene 1. oktober 1748, og satte også i gang med egen handelsvirksomhet.<sup>61</sup> Dette var ikke bare vellykket. 15. november 1755 sendte en rekke bergenske notabiliteter en klage til København, hvor de redegjorde for at Dechezaulx hadde sagt opp sitt borgerskap,<sup>62</sup> og ikke aktet å betale »de Afgifter af sin iboende Gaard, som af alle andre Gaarde og Grund til byen maa betaales«. Han ville imidlertid fortsette å handle. De klagende syntes ikke noe om dette, og var redde for at hvis Dechezaulx slapp unna, ville den engelske og den hollandske konsulen også si opp sine borgerskap. Underteksten her er at de dermed ville kunne oppnå konkurransefortrinn, men det lå også mer bak. Våren 1756 skrev Dechezaulx til kongen (på dansk) og søkte »min tilflugt til Deres Kongelige Mayjestæts Naade og protection«, ettersom han langt på vei var konkurs, og ikke kunne betale sine kreditorer. Dette synes også å ha vært bakgrunnen for at han sa opp sitt borgerskap. Han ba kongen om å beskytte hus og møbler, og la ham få tid til å få orden i sakene og fortsette som konsul. Kongen ga tilsagn om støtte, men til tross for dette hadde Dechezaulx noen ubehagelige opplevelser. I et *Memoire* fra 11. oktober 1756 skriver den franske ambassadør om »fornærmelser og overgrep begått i Bergen mot Sr. Dechezaulx, fransk konsul, hans eiendeler og konsulatets papirer, med

<sup>59</sup> Jf. Øyvind Østerud: *Hva er nasjonalisme?*, Oslo 1994, s. 16. Bruken av »nasjon« om alle kjøpmenn i en by som kom fra samme land kjenner vi også fra Levanten på 1500-tallet; Steensgaard 1967, s. 14-15.

<sup>60</sup> Denne dreiningen synes internasjonalt å ha begynt på 1600-tallet, da handelsmenn søkte til kongemakten ettersom handelskompaniene og laugene fikk redusert evne til å beskytte den enkelte handelsmann; Barbour 1928, s. 555.

<sup>61</sup> Rigsarkivet København (RK), TKUA, Diverse Sager, Realia Akter vedr. fremmede konsuler i Danmark og Norge 1747-1768, 3-019. Han fikk borgerskap 19. november samme år.

<sup>62</sup> I henhold til borgerrullene gjorde han dette 7. januar 1754.

ringeakt for loven, velkjente regler og i motsetning til folkeretten«. <sup>63</sup> I et udatert *Memoire* utdypes saken, som omtales som »l'injustice« og »scandale«, og som dreier seg om at Dechezaulx møbler var blitt tvangssolgt for å dekke utestående fordringer. Det går ikke frem av sakens papirer hvordan det hele endte, men Dechezaulx fortsatte som konsul og må ha kommet inn igjen i det gode selskap i Bergen, ettersom han i 1760 giftet seg med datteren til Commerseråd von der Lippe. I 1763 ble det rapportert at Dechezaulx ikke lenger drev handel, men utelukkende levde av gasje fra den franske kongen. Han må dermed regnes som den første heltidskonsul i Norge. <sup>64</sup>

Den siste bevarte rapport fra Dechezaulx til Paris er datert 1. desember 1792. Han døde i 1799, og ble etterfulgt, først av sin eldste sønn Etienne Daniel, som ble registrert som konsul allerede da han giftet seg i 1796, og da denne døde i 1800 av sin yngre sønn Thomas. <sup>65</sup> De blir alle tre omtalt som generalkonsuler for Bergen/Norge, uten at Dechezaulx senior selv brukte denne tittelen i sine innrapporteringer. Ved sitt annet giftermål, i 1778, er han imidlertid oppført i kirkeboken som »kongl. fransk generalconsul«. <sup>66</sup> Thomas De Chezaulx er i folketellingen fra 1801 oppført som »Fransk handels comisaier«. Skiftet i tittel avspeiler ikke en degradering, men var en følge av at konsultittelen ble brukt om den franske statens tre formelle ledere (med Napoleon som første-konsul) 1799-1804. Ingen av sønnene er omtalt som generalkonsuler eller overordnede kommissærer i de franske statskalendrene, tvert imot er yngstemann omtalt som »sous-commissaire« i 1802 og slett ikke omtalt i 1803, da borger Framery står oppført som kommissær i Bergen. <sup>67</sup>

Konsulen i Bergen var den overordnede, men i 1758 ville den franske kongen gjerne oppgradere stillingen i Trondheim, og James Brown ble utnevnt til konsul der samme år. <sup>68</sup> Da han døde i 1767 ble han etterfulgt

<sup>63</sup> »... des insultes, et des violences commites à Bergen contre le Sr. Dechezaulx, Consul De france, ses effets, et les papiers du consulat, au mépris Des Lois, Des régles les plus connues, et contre les drois Des gens«.

<sup>64</sup> Anton M. Wiesener: »Om utenlandske konsuler i Bergen«, *Bergen historiske forening, skrifter*, 22, 1916, s. 35- 43, her fra s. 37.

<sup>65</sup> G. F. Heiberg: *Slægten Heiberg. Personalhistoriske og genealogiske oplysninger*, Kristiania 1907, s.62, 107.

<sup>66</sup> Ved bryllupet i 1760 sto han oppført som »kongl. fransk consul«. I fransk statskalender fra 1796 er han oppført som generalkonsul for Norge, med borger Lagau som konsul under seg i Bergen.

<sup>67</sup> Da Thomas Dechezaulx gravla to barn vinteren 1805-06 ble han allikevel registrert i kirkeboken som »Commissair«, og han ble gravlagt i 1830 med tittelen »consul«.

<sup>68</sup> RK, TKUA 1223-1770, Topografisk henlagte sager. Frankrig Politiske Forhold 1733-1770, 64-24-64-35.



av mannen med det mer fransklingende navn Pierre Frammery.<sup>69</sup> Joh. N. Tønnessen forteller fra 1811 om »en fransk konsul, Framery, som uhyre nidkjært søkte å oppspore enhver forbindelse med fienden«, og som da holdt til i Christiansand.<sup>70</sup> Det er overveiende sannsynlig at dette er den samme Framery som i 1809 omtales som »fransk keiserlig utsendt generalkonsul«,<sup>71</sup> og som synes å ha utført en form for diplomatisk agentvirksomhet. Folketellingen fra 1801 opererer med en fransk konsul i Christiansand, men uten navn. Hvis det stemmer, som folketellingen oppgir, at denne konsulen var 46 år, kan han ikke være identisk med den Frammery som ble konsul i Trondheim i 1767, men det kan derimot utmerket godt være hans sønn, født i 1765.<sup>72</sup> Den franske statskalenderen fra 1799 opererer da også med »Framery, fils« som konsul i Christiansand. Representasjonen i Trondheim ble på samme tid opprettholdt av en »fransk visekonsule« Daniel Jacot. I Christiania er sporene etter representasjonen svakere, men i rapport fra 26. mai 1787 omtales Sr. Pierre Pauly som visekonsul der i byen.<sup>73</sup> Denne rapporten inneholder ellers en detaljert analyse av handels- og sjøfartsmarkedet i Akershus amt, med spesielt fokus på hvordan franske varer og redere kan kapre andeler av handelen. Også andre steder ble representasjonen sikret, Jørgen Aall ble for eksempel en eller annen gang før 1814 fransk konsularagent i Porsgrunn.<sup>74</sup>

### *Storbritannia*

Fra midten av 1700-tallet får nederlenderen og franskmannen i Bergen selskap. En av de britiske handelsmennene som hadde tilhold i Bergen

<sup>69</sup> Vekselvis med en og to m'er. I Nordhordland tingbok nr. 45, 1768-1771 (1768, 17b), omtalt som Pierre Fremmerije. Signerte selv Frammery, CHAN, AE B3/418, Mémoires et documents. Frammery var også korrespondent for det franske vitenskapsakademi, og bidro blant annet med detaljerte redegjørelser om fisk og fiske i Norge; M. Duhamel Du Monceau: *Descriptions des arts et métiers, faites ou approuvées par Messieurs de l'Académie royale des sciences de Paris. Tome XI. La troisième section de la seconde partie du traité des pêches.* Neuchâtel 1779, s. 354-373.

<sup>70</sup> Johan Nicolay Tønnesen: *Porsgrunns historie, bd. 2, Fra trelast og skipsfart til industri 1807-1920*, Porsgrunn 1957, tilgjengelig på <http://www.porsgrunn.folkebibl.no/bok/porsgrunn-1957/b2/ph-01b.html>. Benyttet 17/2 2005.

<sup>71</sup> Anthon Mohr Wiesener: *Slegten Mowinckel*, Bergen 1914, s. 17.

<sup>72</sup> Wiesener 1916, s. 38.

<sup>73</sup> Pauly finnes også i innberetningene fra den svenske generalkonsul Martinau (se nedenfor), og må ha oppholdt seg i Christiania i årene 1788-92; Nielsen 1877, s. 64, 92, 281. I den franske statskalenderen fra 1796 er borger Pauly imidlertid oppført som visekonsul i Christiansand.

<sup>74</sup> Haagen Krog Steffens: *Slægten Aall*, Kristiania 1908, s. 323-324. At han ble utnevnt før 1814 vet vi ettersom han omtales som »Agent du commissaire des relations commerciales de l'Empire français«.

på denne tiden, var Alexander Wallace. Han hadde bosatt seg i byen og tatt borgerskap i 1737,<sup>75</sup> og 21. juli 1744 rapporterer han til den britiske ministeren i København, Walter Titley, at han har tatt affære overfor et fransk fartøy, og har fått satt noen britiske sjøfolk som ble holdt ombord fri: »By the enclosed act your Honour will see that I have by my Interest with the French Consul«. <sup>76</sup> Vedlagte aktstykke er datert 17. juli 1744, og er ført i pennen av notarius publicus Johan Barth, på engelsk, og forteller hvordan den franske kaperkapteinen Denis hadde ført to priser med mannskap til Bergen:

On his arrival the 14th instant July a Merchant and Trader for the British nation, Mr Alexander Wallace applyd him self to the Consul [Buteaud] & solicited for the liberating of the said Twelve Prisonners of War, in order to their being sent home on Condition that he the said Alexander Wallace, who was personally present, should be obliged, as he hereby becomes obliged, to procure effectually and without any delay, the liberty of a like number and quality of French Prisonners in England in exchange for these Twelve Prisonners the necessary Paspports for their Security...«

Dokumentet er undertegnet av generalkonsul J. Buteau, kaptein Denis og Alex Wallace. Wallace har tydeligvis hatt øye for hvordan hans eget tarv kunne passes inn i en slik økonomisk og maktpolitisk situasjon, for allerede dagen etter det inntrufte, 15. juli 1744, skriver han følgende supplikk til Walter Titley:

Sir, [...] as the Warr now broke out between Great Brittain and France requires if thought necessary more than ever a Consul for the British Nation over this Country (the French and Dutch having theirs here already) in order to the regulating what may happen with regard to the bringing up of Captures and many other affairs that will easlie occur to your Honour, and as its so [...] great a distance from your Honour for one [...] application, you will see the necessity thereof that the British ought to have one of their own Nation that would with freedom and integrity [...] them. If I should be so fortunate as to be thought worthy of

<sup>75</sup> RK, TKUA, Almindelig del, Diverse Sager, Realia Akter vedr. fremmede konsuler i Danmark og Norge 1747-1768, 3-019.

<sup>76</sup> National Archives (NA), London, SP 75/87.

that Honour, it would lay an eternal obligation one me and my family.

Wallace ble konsul høsten 1744, og han understreket sin evige forpliktelse ved å døpe en sønn født i september 1745 Walther Tity Wallace.<sup>77</sup> Dette var en i britisk sammenheng tidlig utnevning, ettersom det i perioden bare var tre britiske konsuler i Nord-Europa, i Flandern (Ostende), Danmark (Helsingør) og Russland (St. Petersburg).<sup>78</sup> Wallace rapporterte flittig til Titley i København om franske skipsgjøren og laden. Han gikk heller ikke av veien for å analysere og anbefale, for eksempel advarte han om muligheter for at franskmenn og britiske »rebels & Jacobite agents« ville kunne bruke norskekysten som base for anslag mot Skotland.<sup>79</sup> Her ser man konsulen utføre typiske diplomatiske funksjoner. Wallace må også ha fulgt opp sin utnevning med å rekruttere underordnede konsuler i andre havner, for i desember 1746 finner vi omtalt i franske kilder en britisk konsul Robert Stedman i Mandal.<sup>80</sup>

Wallace opplevde ting som minner om det Dechezaulx opplevde. Den britiske ambassadør Gunning skrev i en note 15. november 1766 om »l'insulte« og »l'Injure« som Wallace hadde blitt utsatt for.<sup>81</sup> I note 25. februar 1767 fulgte han opp, og ba utenriksminister Bernstorff undersøke saken og sørge for at »les privilèges & les prérogatives« som lå til konsulembetet ble respektert. Det viser seg at Wallace hadde blitt tvunget til å betale skatter, på en måte som Gunning påpekte stred mot folkeretten. 14. juni 1769 går nok et PM fra Gunning til Bernstorff, hvor det gjøres et skille mellom de skatter og avgifter som det er rimelig at konsuler betaler, som brannkasse, og dem de bør slippe å bidra til, som trosseløst og fattigforsorg. Gunning påpekte også at de andre konsulene i Bergen, spesielt den franske, var fritatt fra å betale den siste typen

<sup>77</sup> Sønnen døde kort tid etter dåpen, og Wallace valgte andre navn for sine senere barn.

<sup>78</sup> Platt 1971, s. 10. De generelle gjennomgangene av byer med engelsk konsulært nærvær på 1600- og 1700-tallet mangler alle Bergen, Barbour 1928, s. 578, n. 91; Horn 1961, s. 254-255; Platt 1971, s. 10.

<sup>79</sup> Charlie Stuart, hvis bestefar kong James II hadde blitt drevet i eksil 1689, befant seg på dette tidspunkt i spissen for skotske rebeller mot den britiske kongen. Faren hadde ganske riktig fått løfte om fransk støtte, men disse løftene ble ikke innfridd. Bonnie Prince Charlies oppstand ble knust ved Culloden utenfor Inverness den 16. april 1746. Dermed skulle det vise seg at den jakobittiske (revansjister etter James/Jakob) truselen mot det britiske kongehuset var knust for godt.

<sup>80</sup> Johnsen 1934, s. 339.

<sup>81</sup> RK, TKUA, Almindelig del, Diverse Sager, Realia Akter vedr. fremmede konsuler i Danmark og Norge 1747-1768, 3-019.

avgifter, og at dette også burde gjøres gjeldende for Wallace. Ved siden av saksinnholdet, merker vi oss at Gunning konsekvent omtaler Wallace som kongens konsul, ikke konsul for den britiske nasjon.

Wallace forble konsul livet ut. Så sent som 4. januar 1781 rapporterte han fra Bergen til Stormont.<sup>82</sup> Av registeret over døde i Bergen fremgår det at han gikk bort i 1788, og ble begravet som »general engelsk consul«. Samme kilde oppgir også at en Johan Wallace som døde i 1797 da var registrert som »consul«. I register over døpte barn står han oppført som konsul så tidlig som 1777.<sup>83</sup> Gitt at han var 60 da han døde i 1797 må vi kunne anta at han var Alexander Wallaces sønn. Ettersom far og sønn nok bevarte den familiære rangorden også i utførelsen av konsulgjeringen, kan det stemme at senior ble generalkonsul, selv om dette ikke kan underbygges i det engelske kildematerialet. Dette ville også stemme godt med balanseringslogikk – hvis de franske representanter var generalkonsuler, kunne ikke de britiske være noe dårligere. En annen mulighet er at junior ble gitt formell tittel av visekonsul, men at han for sosiale formål brukte den finere tittelen konsul. Han ville i tilfelle ikke være siste visekonsul som fulgte slik praksis. Når konsultitler ikke går direkte i arv er det ofte nyttig med en allerede etablert tilknytning. Alexander Grieg jobbet som »skriverkarl« hos »consul Wallace« da han i 1773 døde en sønn, og etterfulgte Johan Wallace som engelsk konsul. Tittelen gikk deretter i arv i familien Grieg i flere generasjoner.

Året etter den siste innberetningen fra Wallace i Bergen, i 1782, utpekte britene John Mitchell til britisk konsul i Christiania. Mitchell var med stor sannsynlighet første utenlandske utsendte konsul i Norge.<sup>84</sup> Han hadde også under seg i Christiania en visekonsul, en nordmann ved navn Lie.<sup>85</sup> Etter 16 års regelmessig men lite spektakulær rapportering både i fredstid og krigstid forlot han Christiania og ble britisk konsul i Hamburg.<sup>86</sup> I supplikken til dette embedet klager han sin nød:

I neither am, nor ever was, concerned in any kind of Commerce to tie me to one sovereign [*sic*] Country more than another; and Norway is not a country wherein a Person would wish to live and die, if they had easie [?] choice.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> NA, FO 22/1.

<sup>83</sup> Da rett nok som Jan Wallace. Formene Jahn og Wallesse brukes også.

<sup>84</sup> Vår eneste usikkerhet knytter seg til Frammery, som nevnt over, og om det finnes andre som vi ikke har avdekket.

<sup>85</sup> Ludvig Daae: *Af Geheimeraad Johan v. Bülow's Papirer*, Christiania 1864, s. 125.

<sup>86</sup> Hans politiske rapportering var begrenset, jf. Bugge 1928.

<sup>87</sup> NA, FO 22/33 Mitchell til Grenville 13. november 1798.

Der Wallace hadde vært lokalt bofast handelsmann, var altså Mitchell det ikke.<sup>88</sup> Her er det nye spor av konsulprofesjonalisering, og også kan hende en forklaring på hans livslede ved det norske. Idet Mitchell kommer på plass i Hamburg dukker det nemlig opp i det britiske riksarkiv lange og spreke politiske analyser av temaer som de nordiske kyststaters feilberegning av den jakobinske trusel, og noe slikt er ikke å finne i hans korrespondanse fra Christiania.<sup>89</sup>

Også i andre kystbyer ble britisk representasjon etablert. Gabriel Schanche Kielland, som sto modell for »gammel-konsulen« i Alexander L. Kiellands roman *Garman og Worse*, ble britisk visekonsul i Stavanger i 1787, og brukte denne posisjonen til å forhindre britiske nøytralitets-krenkelser under de franske revolusjonskrigene.<sup>90</sup> Hans konsulære verdighet ble bekreftet etter Napoleonskrigene i 1816. Da hadde han i mellomtiden rukket å bli prøyssisk »konsulatmandatar« i 1813. I 1817 ble han også hamburgsk visekonsul.<sup>91</sup> Det eneste videre spor vi har av britisk konsulær representasjon før 1815 er en Adam Valker, bosatt i Christiansand, som under folketellingen i 1801 oppgir å være »Assistent hos den her verende constituerede engels consul«. Konsulen selv glimrer imidlertid med sitt fravær i folketellingen.

### *Sverige*

Det må ha vært Mitchell til trøst at han ikke i 16 samfulle år var alene om å være utenlandsk konsul i Christiania. »General Consul i Norrige Martineau« fikk sine instruksjoner fra den svenske kongen i brev datert 23. mai 1787, der han bes om å holde et våkent øye på begivenhetene, dog »Utan at vita sig utidigt nyfiken om invortes Stämningen i Landet, och utan at visa nogon ensidighet eller andra partiet«.<sup>92</sup> Knut Mykland skriver at Martineau, med fornavnet Johan Chrysostomus, som var Gustav IIIs livlege, ble sendt til Christiania i 1787 med eksplisitt politisk begrunnelse; å finne »rette orsakerne ti de sig senast i Norrige yppade

<sup>88</sup> Dette til tross for at han var hovedimportør/eksportør av poteter fra England til Norge; jf. Daae 1864, s. 122. Takk til Bård Frydenlund for denne opplysningen.

<sup>89</sup> NA, FO 22/33, f.eks. 27. november.

<sup>90</sup> Axel Kielland: *Familien Kielland med dens kognatiske ascendents*, Christiania 1897, s. 65. På samme måte som i Christiansand ser vi lokal balansering. Kiellands argeste konkurrent, Peder Valentin Rosenkilde, ble en gang før 1814 konsul. Han var fransk konsularagent, visekonsul for Hansestedene og russisk konsul, uten at vi har kunnet bringe klarhet i når han fikk de forskjellige stillingene.

<sup>91</sup> Ibid: 69.

<sup>92</sup> Martinaus virke er utførlig dekket av Yngvar Nilsen 1877, som de fleste senere verkene trekker ekstensivt på.

missnöjen med regeringen i Dannemark; udi hva sinnesföfatning innbyggerne i Norrige i allmänhet kunne vara såväl emot Danske regeringen som emot Danska Nationen«. <sup>93</sup>

I første innberetning av 30. juni 1787 klaget Martineau over at det er »peu de Commerce, comparativement aux autres ports«, men at det har gått greit å etablere konsulatet. Han innrapporterer så til Kongen i »Depêcher« med mellomrom fra en uke til en måned om situasjonen. Den 14. mars 1789 sendte han for eksempel inn oversettelser til svensk av en håndskrevet avis som har funnet veie til »Provincerna« fra København, om Riksdagens forhandlinger og om bestykning av orlogsskip; den 8. februar 1790 rapporterer han fra en reise til Kongsberg, etc. <sup>94</sup> Hovedvekten av innrapporteringene er allikevel politiske, og Martineau omtalte også seg selv som »den diplomatiske bastard«. <sup>95</sup>

I brevene fra stiftamtman i Christiania (senere Geheime-statsminister) Frederik Moltke til kronprinsens marskalk Johan von Bülow er Martineau en gjenganger. <sup>96</sup> Det fremkommer blant annet at det ikke bare var utstrakt brevveksling og møtevirksomhet mellom de to, men også at Martineau tok mål av seg til og klarte å delta i politisk pregnante møter på steder som Moss. Et sted i korrespondansen undrer til og med Moltke, den danske helstatens høyeste representant i Christiania, seg over at han ikke får flere underretninger om helstatens førte utenrikspolitikk, slik at han bedre kan hamle opp med generalkonsulen. Martineau gjorde sitt beste for å holde seg inne med fiffen, han feiret for eksempel med fyrverkeri da kronprinsen kom tilbake fra felttog i Sverige i november 1788. <sup>97</sup> Han ble imidlertid nærmest frosset ut av det gode selskap i et års tid etter at han på pinlig måte måtte tigge om å få forbli i Norge etter at han samme måned ble utvist fra Christiania. <sup>98</sup> Det var ellers nærmest en offentlig hemmelighet at Martineau var i politisk ærend, da han for eksempel var en tur i Kristiansand i handelsøyemed høsten 1790, hadde Moltke »Spioner efter ham for at undersøge, om det skulde stikke andet under den Reise«. <sup>99</sup> Dette selv om Moltke fremholdt at »en Consul slet ikke

<sup>93</sup> Knut Mykland: *Kampen om Norge 1784-1814*, bd. 9 av Knut Mykland (red.): *Norges Historie*. Oslo 1978, s. 51.

<sup>94</sup> Svenska riksarkivet (SR), »J. C. Martineau Brev 1787-92«, Danica 447.

<sup>95</sup> Nielsen 1877, s. 121.

<sup>96</sup> Daae 1864, s. 17-113.

<sup>97</sup> Ibid. s. 39.

<sup>98</sup> Nielsen 1877, s. 175-191. Utvisningen var et svar på at den dansk-norske konsul i Göteborg hadde blitt utvist, igjen en handling etter typisk diplomatisk resiprositetsmønster.

<sup>99</sup> Daae 1864, s. 39.

har med Politiquen at bestille, og at han ikke bør gaa udenfor Handelsens Grændser«. <sup>100</sup> Mange reagerte også negativt på hans diplomatiske pretensjoner. Jess Anker sammenlignet for eksempel i 1789 Martineaus diplomatiske fordringsfullhet negativt med Mitchells langt mer tilbakeholdne linje. <sup>101</sup> Det ble på den annen side akseptert at Martineau fulgte med de norske troppene på felttoget i Sverige i 1788, og tilsynelatende ikke ført kontroll med hans innrapporteringer. Aksepten for den åpenbare politiske virksomheten synes å ha variert med graden av frykt for svensk aggresjon, med avslappet holdning i rolige tider og tilstramming når spenningen var høyere. I dette minner holdningen til Martineau om staters vanlige holdning til fremmede diplomater.

I mangel av noen stat-til-stat representasjon, ble en konsul til Christiania før 1814 altså gitt politiske rapporteringsoppgaver som vanligvis ligger til diplomater. Sverre Steen mener da også det ikke var noen handelsmessige grunner til å opprette konsulatet, at det ble oppfattet »nærmest som en spioncentral« og at konsulatet kom til å spille en rolle som minner sterkt om legasjonene i andre hovedsteder. Han strekker seg så langt som til å skrive at »Martineau var den første fremmede sendemann i Norge«, men at han på grunn av manglende regjering og hoff i Norge ikke kunne gis en slik tittel. <sup>102</sup> Vi vil være enige i at Martineau utførte oppgaver som ligger tett opp mot de diplomatiske, men som vist over var han langt fra den første. Politisk innrapportering og politisk interaksjon med norske lokale myndigheter finner vi allerede hos de engelske konsuler Christie sr. og jr. rundt 1700, og det er klare innslag av det også hos den britiske konsul Wallace rundt midten av 1700-tallet. Det er ellers vanskelig å bedømme om det var noe videre hold i Martineaus innrapporteringer, og også i hvor stor grad Gustav III vurderte ham som en troverdig diplomat. <sup>103</sup> Brevene fra Moltke antyder imidlertid at hans politiske betydning ble tatt på alvor i Norge.

<sup>100</sup> Ibid. s. 76.

<sup>101</sup> Nielsen 1877, s. 206. Jess Anker var bror av Bent og Peder Anker, og som dem del av den absolutte elite i Christiania; Bård Frydenlund: *På vei inn i unionen. Anker-familien og Sverige*, Oslo 2005. Jess Anker var langt mindre fornøyd med Mitchell da han i et selskap rundt årsskiftet 1792/93 utbrakte skåler til blant annet »Frihed, Lighed og Enighed« og »Fremgang for de franske Vaaben«. Anker tok det faktisk så ille opp at han etter selskapet »mishandlede ham [Mitchell] meeget«, Daae 1864, s. 122-24.

<sup>102</sup> Sverre Steen: *Tidsrummet 1770 til omkring 1814*. Bd. 7 av Edvard Bull, Wilhelm Keilhau, Haakon Shetelig & Sverre Steen: *Det norske folks liv og historie gjennom tidene*, Oslo 1933, s.126, 127.

<sup>103</sup> Frydenlund 2005, s. 21-29.

Oppføringen for 7. februar 1789 i Martineaus »Diarium 1787-88-89« lyder »Expedierades respapper til Stockholm för Kongl. Engelska General Consulen öfver Sunnenfjelds i Norige Herr John Mitchell«. <sup>104</sup> Vi har ikke kunnet finne noen utnevning av Mitchell til generalkonsul i de britiske arkivene, men det er trolig at han kan ha fått exequatur som sådan i og med at det ved hans ankomst til det sunnenfjeldske altså allerede fantes en tradisjonell britisk tilstedeværelse i Bergen. <sup>105</sup> Hvorom allting er, fantes det mot slutten av 1700-tallet et korps av utenlandske konsuler i Christiania, riktignok av minimal størrelse (to stykker). Korpset ble dermed stygt kvestet ved Martineaus død i 1792. Det synes å ha gått i oppløsning som følge av den danske helstatens deltagelse i Napoleonskrigene, og ikke å ha blitt rekonstituert før krigen var over.

Svensk, og trolig også britisk nærvær i Christiania var altså åpenbart politisk motivert, og selv om de fleste konsuler drev med handelsrelatert virksomhet er det en klar tendens til at det konsulære nærværet økte i krigsår. Vi har nevnt et par prøyssiske konsuler fra årene rundt 1800, og i 1806 ble August Konow prøyssisk konsul i Bergen. <sup>106</sup> Familien Konow skulle få stor betydning for konsulatvesenets utvikling i Norge. August Konow fremmet på det overordentlige storting høsten 1814 forslag om at Norge skulle ha egne konsuler, og på Stortinget i 1824 arbeidet han for at nordmenn skulle bli utnevnt til konsuler og diplomater. Familien var i generasjoner konsuler i Bergen, og betydelige handelsmenn. Augusts grandnevø Wollert Konow (H) var en helt sentral drivkraft i ønskene om eget konsulatvesen og utenriktjeneste fra 1891 og til unionsoppløsningen, og arbeidet etter 1905 for høyere prioritering av konsulære oppgaver. <sup>107</sup>

Mot slutten av Napoleonskrigene finner vi også som nevnt en amerikansk visekonsul Jansen i Bergen, og da Wollert Krohn giftet seg i november 1811 ble han i kirkeboken registrert som russisk konsul. <sup>108</sup> Da

<sup>104</sup> SR, »Generalkonsuln i Kristiania J. C. Martineaus Kopieböcker och Diarium 1787-92«, Danica 448. Mitchell skriver selv at »I was with the late king of Sweden in 1788 and 1789«; NA, FO 22/33 Mitchell til Grenville 13. november 1798.

<sup>105</sup> Flere av bindene i NAs FO 22-serie (19, 20) lister Mitchell som konsul i »Christiansand«. Innrapporteringene kommer imidlertid fortsatt, med unntak av en enkelt fra Christiania (selv om de ofte refererer til Christiansand i forbindelse med kapringer), så her er det nok snakk om feiloppføring ved binding av rapportene. Det finnes imidlertid en fjern mulighet for at Mitchells sunnenfjeldske tittel kan henspille på en en pied-funksjon, men slikt synes uhørt blant konsuler, også på denne tiden.

<sup>106</sup> G. W. Bruenech: *Konow. Personallistorie og genealogi 1260-1936*, Oslo 1937, s. 134.

<sup>107</sup> Neumann & Leira 2005, s. 34-34, 64-68.

<sup>108</sup> Jf. også A. Juliane Hopstock: *Stamtavle over Familiene Garmann, Schanche, Krohn og Hopstock*, Bergen 1875, s. 47.



hadde imidlertid Johan Ernst Mowinckel virket som russisk visekonsul i Bergen i hvert fall siden 1800.<sup>109</sup> Den samme Mowinckel ble også i 1805 utnevnt til mandatar for den ovennevnte prøyssiske konsul Moe i Kristiansand, og i 1809 til »substitut mandatarius« og representant i Bergen for den ovennevnte franske generalkonsul Frammery i Kristiansand. I 1811 ble han utnevnt til keiserlig fransk visekonsul, og i 1815 rykket han opp til konsul.<sup>110</sup>

#### *Avslutning (tiden før 1815)*

De første ansatser til fremmed konsulær representasjon finner vi altså i Bergen i årene før 1700. Tidsmessig stemmer dette godt overens med utviklingen ellers i Nord-Europa. Fra midten av 1700-tallet er det også mulig å snakke om embryoniske konsulære korps i flere norske byer, best etablert i Bergen hvor de nederlandske, franske og britiske konsulatene gikk i arv fra far til sønn, og under Napoleonskrigene i stigende grad også i Christiansand. Det fantes også i spredt grad korps i Trondheim, og Christiania. I den første generasjonen var det gjerne en utflyttet handelsmann som ble konsul, men deretter må konsulene regnes som norske. På Mitchell, Frammery og Martineau nær var alle de regulære konsulene fastboende, og det er symptomatisk at det er en britisk og en svensk konsul til det politiske sentrum i Christiania,<sup>111</sup> i årene før 1800, og en fransk konsul til Christiansand under Napoleonskrigene som er de eneste utsendte. De britiske konsulene og Martineau utmerker seg også i større grad enn sine kolleger med politiske innberetninger og vurderinger. Spekteret av oppgaver synes ellers å ha vært relativt vidt. Det refereres til de jevne skipsanløp, mønstringer, og skipbrudne, men det finnes også detaljerte handelspolitiske vurderinger av Norge. I krigstid, og det var jo ofte, skled oppgavene over i det politiske, med kapervirksomhet og priseforretninger. Det var også kriger som drev frem nyopprettelser.

Hva var så motivasjonen for konsulene? Status synes nærliggende. En del av den første generasjonens menn lot seg velge på oppfordring, og må ha vært en form for *primus inter pares* blant sine landsmenn, slik

<sup>109</sup> Wiesener 1914, s. 15.

<sup>110</sup> Ibid., s. 16-17. Forholdet mellom på den ene side Frammery og Mowinckel og på den annen Thomas Dechezaulx har det ikke lyktes oss å avklare, men de franske statskalendrene kan altså antyde et skifte i 1802/03.

<sup>111</sup> Til tross for stadig sterkere sentralisering i København, kvalifiserer i norsk sammenheng Christiania som politisk sentrum på grunnlag av den (beskjedne) overhøyhet stiftsamtmannen der hadde, samt eksistensen av en åpenbar sosio-politisk elite.

konsulembetet hadde vært tidligere, og slik henvisningene til de forskjellige »nasjoner« i byene antyder. I de forskjellige kirkebøker og folketellinger oppgir også et overveldende flertall »konsul« som første post under yrke, før både »borger« og kjøpmann. Fra å være et tegn på status innen en gruppe landsmenn i utlendighet, ble konsultittelen et tegn på status i vertsbyen, og i 1764 fikk konsulene rang »nest for virkelige Commerce-Raader«. <sup>112</sup> Familiene som hadde konsultitler tilhørte den absolutte sosiale elite, med et høyt antall giftemål mellom familiene. Konsultittelen kunne også brukes til å unnsnippe andre krav. Da Johan Ernst Mowinckel ble fransk visekonsul i 1811 kunne han tre tilbake som deputert borger, <sup>113</sup> ettersom dette var et privilegium som tradisjonelt fulgte med konsulverdighet, gitt at »den som antages til Consul er pliktig at tage nye vare paa den Nations Interesse, han er Consul for, og de 16 Mænd [de deputerte] derimod ere forbundne til at iagttage byens Indevaaneres Fordel«. <sup>114</sup> Dette privilegiet var imidlertid under avvikling, for da August Konow nektet å motta embete som deputert borger i 1825 ble han etter to år presset til å tiltrå. <sup>115</sup> Et annet motiv var det økonomiske. Med status følger privilegier, og som vi har sett forsøkte minst én konsul å bruke tittelen til å drive handel uten borgerbrev. En konsultittel gjorde det også lettere å importere og eksportere fra og til det landet man representerte, ved at den signaliserte pålitelighet. <sup>116</sup>

I et internasjonalt perspektiv er de to klagesakene fra 1750- og 60-tallet svært interessante. Den franske og den britiske ambassadøren i København understreket begge at det fulgte visse privilegier og rettigheter med konsulverdigheten, og de påkalte begge folkeretten i sin kritikk av bergenske øvrigheters handlinger. Nå var det allikevel ikke slik at det var åpenbare folkerettslige regler for konsulers stilling, og de var ikke nødvendigvis unntatt fra lokal lovgivning. Så sent som 1596 ble en fransk konsul henrettet i Alexandria, i full embedsuniform. <sup>117</sup> Diplomatenes stilling var ei heller avklart. Anderson gir noen eksempler:

<sup>112</sup> Reskript fra 1753, sitert i Wiesener 1916, 42.

<sup>113</sup> Ibid. s. 17.

<sup>114</sup> Reskript fra 1737, sitert i Wiesener 1916, 41.

<sup>115</sup> Bruenech 1937, s. 135-136.

<sup>116</sup> Müller & Ojala 2001, s. 41.

<sup>117</sup> Steensgaard 1967, s. 18. Under Charles II's styre i England (1660-85) ble konsulen på Kanariøyene fordrevet, konsulene på Madeira og i Cadiz kastet i fengsel og konsulen i Alger drept; Barbour 1928, s. 571. Da hele den franske nasjon i Aleppo, inkludert konsulen, ble kastet i fengsel i 1623, var dette imidlertid et resultat av at den franske sendemannen i Istanbul ville ha dekket utlegg han hadde hatt på deres vegne; Steensgaard 1967, s. 39-40.

The immunity of diplomats from civil proceedings was also being more and more clearly asserted. This was a process which extended over a long period, and in the seventeenth century the extent of their privileges in this respect was still far from clear. In 1666 the Portuguese minister-resident in the Dutch republic had his household goods seized for debt; and when, two years later, he attempted to leave for Portugal his creditors secured a court order for his arrest. The most important and spectacular case, however, came in London when, in September 1708, A.A. Matveyev, the Russian minister, was arrested on the complaint of a number of tradesmen to whom he owed money. He spent only a few hours in prison; but when he was released the heads of all the foreign missions in London (except that of Sweden, which was then at war with Russia) accompanied him to his house in a demonstration of solidarity and next morning visited him to promise their support. The following year saw the passing by [the English] Parliament of legislation protecting foreign diplomats against criminal and civic proceedings.<sup>118</sup>

Så sent som på 1700-tallet kunne imidlertid diplomater bli tiltalt for alvorlige forbrytelser, og endelig folkerettslig bekreftelse av diplomaters immunitet kom ikke før Wienerkongressen i 1815.<sup>119</sup> Midt oppi disse utviklingsprosessene ville altså konsulene i Bergen beskyttes av den samme folkeretten.

Oppttrinnene omkring Dechezaulx og Wallace synes også å ha ført til en sterkere institusjonalisering av konsulembudet fra vertslandets side. Et kongelig dekret av 8. april 1771 om fremmede agents og konsulers rettigheter og plikter lyder i engelsk oversettelse slik:

Every foreign Agent or Consul sent to His Majesty's realms and lands shall, in accordance with the custom which has always been observed both here and abroad, be immune, as regards his own person while carrying on his consular business, from Norwegian jurisdiction, and shall enjoy all the advantages, privileges and

<sup>118</sup> Anderson 1993, s. 54.

<sup>119</sup> Wienerkonvensjonen om diplomaters rettigheter er fra 1961, for tekst osv. se Eileen Denza: *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford 1998. Den gir diplomater immunitet, blant annet mot straffeforfølgelse i mottagerstaten. Typisk nok ble det utformet en Wienerkonvensjon om konsulært samkvem først i 1963. Den er skåret over diplomatkonvensjonens lest, og gir konsuler mer begrenset immunitet.

exemptions attaching to this office; nevertheless, if he possesses a house or other property in Norway, he shall in every case be under a duty to bear and be responsible for the charges attaching thereto, and if he engages in trade or business, he shall be subject in respect thereof to the Constitution and the laws of the country on the same footing as His Majesty's own subjects, and hence also the local authority of the place where he is resident.<sup>120</sup>

Ekstraterritorialiteten ble altså begrenset til utøvelsen av embedet.

### *Konsuler til staten Norge*

Maritim krigføring økte behovet for konsulært nærvær for å ta hånd om en rekke krigsrelaterte, og altså langt på vei politiske oppgaver. Etter flere tiår med krig åpnet freden i 1815 for at regulær handel igjen også kunne komme i gjenge. Oppkomsten av nye vareslag, nye handelsruter og nye stater gjorde flere stater interessert i å ha konsuler i Norge. I tillegg kom det åpenbare nyskapte behovet for danske konsuler i Norge, mens den svenske ble overflødig. Wienerkongressen i 1815 fastsatte klarere regler for diplomatisk og konsulært samvirke, og ettersom Norge samtidig hadde fått en helt annen folkerettslig status, ble behovet og mulighetene for representasjon også et annet. I 1818 fikk norske myndigheter også for første gang selv kontroll med representasjonen i Norge, da behandlingen av søknader om exequatur ble flyttet til norsk statsråd. Praksisen med årlige statskalendere fra 1815 av bidro i sin tur til å synliggjøre de forskjellige konsulene og sementere status. Det samlede resultatet av disse utviklingstrekkene var en voldsom oppblomstring av konsulater i norske kystbyer. I Bergen steg for eksempel antallet konsulater fra 5-6 i 1816 til 15 bare ti år senere. Samtidig kom det også konsuler i en rekke nye byer, også før de fikk bystatus. Ålesund fikk for eksempel sin første konsul i 1841, syv år før det som da var et losse- og ladested fikk bystatus.<sup>121</sup> Veksten i antall konsuler og byer med konsuler vedvarte gjennom hele hundreåret.

Nederland var meget tidlig ute med å søke exequatur for nederlandske konsuler i Norge etter Kielerfreden. Den første henvendelsen kom 16. mars 1814, og en ny fulgte etter formaliseringen av unionen med Sverige. Exequatur for nederlandske konsuler ble gitt 15. februar

<sup>120</sup> Riksarkivet i Oslo (RA), UD 14.1/9, boks 549.

<sup>121</sup> Kjell Skorgevik: *Konsuler og konsulater i Ålesund*, Ålesund 2005, s. 11. Dette er oss bekjent den eneste detaljstudien av fremmede lands konsuler til en bestemt norsk by.

1815.<sup>122</sup> Den første nederlandske visekonsul i Stavanger, Jacob Kielland (1788–1863), sønn av Gabriel Schanche Kielland og »unge-konsulen« i Garman og Worse, ble nederlandsk visekonsul i 1815.<sup>123</sup> Etter sin fars død ble han også også hamburgsk og prøyssisk visekonsul. I 1824 ble han konsularmandatar for Mechlenburg-Schwerin, og i 1830 visekonsul for De forente stater. Han hadde da virket som konsularagent for De forente stater siden 1813.

I kjølvannet av Wienerkongressen ble det umiddelbart utnevnt ny britisk konsul, Charles Durie, og fra dette øyeblikk av har vi ubrutt utsendt konsultilstedeværelse i Norge. Duries instruksjoner viser blant annet hva slags delvis innbyrdes motstridende spekulasjoner man i Foreign Office gjorde seg om Norges nye status *post* 1814:

Sir, His Royal Highness the Prince Regent having been graciously pleased to appoint you to be His Majesty's Consul for the Kingdom of Norway [...] you will proceed without delay to Norway, and on your arrival at the Place of your destination you will announce yourself to the Principal local Authorities and shew them your Commission of which you may also if required, give them an attested copy, and you will send the original of your Commission to His Majesty's Minister at the Court of Sweden with a request that he will procure from the Swedish Government the usual Exequatur to enable you to enter officially upon the Duties.<sup>124</sup>

Instruksjonene viser altså også at den viktigste av disse pliktene var, og her gjentas den figur vi så fra 1740-årene, å stifte bekjentskap med britiske handelsmenn slik at han kunne »advice when caled upon« og »quieting their diferences«. Han skal også hjelpe personer som er kommet på avveie hjem til Storbritannia. »Your Commission will secure to you the Enjoyment of all Privileges and Immunities usually granted to the Consuls of other Nations resident in the Swedish Dominions...«<sup>125</sup> Durie må også ha bygget sitt kontaktnett ut til andre havnebyer, for som svar på hans brev av 4. mars 1822 blir han instruert som følger: »you may appoint M. Christian Blom to be British Vice Consul at Mandal, and M. Niels Boyson to be British Vice Consul at

<sup>122</sup> Takk til den nåværende nederlandske visekonsul i Stavanger, Pål Midtsem, for disse opplysningene.

<sup>123</sup> Kielland 1897, s. 78-79.

<sup>124</sup> NA, FO 236/1 FO til Durie 17. august 1815.

<sup>125</sup> NA, FO 236/1 FO til Durie 17. august 1815.

Oster [?] Riisöer accordingly«. <sup>126</sup> Britene sendte jevnlig sirkulærer til sitt konsulkorps, og instruerte dem for eksempel 25. juni 1824 om at det ville være uforenelig for dem å være agenter for Lloyd's samtidig med at de fortsatte sitt konsulvirke, slik enkelte av dem tydeligvis hadde lagt seg for vane. Profesjonalisering, altså. Samme trekk kan man se i sirkulære av 15. januar 1826, der det heter at »Mr Secretary Canning has judged it expedient that the correspondence of His Majesty's Consuls abroad should be separated from the diplomatick Correspondence of this office, and placed under the superintendence of one Individual on the Establishment...«. <sup>127</sup> Profesjonaliseringen fra senderstaten Storbritannias side ble imidlertid ikke møtt med noen ytterligere formalisering fra norsk side. Fra 1858 av hadde Departementet for det indre et eget kontor for handels- og konsulatsaker, men dette kontoret synes utelukkende å ha beskjeftiget seg med Sverige-Norges konsuler i utlandet, ikke med andre staters konsuler i Norge.

Durie forble på sin post i Christiania til 1832, da han ble avsatt på grunn av regnskapsmessige uregelmessigheter, <sup>128</sup> og George Mygind tok over konsulatet. Ved hans død kommer det beskjed om at »it is the intention of Her Majesty's Government to make an alteration in the Consular Arrangements of Norway, and to Appoint a Consul General for that Country, to reside in Christiania«: konsulen i Hammerfest, John Rice Crowe. <sup>129</sup> På dette tidspunkt var Alexander Grieg lønnet britisk konsul i Bergen, men betalingen ville nå opphøre. De 200 pundene han var blitt betalt skulle legges til de 400 pundene konsulen i Christiania så langt hadde oppbragt, slik at generalkonsullønnen ble anselige 600 pund. <sup>130</sup>

1800-tallets vel klareste eksempel på konsulenes politiske betydning er nettopp John Rice Crowe. Han hadde slått seg ned som næringsdrivende i Nord-Norge, og ble i 1823 utnevnt til britisk visekonsul (senere konsul) for Hammerfest, Tromsø og omkringliggende områder. Rundt midten av 1830-tallet begynte han å sende rapporter til London om en potensiell russisk trussel mot Finmark, og han var dermed russerfryktens kanskje viktigste far. <sup>131</sup> Crowe opprettholdt rapportvirksomheten, også etter at han i 1844 flyttet til Christiania som britisk

<sup>126</sup> NA, FO 236/1 FO til Durie 10. juni 1822.

<sup>127</sup> Jf. Platt 1971.

<sup>128</sup> Takk til Bob Maysmor for opplysninger om familien Durie.

<sup>129</sup> NA, FO 236 Canning til Crowe 8. juli 1843.

<sup>130</sup> NA, FO 236 Canning til Crowe 28. juli 1843. Hammerfest-konsulen ble erstattet med en ulønnet visekonsul; Aberdeen til Crowe 23. september 1843.

<sup>131</sup> Jens Petter Nielsen: *Atlas historie bd. 2. Det arktiske Italia 1826-1920*. Alta 1995, s. 208-210.

generalkonsul, en posisjon han bevarte til 1875.<sup>132</sup> Under Krimkrigen klarte han å overbevise sine overordnede om at trusselen fra øst var overhengende, noe som i sin tur førte til at Storbritannia og Frankrike i 1855 undertegnet den såkalte Novembertraktaten med Sverige-Norge, en traktat som skulle sikre rikene mot angrep fra Russland.<sup>133</sup> Crowe var også en helt sentral person for utbyggingen av den første norske jernbanen.<sup>134</sup> Ettersom Novembertraktaten innebar en betydelig kursomlegging i rikenes utenrikspolitikk, og jernbaneutbyggingen var et sentralt politisk prosjekt for embetsmannsstaten, er det lett å konkludere som Platt med at konsulatet i Christianias falt i en gruppe konsulater som var »diplomatic missions under a different name«.<sup>135</sup>

Som diplomat i alt unntatt navnet, var det logisk at Crowe, som diplomater flest, graviterte til det politiske sentrum. Konsuler følger imidlertid stort sett handel, og Kristiansand og særlig Bergen var de byene som hadde sterkest etablert konsulær representasjon gjennom hele første halvdel av 1800-tallet. De honorære konsultitlene som fremmede stater kunne gi til norske borgere innebar en god del prestisje, som Wiesener kommenterte i 1916:

Gjennom flere århundreder har stillingen som konsul været kjendt og attraaet i Bergen som andetsteds, fordi embedet var forenet med adskillige sociale fortrin inden borgersamfundet, der forenet indehaveren av et konsulat med en standspersons fornemhet og rang. Denne sociale særstilling virket endnu sterkere i gamle dage end nu tildags, skjønt titelen fremdeles er efterstræbt nok«.<sup>136</sup>

Konsultittelen ga status, men først og fremst til de som allerede hadde det fra før. Konsulene ble fortsatt stort sett rekruttert fra det øvre handelsborgerskapet, med en særlig overvekt av skipsfartsmiljøer. De mennene vi finner som konsuler var også typisk engasjert i herreklubber, handelsforeninger og frimurerlosjer, og befant seg oftest på konservativ side i politikken.<sup>137</sup> Som i tidligere århundrer var det vanlig at konsulater gikk i arv, gjerne over flere generasjoner. Det var heller

<sup>132</sup> Han hadde også en bror som var britisk konsul i Helsingfors 1857-66; W. R. Mead: »The Birth of the British Consular System in Finland«, *The Norseman*, 15, 1957, s. 101-111.

<sup>133</sup> Nielsen 1995, s. 211-212.

<sup>134</sup> Jens Arup Seip: *Ole Jacob Broch og hans samtid*, Oslo 1971, s. 194.

<sup>135</sup> Platt 1971, s. 131.

<sup>136</sup> Wiesener 1916, s. 35.

<sup>137</sup> Skorgevik 2005, s. 14-16. Betydningen av konsultittelen som sosial markør er tydelig i norsk 1800-talls litteratur, for eksempel i Ibsens *Samfundets Støtter*.

ikke uvanlig at en og samme person var konsulær representant for flere stater, slik vi over så at modellen for Kiellands »gamle-konsul« var det. Antallet stater som ønsket representasjon i Norge steg imidlertid jevnt, så stadig flere kunne få konsulverdighet. I 1850 var for eksempel Belgia, Brasil, Danmark, Frankrike, Hannover, Hansabyene, Mecklenburg, Nederland, USA, Oldenburg, Portugal, Preussen, Russland, Sardinia/Kongeriket de to Sicilier, Sveits, Spania, Storbritannia og Østerrike konsulært representert i Norge. Man ser her en rekke stater som ikke lenger er med oss, og de nasjonale samlingskrigene i siste halvdel av 1800-tallet må ha hatt dramatiske følger for markeringen av sosial status i norske kystbyer. Selv om Bergen fortsatt var den byen de fleste hadde hovedsete i, er det verdt å merke seg at de to ekstraterritoriale konsulene, som representerte Frankrike og Storbritannia, begge hadde sete i Christiania. Frem mot 1905 ble Christiania stadig viktigere som konsulatby, og noen flere stater sendte egne representanter som overhoder for sitt lands konsulere i Norge, da særlig stormaktene. I 1904 var således USA, Frankrike, Russland, Spania, Storbritannia og det tyske rike representert ved egne statsborgere. Ved siden av disse landene, var også Argentina, Belgia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Danmark, Ecuador, Hellas, Guatemala, Hawaii, Honduras, Italia, Liberia, Mexico, Monaco, Nederland, Nicaragua, Paraguay, Persia, Peru, Portugal, Romania, Sveits, Siam, Tyrkia, Uruguay, Venezuela og Østerrike-Ungarn konsulært representert i Norge.

Da den politiske situasjonen i unionen tilspisset seg rundt 1900 fikk de utsendte konsulene igjen viktigere politiske rapporteringsoppgaver. Ikke minst skyldtes dette at Stockholm var en hovedstad med lav diplomatisk status, og at legasjonene var svært tynt bemannet. For å kunne si noe fornuftig om situasjonen i Norge måtte man ganske enkelt trekke på konsulene. Den britiske minister Rennell Rodd var riktignok i Kristiania i februar 1905 for selv å ta situasjonen i øyesyn, men den daglige kontakten måtte konsulatene nødvendigvis stå for. Både fra det tyske og det britiske konsulatet kom det viktige rapporter og analyser, noen til de formelt overordnede ministrene i Stockholm, andre rett til hjemlandenes utenriksdepartementer.<sup>138</sup> I innrapporteringene finnes kommentarer til den nye regjeringen, referater fra samtaler med statsminister Michelsen, meldinger om militærmanøvre og bekymrede analyser av situasjonen og folkemeningen. Både den tyske generalkonsul Faber du Faur og den britiske generalkonsul Lord Melville fun-

<sup>138</sup> Dette avsnittet bygger på Andreas Kolle: *Jugglery With Words. Storbritannias og Tysklands politiske og diplomatiske reaksjoner på den svensk-norske unionskrisen i 1905. Hovedoppgave i historie*, Oslo 2004.



gerte som mellomledd og formidler mellom den norske regjering og deres respektive myndigheter. Vi må regne med at også andre av de utsendte konsulene spilte lignende roller, den russiske generalkonsul Albert Töttermann ble sågar forfremmet til minister, og ble den første formelle diplomat i Norge, i slutten av oktober 1905.

Med en topp i 1904 på 6 fremmede konsuler i Kristiania, var norske myndigheters erfaringer med ekstraterritoriell praksis relativt begrenset. Den britiske generalkonsul i Kristiania fikk merke dette i 1901, da han av Aker kommune fikk melding om utpanting, ettersom han ikke hadde betalt hundeskatt. Generalkonsulen ba i den anledning indignert om at Statsminister Steen »protect me from such indignities and annoyances in the future«. Det var ikke opplagt for Indredepartementet at fremmede representanter ikke skulle betale hundeskatt, men man konkluderte etter diskusjon med justisdepartementet at generalkonsulen skulle slippe.<sup>139</sup> Ettersom det er internasjonal sedvane at utsendte diplomater og konsuler slipper å betale skatt i de land de er stasjonert, kommer den norske ukyndigheten klart til syne her. At generalkonsulen måtte henvende seg til statsministeren fremfor departementet, indikerer også at det ikke fantes noen klare rutiner for hvordan man forholdt seg til de fremmede konsulene.

### *Kravet om egne konsuler*

Når vi har sett hvordan fremmede konsuler i Norge kunne spille en betydningsfull politisk rolle, kommer det ikke som noen overraskelse at kravet om egne norske konsuler også tidlig fikk en politisk dimensjon.<sup>140</sup> Allerede på det overordentlige Storting høsten 1814 ble spørsmålet om egne norske konsuler tatt opp, og i årene frem til 1836 var krav om utnevning av nordmenn til konsuler og om differensiert rapportering gjengangere, med økonomisk, men først og fremst symbolisk begrunnelse. I 1836 ble konsulutnevning flyttet til sammensatt statsråd, og alle konsulene pålagt å avlegge ed som norske embetsmenn.

De økonomiske grunnene til å ta opp spørsmålet om eget konsulatvesen på ny, vokste i takt med norsk handel og sjøfart rundt midten av 1800-tallet. Redere og handelsmenn hevdet at det var for få konsulater, og at de lå feil steder, nemlig rundt det gamle svenske innhavet Østersjøen heller enn ved verdenshavene der den norske flåten nå befant seg. Resultatet var at en rekke byer med mange norske

<sup>139</sup> RA, UD K6C1/17, boks 4263, brev datert 9/11-01.

<sup>140</sup> Vi behandler utviklingen i konsulatsaken mer inngående i Neumann & Leira 2005, s. 24-29 & 34-41.

skipsanløp ikke hadde egne konsuler. Situasjonen ble ikke bedre av at unionspraksisen var å dekke opp havner ved å ansette en rekke visekonsuler. De bidro ikke nødvendigvis til økt handel, men påførte tvert imot borgerstanden stadig stigende utgifter. Norske redere og handelsmenn klaget også over at konsulene først og fremst tok hensyn til svenske interesser, og til og med framhevet svenske varer i konkurranse med norske. Motsetningene mellom norske og svenske redere og handelsmenn synes ikke i første rekke å ha dreid seg om en kamp om markedsandeler, men om hvilke deler av verden det skulle satses på. Motsetningene kunne også etterspores på et ideologisk nivå. Mot den svenske handelsproteksjonismen som vant fram på 1880-tallet, sto norske frihandelsønsker. Motsetningene ble forsøkt løst ved forskjellige kommisjoner, som konsoliderte praksisen med at saker som gjaldt henholdsvis Sverige og Norge ble behandlet adskilt innen den institusjonelle fellesrammen som det felles konsulatvesenet ga. Ettersom stadig flere nordmenn ble konsuler, kom de også, på samme måte som de fremmede konsulene i Norge, til å spille en større politisk og etterretningsmessig rolle. Rundt 1900 var det for eksempel et ønske i det norske byråkratiet om at norske konsulatstipendiater skulle »være politiske agenter for Norge«<sup>141</sup>

Konsulatsaken, striden om Norges rett til egne konsuler, kom for alvor på dagsorden i 1891, etter det som ble oppfattet som provokasjoner fra svensk side med hensyn til norsk rett til å være med i administrasjonen av utenrikssaker. I perioden 1891 til 1905 var konsulatsaken bakgrunnen for ikke mindre enn tre regjeringsskifter i Norge og to svenske skifter av utenriksminister. Tre norske (1891, 1894, 1904) samt en norsk-svensk konsulatkomité utredet spørsmålet i den samme perioden. Ved siden av byråkrater og politikere var rederne godt representert i disse komiteene. Sentrale politikere i perioden, som Christian Michelsen og Gunnar Knudsen, var også selv redere.

Det var konsulatsaken som formelt sett ledet til oppløsning av unionen. Allikevel blir selve konsulatsaken oftest ikke tillagt avgjørende vekt i de forskjellige tolkningene av unionsoppløsningen. Mange historikere har lagt vekt på de lange linjer, hvordan voksende norsk nasjonalisme og parlamentarismen etter 1884 logisk ledet mot unionsoppløsning og hvordan 1905 fullførte det nasjonal-demokratiske verket fra 1814 og 1884. Andre har trukket frem indre politiske motsetninger, hvordan unionssaken måtte av veien for å få til politisk samling på høyresiden mot venstreradikalisme og sosialisme.

<sup>141</sup> Ark påskrevet »Historie« i boks »Konsulat-stipendier«, UDs eget arkiv.

Konsulatsaken regnes i begge tilfelle i første rekke som en brekkstang mot unionen, heller enn som en selvstendig viktig sak. Unionsspørsmålet lå og lurte bak behandlingen av konsulatsaken fra tidlig på 1890-tallet, men kravet om egne konsuler var allikevel også i seg selv en sak med betydelig symbolsk og økonomisk betydning.<sup>142</sup>

Konsulatsaken var en næringssak for redere og handelsmenn, og en kjærkommen slagmark for norske nasjonalister. Det fantes imidlertid også en tredje bakgrunn for iveren etter et eget konsulatvesen. Bjørnstjerne Bjørnson var en av mange som så frihandel, fredsarbeid og konsulært samkvem som et middel for folkelig kontroll over utenrikspolitikken, som på sikt skulle lede til utenrikspolitikkenes fullstendige avskaffelse:

Når Norge vil ha egne konsuler [...] og når det vil ha egen udenrigsminister til å lede disse konsuler, så er det ikke for å føre en politik ved siden av Sverigs; det er for ingensomhelst politik å ha. [...] Nordmændenes mål er å få et udenrigsministerium uden udenrigspolitik. [...] det vil altså sige en udenrigsminister uden udenrigspolitik, en udenrigsminister, som sidder og sikrer os mod udenrigspolitik.<sup>143</sup>

Senere spesifiserte Bjørnson at det særlig var storpolitikk Norge ikke ville ta del i, og at utenriksministeren skulle ta seg av handel, shipping og internasjonale avtaler. Bjørnsons intervensjoner var viktig ikke bare fordi de kom fra ham som dikterkonge, men fordi folkelig forankring og fredspolitik ga en utenrikspolitisk ideologisk overbygning over de ofte kaotiske hverdagskampene i komiteer og regjeringskontorer.<sup>144</sup>

### *Avslutning*

Konsulatvesenenes historie i stort gir oss viktige innsikter om hvordan statssystemet har fungert. Konsulers ekstraterritoriale juridiske myndig-

<sup>142</sup> Den norske handelsflåtens tonnasje var for eksempel mer enn dobbelt så stor som den svenske, mens den svenske vareeksporten var mer enn dobbelt så stor som den norske. Den overveiende del av norsk skipsfart (80-90 %) var engasjert i handel mellom tredjeland, for en stor del i trampfart. Der den svenske handelsflåten hadde over 95 % av sine anløp (målt i tonnasje) i europeiske land, var det tilsvarende tallet for Norge ned mot 60 %. Av de resterende 40 % gikk mesteparten til amerikanske havner, og da særlig USA, men det gikk også en del til Asia, og noe til Afrika og Australia.

<sup>143</sup> Bjørnstjerne Bjørnson: *Mine brev til Petersburgskija Vjedomosti m.m.*, Kristiania 1898, s. 13, 17, 35.

<sup>144</sup> Se ellers Halvard Leira: »'Hele vort Folk er naturlige og fødte Fredsvenner' – Norsk fredstenkning fram til 1906«, *Historisk Tidsskrift* (norsk) 83, 2004, 2, s. 153-180.

het over egne borgere ble i mange tilfeller, men altså ikke i Norge, videreført til godt ut på 1800-tallet, og konsuler har også etter den tid utført politiske og diplomatiske oppgaver overfor enheter som ikke har formelt selvstyre. Forestillingen om at et klart skille mellom suverene stater innside og deres utside og dermed statssystemets etablering kom med et slag ved freden i Westfalen i 1648 har møtt betydelig kritikk på teoretisk og empirisk grunnlag de siste 15 årene.<sup>145</sup> En slik forestilling utfordres altså også av konsulatvesenenes praksis. I den grad stater aksepterer at fremmede borgere ikke skal dømmes ved statens egne domstoler, og at politisk kontakt kan pleies overfor formelt underlagte enheter, aksepterer de også en begrensning av suvereniteten. Den utbredte kapervirksomheten vi finner fra midten av 1500-tallet til midten av 1800-tallet betegner også en begrensning på suvereniteten,<sup>146</sup> og det er mulig å tolke konsulært nærvær i Norge fra slutten av 1600-tallet og et hundreår fremover i hvert fall delvis som et forsøk fra statsmaktene på å bevare en viss kontroll over denne virksomheten.

I et internasjonalt økonomisk perspektiv kan konsulenes komme til Norge leses som et symptom på økende utførsel av norske råvarer på norsk og fremmed kjøp og økende import av varer til Norge. Konsulenes etablering kan også sees som en refleksjon av at konvoyer av skip i fjernhandel i krigstid gjerne gikk via en av de norske kystbyene på vei ut og inn av Atlanterhavet, for å slippe å gå gjennom den engelske kanal. Denne praksisen ledet også til økt kapervirksomhet i norske farvann, og behov for konsuler som kunne støtte (eller altså kontrollere) henholdsvis kaperskipere og tilfangetatte sjømenn.

Anlegger man statssystemets perspektiv, er konsulene til Norge før 1905 først og fremst interessante som de ledende europeiske maktenes representanter i Norge. De rapporterer ikke bare til administrative organer i senderstaten, men også til sine respektive sendemenn i København og senere Stockholm. De gestalter også, som fremmede makters eneste representanter, statssystemets konkurrerende selvhjelpslogikk i Norge: Der én stat har en konsul, følger andre etter, og der én konsul gjør dette eller hint, vil andre følge. Flere av konsulene spilte

<sup>145</sup> Stephen Krasner: »Westphalia and All That«, i: Judith Goldstein & Robert Keohane (red.): *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca 1993; Stephen Krasner: »Compromising Westphalia«, *International Security* 20, 1996, 3, s. 115-151; Andreas Osiander: *The States System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International Stability*, Oxford 1994; Andreas Osiander: »Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth«, *International Organization* 55, 2001, 2, s. 251-287; Benjamin de Carvalho: »Den westfalske fetisj i internasjonal politikk: Om den suverene stats og statssystemets opprinnelse«, *Internasjonal politikk* 63, 2005, 1, s. 7-34.

<sup>146</sup> Thomson 1994.

også politiske roller, som rapportører, i interaksjon med norske myndigheter og eliter og i interaksjon med andre lands konsuler. De forskjellige engelske konsulene, den svenske generalkonsul Martineau og konsulene i Kristiania i 1905 er de klareste eksemplene på slik virksomhet, som i en rekke tilfeller tok karakter av diplomatisk praksis.

Et slikt perspektiv synes imidlertid noe snevert. Det er noe historisk usunt over å lese et fenomen som konsulinstituttet, som vi har vist har en lang og mangslungen historie på norsk territorium, i lys av diplomatiet, hvis historie der er adskillig kortere og mindre sammensatt. Også det økonomiske perspektivet blir for snevert, som vi har sett har konsuler også hatt en rekke andre funksjoner. Om vi ser konsulene i et videre sosialt perspektiv, ser vi at de ivaretar enkelte helt sentrale sosiale funksjoner. I tråd med praksis ellers i Nordvest-Europa fra 1600-tallet og utover, hadde de fremmede konsulene i Norge aldri ekstraterritoriell myndighet over eget lands borgere, og det var altså også tidvis uklart hvor stor grad av ekstraterritorialitet de selv nøt godt av. I tiden frem til midten av 1700-tallet ser vi imidlertid en forlengelse av en funksjon som oldermennene fylte tidligere: konsulene er *primi inter pares* for sin »nasjon«, altså for kollektivet av en fremmed stats borgere i en by. Konsulverdigheten, som springer fra Kongens hånd, er faktisk med på å konstituere statusen som *primus inter pares*. At konsulen er Kongens representant, er også sentralt i krigstid, når konsulene fikk en sentral rolle i forhold til borgere av fiendtlige tredjeland (jf. f.eks. forholdet mellom briter og franskmenn i Bergen på 1750-tallet som diskutert over). I krigstid ble også de politiske oppgavene mer tydelige. Fra midten av 1700-tallet av synes det å bli stadig viktigere at konsulen er Kongens representant, men det blir viktigere ikke først og fremst i forhold til egen nasjon eller borgere av tredjeland, men i forhold til mottagerstaten Norge. Med nasjonalismens komme og statsmaktens forlengede grep blir de fremmede »nasjoner« av handelsmenn mer perifere. Det blir også oppgaven med å holde kustus på dem. I stedet konsentrerer konsulene seg om de tilreisende medborgerne. Båndet mellom konsulene og hans medborgere går altså fra å være permanent til å bli periodisk. Dette skiftet muliggjør også en forskyvning i hvem som fyller konsulrollene. Der det før var fremmede handelsmenn, blir det fra midten av 1700-grad i økende grad enten borgere av mottagerstaten Norge, eller utsendte konsuler. I det første tilfellet forsvinner de politiske funksjonene, i det andre blir de forsterket. Fra midten av 1700-tallet av og ut 1800-tallet blir konsul-tittelen for norske borgeres vedkommende mer og mer av en markør for sentral sosial plassering i det norske samfunn. Denne funksjonen ivaretas uavhengig av økningen

i utsendte konsuler, og det er derfor ikke overraskende at den heller ikke forsvant med diplomatiets komme til Norge i 1905. I noen grad overlever den til denne dag.

En gjennomgang som dette reiser også en rekke nye spørsmål, ikke minst hvordan det norske eksempelet forholder seg til andre land. For å kunne si noe generelt om konsulers diplomatiske betydning trengs det mer komparativt materiale, ikke minst sammenligninger av land og områder som har forskjellig rettsstatus. Her vil både historiske og nåtidige undersøkelser kunne bringe nytt lys. I en norsk sammenheng vil våre funn kunne utdypes ytterligere ved videre lokalhistorisk forskning, samt enda grundigere arbeid i fremmede lands arkiver. Ikke minst ville det da bli mulig å konkludere klarere om hvordan konsulenes betydning har variert med den politiske situasjonen, konsulenes sosiale status, om konsulene er utsendte eller fastboende, hvilket land de representerer og hvor de har holdt til. På generelt grunnlag virker det åpenbart for oss at konsulene har spilt viktige roller i Norges forhold til omverden. Hvordan de har fylt disse rollene er imidlertid et spørsmål som må besvares konkret for hver enkelt konsul.

Både de enkelte konsuler og konsulatinstittuttet i stort har imidlertid vist en betydelig tilpasningsdyktighet. Hundre år etter at diplomatene kom til Norge og Norge selv fikk egne diplomater er spørsmålet blitt reist om diplomatene har noen fremtid i en globalisert verden. Konsulinstittuttets overlevelse gjennom mangslungne og vekslende sosiale konfigurasjoner peker på den annen side mot at konsulene ivaretar oppgaver som vil være der også i fremtiden.

## SUMMARY

### *Foreign Consuls to Norway, c. 1660-1905*

Consular services predate modern diplomacy by several centuries, yet have received only scant attention from historians of inter-state relations. From the 16<sup>th</sup> Century and onwards there have been far more consuls than diplomats, they have covered far more cities than the diplomats, and in the hustle and bustle of everyday life they have been far more important than the diplomats in making the less spectacular parts of international society function. In this article we highlight the importance of the consular institution, by detailing both the emergence of the consular institution in the Mediterranean in the years after the crusades and its development into a more modern recognisable form around the North Sea in the 17<sup>th</sup> Century.

Of central concern are the changing roles and practices of consuls, as seen through the activities of the foreign consuls to Norway from around 1660 to the

beginning of the 20<sup>th</sup> Century. The recruitment of consuls, their social position, and the changing relative importance of their roles in politics, diplomacy and local community life are among the various aspects discussed. Besides the consequences of general change in societal organization over time, the historical transformations of the constitutional status of Norway, from possession of the Danish absolute monarch over semi-independent state, in personal union with Sweden, to sovereign nation, offer the advantage of studying the consular institution under different state systems. The essential feature of the consular institution appears to be its great adaptability, not being restricted to one singular function or *modus operandi*, but simply with the task of representing and assisting foreign states and their citizens as the common denominator across different epochs and institutional settings.