

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Lauri Hannikainen – Timo Koivurova

Vuoden 1751 Lapkodisilli v. nykyajan kansainvälinen oikeus

Miten usean valtion alueella asuvan saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien perusta ja luonne on ymmärrettävä kansainvälisoikeudellisesti?

Johdanto

Perusasioita

Vaikka saamelaiset muiden alkuperäiskansojen tavoin kokivat laajamittaisen ja pitkällisen assimilaation tähtäävän kauden 1800- ja 1900-luvuilla, jolloin pohjoismaisia kansakuntia rakennettiin,¹ aiemmin heidän oikeudellinen suhteensa ympäröiviin valtioihin oli aika hyvin säännelty. Silloisten Norja-Tanskan ja Ruotsi-Suomen välinen 1751 rajasopimus sisälsi lisäpöytäkirjan, ns. Lapkodisillin, jonka tarkoituksena oli ”lappalaisen kansakunnan säilyttäminen” ja joka sisälsi melko monipuolisen säännösten saamelaisten oikeusasemasta valtiorajan eri puolilla ja osaksi valtiorajasta riippumatta.²

Yli 250 vuotta Lapkodisillin jälkeen Pohjoismaiden neuvoston piirissä valmistettu luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi (2005)³ on kunnianhimoinen hanke korjata pohjoismaisten kansakuntien rakennusaikana tapahtuneita epäoikeudenmukaisuuksia sääntelemällä kattavasti saamelaisten ja kolmen pohjoismaan väliset suhteet. Tämä näkyy luonnostekstin johdannossa, jossa pohjoismaat ”myöntävät, että saamelaisten tulevaa oikeusasemaa vahvistettaessa on erityisesti otettava huomioon se, ettei saamelaisia aikojen kuluessa ole kohdeltu pohjoismaisena kansana ja että saamelaiset siten ovat joutuneet epäoikeudenmukaisuuksien kohteeksi”. Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaiskäräjät pitävät tulevaa saamelaissopimusta ”saamelaisten vuoden 1751 rajasopimuksen Lappalaispöytäkirjaan kodifioitujen vakiintuneiden oikeuksien uudistamisena ja kehittämisenä”⁴.

Saamelaiset ovat monella tapaa olleet pioneereja alkuperäiskansojen oikeuksien edistämisessä. Ne olivat ensimmäisten alkuperäiskansojen joukossa, jotka alkoivat vastustaa assimiloivaa kansallisvaltiopolitiikkaa, ja perustivat mm. Pohjoismaisen saamelaisneuvoston (ny-

¹ Ks. asiasana ”assimilation”, Ulla-Maija Kulonen – Irja Seurujärvi-Kari – Risto Pulkkinen (eds.): *The Saami: A Cultural Encyclopedia*, Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 925. Vammala 2005, s. 24–25.

² Första Bihang eller Codecill till Gränsse Tractaten emellan Konunga Rikerne Sverige och Norge, Lappmännennrne beträffande. Lapkodisillin teksti ruotsiksi ja norjaksi löytyy aikakausjulkaisusta *Diedut* 1/1989, s. 295–307.

³ Pohjoismainen saamelaissopimus: suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatryöryhmän luonnos 26.10.2005 (Publication number: H-2183 F). Oikeusministeriö on julkaissut sen suomeksi, ks. lehdistötiedote, <http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto> (1.6.2009). s. 67.

⁴ Pohjoismainen saamelaissopimus, s. 9.

kyään Saamelaisneuvosto) vuonna 1956, joka vuorostaan tuki alkuperäiskansojen kansainvälisen liikkeen vahvistumista.

Tällä hetkellä saamelaisia on noin 90 000 kolmessa pohjoismaassa ja Venäjällä Kuolan niemimaalla. Saamelaisia on eniten (50 000–65 000) Norjassa, jonka pohjoisimmassa osassa on alueita, joilla he muodostavat valtaenemmistön. Ruotsissa (20 000), Suomessa (8000) ja Venäjällä (2000) saamelaisyhdyskunnat elävät yhdessä valtaväestön kanssa ja ovat yleensä vähemmistöinä myös perinteisillä asuinsijoillaan.⁵ Saamelaiset on perustuslaillisesti tunnustettu alkuperäiskansaksi Suomessa, Norjassa ja Venäjällä. Ruotsissa saamelaisia on pidetty etnisenä vähemmistönä ja/tai alkuperäiskansana.⁶ Vuonna 2006 Ruotsin hallitus kuitenkin myönsi maaraportissaan YK:n elimelle, että saamelaiset ovat alkuperäiskansa ja kansa vuoden 1966 KP- ja TSS-ihmisoikeussopimusten yhteisen artiklan 1 tarkoittamassa mielessä.⁷

Artikkelin sisältö

Seuraavassa luvussa (2) tarkastelemme, minkä sisältöisenä Lapkodisilli hyväksyttiin ja miten se kesti alueen valtiorajojen muutoksessa. Jos se kumoutui, löytyykö kansainvälisestä oikeudesta keinoja palauttaa se voimaan?

Kolmannessa luvussa tarkastelemme Lapkodisillia tämän päivän säännösympäristössä. Onko sillä vielä kansainvälisoikeudellista relevanssia eli onko sillä roolia modernissa kansainvälisoikeudellisessa kehityskulussa, joka takaa oikeudet kaikille alkuperäiskansoille? Saamelaiden oikeuksia säänteleviä kansainvälisiä prosesseja on monia, mutta keskitymme vain kolmeen keskeisimpään: YK:n alkuperäiskansaoikeuksia koskevaan julistukseen (YK:n julistus) vuodelta 2007, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukseen No. 169 ”Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries” (ILO:n sopimus) vuodelta 1989 sekä jo mainittuun luonnokseen pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Nämä kolme instrumenttia ovat keskiössä, kun saamelaisten asemaa useassa valtiossa elävänä kansana tänä päivänä pohditaan.

YK:n julistus nostaa esiin kysymyksen Lapkodisillin asemasta tänä päivänä. Voitaisiinko se

⁵ Pohjoismainen saamelaissopimus, s. 65. Ks. myös Introduction, The Saami: A Cultural Encyclopedia 2005, s. 5.

⁶ Saamelaissopimusluonnoksen mietinnössä todetaan, että ”Valtiopäivät tunnustivat vuonna 1977 saamelaiset Ruotsin alkuperäiskansaksi”, joskin heidän on myös katsottu muodostavan etnisen ja kielellisen vähemmistön, s. 90.

⁷ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976). Ruotsi totesi 2006 viidennessä määräaikaissopimuksessaan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia valvovalle komitealle, että: ”7. It is the view of the Government of Sweden that indigenous peoples have the right to self-determination insofar as they constitute peoples within the meaning of common Article 1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 8. By virtue of the right of self-determination indigenous peoples freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. However, the right to self-determination shall not be construed as authorising or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principles of equal rights and self-determination of peoples and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction of any kind. 9. The Sami are recognised as an indigenous people and constitute a recognised national minority in Sweden”. Ks. kappaleet 7–9, (E/C.12/SWE/5, 6 September 2006), [http://www.unhcr.org/refworld/ \(1.6.2009\)](http://www.unhcr.org/refworld/ (1.6.2009)).

rinnastaa jopa valtion ja alkuperäiskansan väliseen sopimukseen, jota säännellään julistuksen 37 artiklassa, vai onko keskeisempi 36 artikla, jossa säännellään valtioiden velvoitteista ja monessa valtiossa elävän alkuperäiskansan oikeuksista? Vai ovatko molemmat artiklat relevantteja? Koska YK:n julistus soveltuu lähtökohtaisesti maailman kaikkiin alkuperäiskansoihin, se tarjoaa kiintoisat puitteet saamelaiden oikeudellisen aseman ja oikeuksien arvioinnille.⁸

ILO:n sopimuksen voidaan väittää luovan sopimusvaltiolle velvoitteen perustaa sen alueella asuvalle alkuperäiskansalle ainakin jonkinasteinen itsehallinto. Norja on ratifioinut ILO:n sopimuksen, mutta Suomi ja Ruotsi pyrkivät edelleen luomaan edellytyksiä tämän keskeisimmän alkuperäiskansojen oikeuksia sääntelevän yleissopimuksen ratifiointille. Jos neuvottelut pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi päätyvät luonnoksen jäsentämään saamelaisen kansan oikeudet tunnustavaan velvoittavaan sopimukseen, se tulisi edistämään erityisesti transnationaalisen saamelaiskansan lisääntyvää yhteyttä.

Viimeisessä luvussa pohdimme johtopäätöksenomaisesti, miten Lapkodisilli suhteutuu moderniin kansainvälisoikeudelliseen säännösympäristöön ja mikä sen merkitys tänä päivänä on. Tärkeää on pohtia, minkälaiseen oikeudelliseen suhteeseen pyritään nykyoloissa, kun säännellään saamelaisten ja kolmen Pohjoismaan välistä suhdetta, ja toisaalta, millainen nyt saavutettu taso on. Tarkoitus on myös pohtia, miten de lege lata ja de lege ferenda -tasot saamelaisten aseman ja oikeuksien sääntelemisessä tätä nykyä suhteutuvat siihen tasoon, mitä Lapkodisilli osapuoliltaan edellytti.

Lapkodisilli ennen ja tänään

Lapkodisillin hyväksyminen ja sisältö

Kansainvälisen oikeuden mukaan vuoden 1751 rajasopimuksen tekijät olivat Ruotsi (Suomi) ja Tanska-Norja, sillä ne olivat alueen suvereenit valtiot. Rajasopimus on nimeltään ”Gränsse Tractaten emellan Konunga Rikerne Sverige och Norge” ja samat sanat toistuvat sopimuksen liitteenä olevan Lapkodisillin otsikossa. Kodisilli käytti saamelaisista nimitystä ”lappalaiset”.

Kodisilli ei puhunut suoraan lappalaisista erityisenä kansana tai heidän itsehallinnostaan eikä antanut heille puhevaltaa kollektiivisena yhteisönä. Toisaalta on merkittävää, että kodisillissa tunnustettiin lappalaisten perinteisiä oikeuksia, jotka pysyivät voimassa kahden valtion rajasta huolimatta. Kodisilli ei myöntänyt lappalaisille uusia oikeuksia vaan pyrki takaamaan heille heidän senaikaiset oikeutensa Ruotsi-Suomen ja Tanska-Norjan pohjoisen rajan molemmiin puolin.

Lapkodisilli turvasi kattavasti lappalaisten liikkumisoikeuden ja poronhoidon harjoittamisen sekä luonnonvarojen hyödyntämisen, mm. kalastus- ja metsästysoikeuden, valtiorajasta

⁸ On syytä muistaa, että YK:n julistus on tarkoitettu soveltumaan kaikkiin maailman alkuperäiskansoihin, mutta tällä hetkellä julistuksen piirissä ovat vain ne alkuperäiskansat, joiden valtio on hyväksynyt YK:n julistuksen.

riippumatta. Kodisilli sisälsi yksityiskohtaiset säännökset lappalaisen kansalaisuuden määräytymisestä ja salli lappalaisen omistaa maata vain toisessa sopimusvaltiossa. Niin ikään kodisillissa oli säännöksiä lappalaisten välisten riitojen ratkaisemisesta – kodisilli tunnusti lappalaisten perinteisen oikeusjärjestelmän relevanssin. Lappalaisille tunnustettiin myös täysi neutraliteetti sopimusvaltioiden välisessä sodassa.⁹

Lapkodisillin merkitystä lisäsi se seikka, että kodisilli oli liitännäisosa kahden valtion rajasopimuksessa, sillä lähtökohtaisesti rajasopimuksia pidettiin pysyvinä. Tosiasiallisesti tämä ei kuitenkaan ollut kovin merkittävää, sillä 1700- ja 1800-lukujen kansainvälinen oikeus ei kieltänyt valtioita ryhtymästä sotaan tärkeiden kansallisten etujensa nimissä. Niinpä rajamuutokset olivat yleisiä.

Tapahtumat Lapkodisillin hyväksymisen jälkeen

Ongelmalliseksi Lapkodisillin asema muodostui aikaa myöten erityisesti siksi, että valtiot vuoden 1751 rajasopimuksen rajan molemmin puolin vaihtuivat useamman kerran. Totta on, että raja sinänsä säilyy, vaikka suvereenisuuden haltija sen toisella puolella tai molemmin puolin vaihtuu.¹⁰ Mutta kun näitä valtioseuraantoja oli useita, asia voi tosiasiaassa käydä ongelmalliseksi. On myös vaikea väittää, että Lapkodisilli olisi ollut erottamaton osa rajasopimusta; kodisilli ei ollut välttämätön rajasopimuksen säilymiselle.

Lähtökohta siis oli, että rajasopimuksen osapuolet olivat Ruotsi ja Tanska. 1800-luvun alussa rajasopimuksen itäiseksi osapuoleksi tuli Venäjä, Tanska putosi pois ja Ruotsin velvoitteet siirtyivät rajan itäpuolelta sen länsipuolelle Ruotsin saatua Norjan suvereenisuutensa alaiseksi. Osa vuoden 1751 rajasta menetti kansainvälisen luonteensa – siis se, joka aiemmin oli ollut Ruotsin ja Norjan välinen raja. Norja itsenäistyi vuonna 1905, joten vuoden 1751 raja Ruotsin ja Norjan välillä palasi kansainväliseksi valtiorajaksi. Suomi itsenäistyi vuonna 1917. Norjan asema Tanskan valtiossa ja vuoden 1751 sopimuksessa viittaa siihen, että itsenäistyttyään Norjan voi väittää sitoutuneen vuoden 1751 ratkaisuun. 1917 itsenäistynyttä Suomea tuskin voitiin pitää vuoden 1751 ratkaisun toissijaisena osapuolena sen vahvasti alistetun aseman takia Ruotsin valtakunnassa.¹¹

Vuoden 1751 raja säilyi melko hyvin em. suvereenisuusvaihdoksissa, mutta Lapkodisillin asema ei ole säilynyt nykypäiviin asti. Vuonna 1852 Venäjä (ja sen alainen autonominen Suo-

⁹ Ks. Diedut 1/1989, s. 295–307. Ks. myös Steinar Pedersen: Lappekodisillen in nord 1751–1859. Diedut 3/2008, s. 17–57.

¹⁰ Bengt Broms: Kansainvälinen oikeus. Helsinki 1978, s. 208.

¹¹ Ks. Suomen historian pikkujättiläinen. Porvoo 1987, s. 296–311.

mi) sulki rajan norjalaisilta poronhoitajilta¹² ja Ruotsi-Norja¹³ vastasi sulkemalla rajan suomalaisilta poronhoitajilta ja kalastajilta. Norjalaisen saamelaisia käsittelevän komiteamietinnön (1994) mukaan Lapkodisilli ”således satt ut ur kraft for den norsk-finske grense. Med den ble ikke formelt opphevet”.¹⁴

Pedersenin mukaan norjalaisessa ja ruotsalaisessa historiankirjoituksessa katsotaan syyn rajan sulkemisesta olleen venäläis-suomalaisella osapuolella, mutta hän pitää sellaista näkemystä liian yksioikoisena. Ruotsi-Norjalla oli omia perusteita pitää rajan sulkemista hyvänä ratkaisuna. Sen reaktioon vaikuttivat mm. suurvaltapoliittiset tekijät, sillä Euroopan suurvalta-politiikassa Ruotsi-Norja asettui Venäjän vastaiseen leiriin. Rajan sulkeminen lisäsi turvallisuutta Venäjään nähden. Lisäksi paimentolais-poronhoitajien kontrollointi oli helpompaa rajan sulkeuduttua. Suomessa rajan sulkemista olivat vaatineet äänekkäästi pohjoisimman Suomen maanviljelijät, sillä porojen liikkuminen rajan yli häytti maanviljelystä. Kuitenkin Suomen viranomaiset joutuivat huomaamaan, että rajan sulkemisella oli erittäin haitalliset vaikutukset elinolosuhteisiin Utsjoella ja Inarissa. Suomen viranomaiset halusivat rajan uudelleena-vaamista, mutta ruotsalais-norjalainen osapuoli kieltäytyi huolimatta siitä, että Norjan saamelaisille poronhoitajille aiheutui vakavaa haittaa rajan sulkemisesta. Suomalaisosapuoli jopa totesi Venäjän johdon valtuutuksella, että jos rajaa ei avata, Suomi olisi valmis harkitsemaan Utsjoen ja Inarin luovuttamista Norjalle saamelaisten elinolosuhteiden helpottamiseksi. Vastapuolen reaktio oli negatiivinen. Pedersenin mukaan he pelkäsivät, että ”Russia was trapping them in some way or another”.¹⁵ Vuonna 1889 sulkeutui myös Ruotsin ja Suomen välinen raja poronhoitajilta, ja suljettuna se on heiltä pysynyt.

Vuosien 1919 ja 1972 Ruotsin ja Norjan välisissä porosopimuksissa Lapkodisilli syrjäytettiin.¹⁶ Vuoden 1919 sopimus ilmoitti syrjäyttävänsä kodisillin ja Karlstadin vuoden 1905 sopimuksen porosäännökset niin kauaksi aikaa kuin se olisi voimassa. Kun se sitten korvattiin 1972 uudella sopimuksella, se piti edelleen kodisillin syrjässä ja kumosi Karlstadin sopimuksen poroartiklat, mukaan lukien kodisillin yksipuolisen irtisanomisen kiellon. Mutta kodisillia ei sinänsä kumottu. Saamelaisten oikeusasemaa käsittelevän ruotsalaisen komiteamietinnön

¹² Owe toteaa D. P. O’Connellin monografiaan ”The Law of State Succession” viitaten, että 1800-luvun alussa vallalla oli teoria, jonka mukaan valtioseuraannoissa valtioiden oikeudet ja velvollisuudet olivat sidotut alueisiin. Siis Lapkodisilli olisi säilynyt esim. Venäjää velvoittavana. Mutta, toteaa Owe, valtiokäytäntö ei vastannut tätä teoriaa. Owen tulkinnan mukaan Venäjä ei pitänyt Lapkodisillia itseään velvoittavana. Stein Owe: *Codicillens bestemmelse om grensepasseringsretten og dagens grenseboerevis på grensen mellom Finland og Norge*, s. 270–271. Diedut 1/1989, s. 263–274. Samaa mieltä on myös Astri Andresen: *Skapte Lappekodisillen presedens for seinere grensekonvensjoner? Konvensjonen mellom Norge og Russland av 1982*, s. 229. Diedut 1/1989, s. 217–234. Jo vuonna 1826 Venäjä oli toimeenpannut rajoituksia.

¹³ Ruotsi ja Norja muodostivat unionin Ruotsin kuninkaan alaisuudessa. Norjalla oli laajahko itsehallinto, mukaan lukien sananvaltaa myös sen rajoja koskevissa asioissa. Ks. Antero Jyränki: *Lakien laki*. Helsinki 1989, s. 291–299.

¹⁴ NOU 1984:18, s. 192.

¹⁵ Steinar Pedersen: *Saami Rights: A Historical and Contemporary Outlook*. Teoksessa Irja Seurujärvi-Kari – Ulla-Maija Kulonen (eds): *Essays on Indigenous Identity and Rights*, s. 81–83. Helsinki 1996, s. 66–86. Ks. myös Marjut Aikio – Pekka Aikio: *A chapter in the history of the colonization of Sámi lands: the forced migration of Norwegian reindeer Sámi to Finland in the 1880’s*. Teoksessa Robert Layton (ed.): *Conflict in the archaeology of living traditions*. London 1989, s. 116–130.

¹⁶ Ks. Lars-Nila Lasko: *Renbeteskonventionernas utveckling från 1751 års Lappekodicill till 2002 års renbeteskonvention*. Diedut 3/1998, s. 186–197.

(1986) mukaan kodusillia ei kumottu, vaan se on jatkuvasti voimassa toissijaisena säännöstönä. Komiteamietintö kuvaa kodusillia ainutlaatuisiksi siksi, että se käsitteli huomattavan laajasti saamelaisten asemaa.¹⁷ Tämä tulkinta vaikuttaa kannatettavalta: vaikka olosuhteet 1750-luvun puolivälistä ovat muuttuneet, saamelaisten kannalta tärkeää kodusillia ei ole yksikantaan ”heitetty syrjään”.

Kun Suomi itsenäistyi, se julkatoi kansainvälisoikeudellisen näkemyksensä, etteivät mitkään Venäjän vallan aikaiset valtiosopimukset sitoneet Suomea, vaan että se kansainvälisen valtioyhteisön uutena jäsenenä oli tällaisista velvoitteista vapaa. Castrénin mukaan Ruotsi protestoi, sillä olivathan:

monet Venäjän ja Suomen valtioyhdistyksen aikana solmitut sopimukset tehdyt myös Suomen puolesta ja sen nimissä, joten oli ajateltavissa, että tällaiset sopimukset jäivät edelleen voimaan Suomen kohdalta. Kun esim. Ruotsin ja Norjan reaaliunioni purkautui v. 1905, jäivät erityisesti Ruotsia tai Norjaa koskevat sopimukset velvoittamaan asianomaista valtiota, jota vastoin kummankin oli nyt erikseen jatkuvasti sovellettava yhteisiä sopimuksia.¹⁸

Riita ratkaistiin siten, että 1919 toteutetussa noottienvaihdossa sovittiin Suomen suostuneen käytännöllisistä syistä vapaaehtoisesti soveltamaan Ruotsiin nähden eräitä Venäjän vallan aikaisia epäpoliittisia sopimuksia.¹⁹ Suomi pitäytyi kuitenkin periaatteelliseen kielteiseen kantaan. Castrénin mukaan muut valtiot eivät esittäneet Suomelle vastaavanlaisia vaatimuksia.²⁰ Suomen kansainvälisoikeudellinen näkemys sai tukea 1800-luvun toiselta puoliskolta lähtien vahvaan asemaan nousseelta teorialta, etteivät jonkin alueen uutta suvereenisuuden haltijaa sitoneet aiemman suvereenisuuden haltijan omaksumat kansainvälisoikeudelliset velvoitteet.²¹ Yleistä hyväksymistä ei teoria kuitenkaan saanut.

Uusien itsenäisten valtioiden Suomen ja Norjan välillä on solmittu 1920-luvulta lähtien useita porosopimuksia. Niiden perusajatus on ollut porojen liikkumisen estäminen valtiorajan yli.²² Niinpä esimerkiksi vuoden 1936 sopimus on nimeltään ”Konvention angående åtgärder till förekommande av att renar överskrida gränsen mellan de båda rikena”. Myöskään Suomen porosopimukset Ruotsin ja Neuvostoliiton kanssa eivät perustu porojen ja poronhoitajien vaapaaseen liikkumisoikeuteen rajan yli.²³ Suomen kalastusta koskevat sopimukset Ruotsin ja Norjan kanssa ja muut raja-alueiden läheisyydessä tapahtuvia toimintoja koskevat sopimukset eivät nekään viittaa saamelaisten (lappalaisten) vanhoihin oikeuksiin.²⁴

¹⁷ Ks. Statens offentliga utredningar 1986:36, s. 73–92, jossa selostetaan mainittuja sopimuksia ja kodusillia.

¹⁸ Castrén 1959, s. 64.

¹⁹ Ks. Suomen Asetuskokoelman Sopimussarja (SopS) 15–18/1918–1920.

²⁰ Castrén 1959, s. 65. Ks. kuitenkin jäljempänä selostettu Ahvenanmaa-tapaus.

²¹ Ks. D. P. O’Connell: The Law of State Succession. Cambridge 1956, s. 8–9.

²² Sopimukset ovat 20/1922, 25–26/1935, 13 ja 19/1952 ja 31/1958 sekä 29–30/1983. Ne löytyvät SopS:sta. Ks. myös Castrén 1959, s. 85–87.

²³ SopS:ssa Ruotsia koskeva sopimus on 1/1926 ja Neuvostoliittoa koskeva sopimus 6–7/1934.

²⁴ Castrén 1959, s. 81–88.

Löytyykö kansainvälisestä oikeudesta keinoja palauttaa Lapkodisilli voimaan?

Valtioseuraantoa koskeva kansainvälinen oikeus ei ole kansainvälisen oikeuden vahvoja aloja. Sen kehitys on ollut heikkoa. YK:n aikakaudella on solmittu kaksi yleissopimusta valtioseuraannon eri aspekteista, mutta yleissopimuksiin on liittynyt niin vähäinen määrä valtioita, etteivät ne ole tulleet kansainvälisesti voimaan. Se, mitä Hakapää kirjoittaa valtioseuraannosta vuonna 1995, on relevanttia myös 1800-lukua ajatellen. Hakapään mukaan valtioyhteisössä ei ole syntynyt kattavaa yhteisymmärrystä valtioseuraantoon sovellettavista oikeussäännöistä:

Valtioseuraantoa koskevaa valtiokäytäntöä on runsaasti, mutta se ei ole pystynyt luomaan vastaavassa määrin tapaoikeutta. Käytäntö on ollut vaihtelevaa ja seuraantotilanteet poliittisilta puitteiltaan erilaisia. Yleisenä ohjenuorana on ollut asioista sopiminen: seuraannon vaikutuspiirissä olleet valtiot ovat sopineet aikaisempien sopimussuhteiden siirrosta – aluesiirtoa seuranneen väestön asemasta ja kansallisuudesta jne.

Eräitä yleisiä periaatteita on kuitenkin syntynyt. Jo tavanomaisoikeudellisena voidaan pitää sääntöä siitä, ettei seuraajavaltio tule sidotuksi edeltäjän poliittisluontoisiin sopimuksiin – -. Toisaalta on myös selvää, että alueseuraannon tapahtuminen ei vaikuta voimassaolevien rajasopimusten määräyksiin – -. Samaan tapaan on katsottu, että alueen käyttöä (esim. kulkuoikeuksia) koskevat sopimukset säilyvät voimassa aluemuutosten jälkeenkin.²⁵

Viimeisen siteeratun virkkeen valossa näyttäisi siltä, että 1800-luvun alussa Venäjä tuli sidotuksi Lapkodisilliin ja että sama sääntö soveltuisi Norjaan ja Suomeen niiden itsenäistyessä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Kodisillihan oli suurelta osin raja-alueen käyttöä koskeva sopimus.

Toisaalta on kuitenkin pidettävä mielessä, etteivät valtioseuraantoa koskevat säännöt ole osoittautuneet kansainvälisessä oikeudessa vahvoiksi säännöiksi. Fenwickin näkemys vuonna 1948 oli: ”as yet largely unsettled problem of the extent to which one state succeeds to the rights and obligations of another in cases of change of jurisdiction over a given area of territory”.²⁶ Shaw puolestaan toteaa melkein 50 vuotta myöhemmin: ”Although state succession forms part of the established corpus of classical international law, it is an area of especial confusion and inconsistency – -. State practice is diverse depending upon the political determinants of the moment.”²⁷

Valtioseuraannon sääntöjä koskeva heikkous näkyi Venäjän asenteessa 1800-luvulla ja Suomen asenteessa sen itsenäistyessä. Andresenin ja Owen mukaan Venäjä ei katsonut Lapkodisillin velvoittavan itseään²⁸ ja Suomi katsoi itsenäistyessään aloittavansa ”puhtaalta pöydältä”.

²⁵ Kari Hakapää: Uusi kansainvälinen oikeus. Helsinki 1995, s. 206–207. Alueellisten sopimusten pysyvyyttä korostaa myös Hilding Eek: Folkrätten. Stockholm 1975, s. 65. Ks. myös Robert Jennings – Arthur Watts (eds.): Oppenheim's International Law, Vol. I (Peace). Introduction and Part I. London 1992, s. 213.

²⁶ C. G. Fenwick: International Law. Third edition. New York 1948, s. 151.

²⁷ M. N. Shaw: State Succession Revisited. Finnish Yearbook of International Law. Helsinki 1994, s. 34–98, erit. s. 34–35 ja 97.

²⁸ Ks. alav. 12 edellä.

Jos Lapkodisillin toinen osapuoli vuonna 1852, Ruotsi-Norja, olisi halunnut pysyttää Kodisillin voimassa, sen olisi tullut vaatia Venäjää kunnioittamaan kodisillia ja tarvittaessa ehdottaa Venäjälle neuvotteluja tilanteen ratkaisemiseksi saamelaisten kannalta hyväksyttävästi. Sitä ei tapahtunut.

Mitä tulee valtioiden oikeuteen irtisanoa ratifioimiaan valtiosopimuksia, niillä on ollut ja on edelleen melko laaja oikeus irtisanoa ratifioimiaan valtiosopimuksia, mutta Lapkodisillin osalta irtisanomiselle tulisi löytää erityisen painavat perustelut. Esimerkiksi kansainvälisen oikeuden tunnustama erityinen irtisanomisperuste, olosuhteiden olennainen muutos eli ns. *rebus sic stantibus* -periaate, tuskin soveltui 1850-luvun olosuhteisiin. Tätä periaatetta tulkitaan ahtaasti; se edellyttää olosuhteiden varsin dramaattista muutosta.²⁹ Tietenkin valtioseuraanto sinänsä merkitsee huomattavaa olosuhteiden muutosta ja aiheuttaakin monien kahdenvälisen sopimuskategorioiden päättymisen, mutta sen ei tulisi katsoa merkitsevän olosuhteiden dramaattista muutosta raja-alueiden asukkaiden oikeusasemaan.

Toisaalta valtiosopimuksen osapuolilla on laaja valta keskinäisellä sopimuksella tai yhteisymmärryksellä modifioida solmimiaan sopimuksia tai kumota ne. Näin tosiasiaassa tapahtui 1850-luvun alkupuoliskolla: Venäjä sulki rajan ja Ruotsi-Norja, joka ehkä aluksi protestoi, sulki sekin osaltaan rajan. Yritykset rajan avaamiseksi eivät onnistuneet. Tuloksena oli – ei mikään ystävällismielinen yhteisymmärrys, mutta yhteisymmärrys kuitenkin – että Lapkodisillin rajan yli liikkumista koskevia säännöksiä ei enää sovellettaisi Venäjään kuuluvan Suomen luoteisrajalla. Tuosta yhteisymmärryksestä tuli pysyvä, ja siten ko. säännösten voi väittää aikaa myöten tosiasiallisesti kumoutuneen.

Lapkodisilli alkoi vaipua historian hämärään ainakin Venäjän ja Suomen sekä sen läntisten naapurivaltioiden suhteissa. Samalla tavalla on vuosikymmenten kuluessa käynyt monille muillekin valtiosopimuksille, vaikkei niitä olisikaan nimenomaisesti kumottu. Tämä ei ole yllättävää, sillä yhteiskunnallinen kehitys etenkin 1900-luvulla on ollut voimakasta. Lieneekö vuonna 1998 voimassa yhtään 1750-luvun puolivälissä solmittua tai voimassa ollutta valtiosopimusta? Jos sellaisia on, ne varmaankin ovat luonteeltaan varsin yksinkertaisia tai sitten niitä on myöhemmin modifioitu.

Mutta eikö nykyajan kansainvälinen oikeus tarjoa sellaisia erityisen painavia perusteita tai käsitteitä, joilla Lapkodisilli voitaisiin palauttaa voimaan? Onhan olemassa sellaisia käsitteitä kuin ”historialliset oikeudet”, ”alueellinen servituutti” ja sellainen ilmiö, josta käytetään nimityksiä ”permanent settlement” ja ”objective regime”. On kuitenkin todettava, että niiden kaikkien asema edustavissa monenkeskisissä yleissopimuksissa on erittäin vähäinen. Mutta toisaalta – ovathan siirtomaiden kansat saaneet itsemääräämisoikeutensa ja alkuperäiskansojen perinteisiä oikeuksia on tunnustettu mm. Kanadassa, Yhdysvalloissa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa.

Edellä mainituista, lainausmerkeissä olevista juridisista käsitteistä vain ”historialliset oikeu-

²⁹ Vamvoukosin mukaan 1800-luvulla *rebus sic stantibus* -periaate ”attained high authority”. Athanassios Vamvoukos: *Termination of Treaties in International Law – The Doctrines of Rebus Sic Stantibus and Desuetude*. Oxford 1985, s. 15–21 ja 28–30.

det” on saamelaisten apuna, mutta tuskin Lapkodisillin voimaanpalauttamisen tapauksessa.³⁰ ”Historiallisilla oikeuksilla” on ilman muuta rooli alkuperäiskansojen oikeuksien uudessa nousussa nykyajan kansainvälisessä oikeudessa. ”Permanent settlement / objective regime” vaatii, että jokin alueratkaisu tehdään tärkeän kansainvälisen edun nimissä. Näin tuskin oli Lapkodisillin tapauksessa. Tällaisesta ”regimestä” esimerkkinä voisi olla vuoden 1856 sopimus Ahvenanmaan demilitarisoinnista, jonka Kansainliiton nimittämä arvostettu juristikomissio totesi vuonna 1920 tapahtuneen yleisen eurooppalaisen edun nimissä ja luoneen ”europeisk offentlig rätt”. Samassa yhteydessä komissio yhtyi Haagin pysyvän välitystuomioistuimen vuonna 1910 antamaan ratkaisuun, jossa ”servituutti” katsottiin kiistanalaiseksi käsitteeksi kansainvälisessä oikeudessa. Komissio katsoi, ettei Ahvenanmaan demilitarisointia voitu perustaa servituuttikäsitteeseen.³¹ Castrénin mukaan aluekohtaisten servituuttien merkitys kansainvälisessä oikeudessa on ollut vähäinen.³²

Johtopäätöksenä voi todeta, että vaatimuksille Lapkodisillin palauttamiseksi voimaan on vaikea löytää riittäviä kansainvälisoikeudellisia perusteita. Lapkodisilli ei ole säilynyt riittävän hyvin valtioseuraantotilanteissa, ko. valtioiden välisissä sopimuksissa tai pohjoismaisessa kansainvälisessä alueellisessa tapaoikeudessa. Olisi harvinaista, että jo syrjään jäänyt sopimus palautettaisiin vuosikymmeniä myöhemmin voimaan sopimusvaltioiden toimesta, mutta tietenkin se on mahdollista. Saamelaisten historialliset oikeudet on paras perustella jollain muulla tavoin kuin vetoamalla Lapkodisillin jatkuvaan velvoittavuuteen. Nykypäivänä Lapkodisilli on saamelaistenkin mielessä varmaankin ainakin osaksi vain symbolisesti tärkeä asiakirja, sillä sen luomat oikeudet eivät ole saamelaiskansalle riittävät. Olosuhteet ovat muuttuneet tuntuvasti 250 vuodessa: kun nyt on selvästi pulaa porolaitumista ja kalakannat ovat osoittautuneet rajallisiksi, tuskin paljoakaan halukkuutta löytyy porolaidun- ja kalastusoikeuksien myöntämiselle valtiorajojen yli siinä laajuudessa kuin tapahtui vuonna 1751.

Vaille huomiota emme voi kuitenkaan jättää sitä, että Lapkodisillilla on edelleen merkitystä Ruotsin ja Norjan välisissä suhteissa. Vaikka se on siirretty 1900-luvun sopimuksissa toissijaiseen asemaan, kahden valtion poronhoitoa koskevassa käytännössä se on edelleen huomiota ansaitseva asiakirja. Tämä konkretisoitui, kun Norja ja Ruotsi eivät saaneet neuvoteltua uutta porosopimusta vuoden 1972 sopimuksen tilalle sen päättyessä vuonna 2002. Ruotsi on katsonut, että Lapkodisilli sääntelee porojen liikkumista ennen uuden sopimuksen aikaansaamista, kun taas Norja on väittänyt, että kyseessä on tällä hetkellä sääntelemätön tilanne.³³

³⁰ Kansainvälisessä oikeudessa valtioiden historiallisilla oikeuksilla on ollut merkitystä merioikeudessa, ks. C. J. Colombos: *The International Law of the Sea*. Fifth edition. London 1972, s. 165–172.

³¹ Juristikomission lausunto löytyy teoksesta *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, *Diplomatiska aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet*. Stockholm 1920, s. 235–279, ks. etenkin s. 271–275. Ks. myös S. R. Björkstén: *Kansainvälinen oikeus*. Porvoo 1937, s. 118–125.

³² Ks. Erik Castrén: *Kansainvälinen oikeus*. Porvoo 1949, s. 116–117 sekä Erik Castrén: *Kansainvälinen oikeusseuraanto*. Vammala 1950, s. 149–151.

³³ Ks. Pohjoismaisesta saamelaissopimusluonnoksesta 2005 tehdyn mietinnön s. 234.

Lapkodisilli ja moderni alkuperäiskansaoikeus

YK:n yleiskokouksen alkuperäiskansajulistus 2007

YK:n alaisuudessa oli jo 1980-luvun alkupuolelta lähtien pyritty saamaan aikaan julistus alkuperäiskansojen oikeuksista. Tämä toteutui monien vaiheiden jälkeen 13. syyskuuta 2007, jolloin YK:n yleiskokous hyväksyi julistuksen ”United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”.³⁴ Julistuksen neuvotteluprosessi oli haastava niin alkuperäiskansoille kuin valtioille. Viiden asiantuntijan vuonna 1993 laatima luonnos julistuksen sisällöksi oli hyvin kunnianhimoinen. Tämä johtui siitä, että luonnosta työstettiin YK:n alkuperäiskansojen työryhmässä, jossa alkuperäiskansojen järjestöt pystyivät tehokkaasti vaikuttamaan julistuksen sisältöön. Sen jälkeen luonnos kävi läpi monen vuoden valtioiden väliset neuvottelut YK:n ihmisoikeuskomission alaisessa työryhmässä. Neuvottelut etenivät nihkeästi³⁵, mutta viimein julistus saatiin hyväksyttyä ihmisoikeuskomission korvanneessa YK:n ihmisoikeusneuvostossa kesäkuussa 2006,³⁶ jonka jälkeen se meni YK:n yleiskokoukseen koko valtiosyhteisön arvioitavaksi. YK:n julistuksen kunnianhimoisesta sisällöstä ja sen kansainvälisoikeudellisesta merkityksestä kertoo se, että vielä tässä vaiheessa valtiot katsoivat, että julistukseen pitäisi tutustua huolellisemmin, mistä johtuen sen käsittelyä vielä kerran lykättiin Namibian esityksen mukaisesti.

Vaikka julistus pyrkii määrittämään alkuperäiskansojen oikeudet, se ei sisällä määritelmää siitä, mitkä ryhmät voidaan katsoa alkuperäiskansoiksi. Vaikka yksikään tähän mennessä tehty sopimus tai julistus ei yksiselitteisesti määrittele ”alkuperäiskansaa”, tietty ydinsisältö tälle käsitteelle on kuitenkin muodostunut. Kyseessä on menneisyydessä kolonisoitu ryhmä, joka koee itsensä erilliseksi muusta yhteiskunnasta ja alkuperäiskansaksi tietyllä alueella; ryhmä ei ole hallitsevassa asemassa yhteiskunnassa ja se haluaa ylläpitää omaleimaista kulttuuriaan, joka on voimakkaasti sidoksissa ympäristöön perinteisten elinkeinojen kautta.³⁷

³⁴ Ks. julistuksen (Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/61/L.67 and Add.1)] 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) teksti, http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf (1.6.2009).

³⁵ Davis on tutkimuksessaan täsmentänyt kaksi spesifimpää syytä, miksi YK:n julistuksen neuvotteluissa meni niin kauan. Toinen oli työryhmän puheenjohtajan taitamattomuus prosessin alussa ja toinen alkuperäiskansojen ”no change” politiikka. Tämä tarkoitti alkuperäiskansojen asennetta, että 1993 julistusluonnokseen ei olisi saanut tehdä pienimpiäkään muutoksia. M. Davis: *Indigenous Struggles in Standard-Setting: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. *Melbourne Journal of International Law* 2/2008, [http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2008\(2\)/07Davis.pdf](http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2008(2)/07Davis.pdf) (1.6.2009).

³⁶ Ihmisoikeusneuvosto hyväksyi julistuksen äänin 30 puolesta, kaksi vastaan ja 12 pidättyi äänestämästä. Ks. J. Gilbert: *Indigenous Rights in the Making: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. *International Journal on Minority and Group Rights* 2007, s. 207–230.

³⁷ YK:n erityisraportoijan Martínéz Cobon 1986 YK:n toimikunnalle (the UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination of Minorities) laatima määritelmä on kiteyttänyt keskeisimmät alkuperäiskansa-käsitteen elementit: Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social

YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista ei nimestään huolimatta ole kansainvälisoi-
keudellisesti sitova, koska se ei ole kansainvälinen sopimus vaan vain YK:n yleiskokouksen ju-
listus. Toisaalta sillä on selkeästi oikeudellista merkitystä. Äänestäessään yleiskokouksen ju-
listuksen puolesta tai sitä vastaan valtioiden edustajat tietävät, että yleiskokouksen julistuksilla
on voimakas vaikutus kansainvälisen tapaoikeuden kehittymiseen. Kansainvälinen tapaoikeus
kehittyy, kun valtiot omaksuvat jonkin oikeudellisesti merkityksellisen käytännön, jota ne jos-
sain vaiheessa alkavat pitää oikeudellisesti sitovana. Koska YK:n yleiskokouksessa lähes kaikki
maailman valtiot ovat edustettuna, on myös selvää, että sen hyväksymät julistukset vaikuttavat
voimakkaasti siihen, miten kansainvälinen tapaoikeus kehittyy. Tämän on YK:n Kansainväli-
nen tuomioistuin vahvistanut Nicaragua-tapauksessaan.³⁸

YK:n julistuksella on todennäköisesti tulevaisuudessa vaikutusta siihen, minkälaisen oikeu-
dellisen aseman valtiot alkuperäiskansoilleen antavat. Julistus on näet koko valtiosysteemin kan-
nanotto siihen, miten pitkälle meneviä oikeuksia valtiot ovat valmiit omalla alueellaan asuville
alkuperäiskansoille hyväksymään. Julistus on myös kunnianhimoinen tavassa, jolla se artiku-
loi alkuperäiskansojen oikeuksia. Ensinnäkin, suurin osa sen 46 artiklasta on muotoiltu niin,
että alkuperäiskansoilla on jo olemassa olevia erilaisia oikeuksia. Nämä oikeudet kattavat lä-
hestulkoon kaikki alkuperäiskansojen elämänalueet: kansojen itsemääräämisoikeudesta kult-
tuurisiin oikeuksiin ja maa-oikeuksista koulutuksellisiin oikeuksiin. Lisäksi näiden oikeuksien
sisällöllinen ”vaativuustaso” on varsin suuri.

Toiseksi, yleiskokouksen julistuksen oikeudellinen painoarvo riippuu myös siitä, miten sel-
keästi se hyväksytään. Valtaosa maailman maista (143) äänesti julistuksen hyväksymisen puo-
lesta, mukaan lukien kaikki Pohjoismaat. Sen sijaan Uusi-Seelanti, Yhdysvallat, Kanada ja
Australia äänestivät julistuksen hyväksymistä vastaan, ja 11 pidättyi äänestämästä (ml. Venä-
jä). Kun lukuisia alkuperäiskansoja asuttavat valtiot, kuten Kanada, USA ja Venäjä, eivät tuke-
neet YK:n julistusta, tällä on luonnollisesti heikentävää vaikutusta julistuksen painoarvoon
tapaoikeuden kehittymisessä. Aika, kannanotot julistukseen ja valtiokäytäntö lopulta osoitta-
vat, miten selkeä oikeudellinen vaikutus julistuksella tulee olemaan.³⁹

institutions and legal systems. This historical continuity may consist of the continuation, for an extended period reaching into the present of one or more of the following factors: a. Occupation of ancestral lands, or at least of part of them; b. Common ancestry with the original occupants of these lands; c. Culture in general, or in specific manifestations (such as religion, living under a tribal system, membership of an indigenous community, dress, means of livelihood, lifestyle, etc.); d. Language (whether used as the only language, as mother-tongue, as the habitual means of communication at home or in the family, or as the main, preferred, habitual, general or normal language); e. Residence on certain parts of the country, or in certain regions of the world; f. Other relevant factors. On an individual basis, an indigenous person is one who belongs to these indigenous populations through self-identification as indigenous (group consciousness) and is recognized and accepted by these populations as one of its members (acceptance by the group). This preserves for these communities the sovereign right and power to decide who belongs to them, without external interference”. Ks. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous populations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, para. 379.

³⁸ Ks. International Court of Justice, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 1986, kappale 188, <http://www.icj-cij.org> (1.6.2009).

³⁹ Näitä merkkejä on viime aikoina tullut paljon. Symbolisesti erittäin tärkeää oli, että Australia, joka yhtenä neljästä valtiosta äänesti julistusta vastaan, muutti kantaansa ja on nyt hyväksynyt julistuksen, http://www.hreoc.gov.au/about/media/media_releases/2009/21_09.html (1.6.2009).

Voitaisiinko ajatella, että Lapkodisilli olisi verrattavissa sopimuksiin tai järjestelyihin (constructive arrangements), joita valtioiden pitää YK:n julistuksen artiklan 37 perusteella kunnioittaa tänäkin päivänä. Tämä artikla kuuluu:

1. Indigenous peoples have the right to the recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with States or their successors and to have States honour and respect such treaties, agreements and other constructive arrangements.
2. Nothing in this Declaration may be interpreted as diminishing or eliminating the rights of indigenous peoples contained in treaties, agreements and other constructive arrangements.

Kansainvälisessä vertailevassa tarkastelussa vuoden 1751 Lapkodisilli ei kuitenkaan liene erityisen merkittävä asiakirja. Kun Miguel Alfonso Martinez, YK:n erityisraportoija (Special Rapporteur of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), teki selvitystä valtioiden ja alkuperäiskansojen välisistä historiallisista sopimuksista, hän jaoteli alan asiakirjat seuraaviin kategorioihin:

- a) Valtioiden ja alkuperäiskansojen väliset sopimukset (treaties), jotka tehtiin periaatteessa kahden suvereenin osapuolen välillä;
- b) muut valtioiden tai muiden yhteisöjen ja alkuperäiskansojen väliset sopimukset;
- c) muut sopimukset, joihin alkuperäiskansat ovat olleet osallisina;
- d) valtioiden väliset sopimukset, joilla on ollut vaikutusta alkuperäiskansoihin ns. kolmansina osapuolina.⁴⁰

Martinez sisällyttää Lapkodisillin kategoriaan (d), joka on neljästä kategoriasta vähäisin. Tämä näyttää oikealta johtopäätökseltä, ottaen huomioon, että saamelaiset eivät olleet rajasopimuksen osallisina vaan enemminkin kolmansina osapuolina, joiden historialliset alueen käyttö-oikeudet vahvistettiin. Ainakaan saamelaiset eivät olleet osapuolina rajasopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjassa.

Tärkeämpi YK:n julistuksen artikla saamelaisten kannalta näyttääkin olevan artikla 36, joka kuuluu seuraavasti:

1. Indigenous peoples, in particular those divided by international borders, have the right to maintain and develop contacts, relations and cooperation, including activities for spiritual, cultural, political, economic and social purposes, with their own members as well as other peoples across borders.
2. States, in consultation and cooperation with indigenous peoples, shall take effective measures to facilitate the exercise and ensure the implementation of this right.

⁴⁰ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/32, s. 59–60.

Artiklassa valtiot velvoitetaan luomaan edellytykset monen valtion alueella eläville alkuperäiskansoille tiiviimpään yhteiseloön ja yhteisen tulevaisuuden luomiseen.⁴¹ Luonnos Pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi on erittäin kunnianhimoinen yritys toteuttaa tämän artiklan velvoitteet.

Vuoden 2005 luonnos pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi

Luonnos saamelais sopimukseksi tavoittelee saamelaisten aseman parantamista sääntelemällä kattavalla tavalla kolmen pohjoismaan ja saamelaisten välisen suhdetta.⁴² Luonnos on mielenkiintoisen prosessin tulos. Sopimusteksti sisältyy kolmelle pohjoismaalle ja näiden maiden saamelaiskäräjille lokakuussa 2005 luovutettuun 340 sivuiseen mietintöön,⁴³ joka sisältää kokonaisuudessaan yhdeksän kappaletta ja neljä liitettä.⁴⁴ Sopimusteksti on jaettu seitsemään osaan johdanto-osan jälkeen: saamelaisten yleiset oikeudet (I), saamelaishallinto (II), saamen kieli ja kulttuuri (III), saamelaisten oikeus maahan ja veteen (IV), saamelaiset elinkeinot (V), sopimuksen täytäntöönpano ja kehittäminen (VI) ja loppumääräykset (VII).

Prosessi, jonka lopputuloksena oli luonnos pohjoismaiseksi saamelais sopimukseksi, ilmentää näkemystä, jonka mukaan saamelaiset eivät ainoastaan ole vähemmistö/alkuperäiskansa, vaan myös kansa. Tämä näkyy ensinäkin siinä, että aloite saamelais sopimuksen tekemiseksi tuli saamelaisilta itseltään, tarkemmin sanoen Saamelaisneuvostolta, joka käynnisti oman sopimukseen tähtäävän työnsä jo vuonna 1986.⁴⁵ Muutaman vuoden tutkimusten jälkeen – ja erityisesti Saamelais- ja poronhoitoasioiden pohjoismaisen yhteistyöelimen toiminnan avulla – kysymys saamelais sopimuksesta saatiin nostettua Pohjoismaiden neuvoston asialistalle. Neuvoston istunnossa 1995 Suomi, Ruotsi ja Norja pääsivät yhteisymmärrykseen siitä, että tällaisen sopimuksen tarve ja perusta tulisi kartoittaa. Saamelaisasioita käsittelevä ministeri kokous päätti samana vuonna työryhmän perustamisesta, jonka tehtävänä on selvittää sopi-

⁴¹ Miten saamelaisten yhteistyö valtiorajojen yli nykyään sujuu, ks. Lauri Hannikainen – Anne Nuorgam: Cross-Border Cooperation of the Northern Indigenous Saami People – Natural and Necessary. *Europa Ethnica* 3–4/2008, s. 90–96.

⁴² Ks. Martin Scheinin: Ihmisen ja Kansan oikeudet – kohti Pohjoismaista saamelais sopimusta. *Lakimies* 1/2006, s. 27–41; Timo Koivurova: Draft for a Nordic Saami Convention. *European Yearbook of Minority Issues* 2006/7, s. 103–136; sekä Timo Koivurova: Draft for a Nordic Saami Convention: Nations Working Together. *International Community Law Review* 2008, s. 279–293.

⁴³ Pohjoismainen saamelais sopimusmietintö 2005, ks. alaviite 3 yllä.

⁴⁴ Mietintö koostuu seuraavista kappaleista ja liitteistä: sopimustekstit suomeksi ja suotsiksi (s. 9–43); kuvaus, kuinka asiantuntijatyöryhmä nimitettiin ja mikä sen mandaatti oli (kappale 2, s. 44–46); tiivistelmä luonnossopimustekstistä (kappale 3, s. 47–56); selvitys prosessista, joka johti työryhmän nimittämiseen ja kuvaus työryhmän työskentelymuodoista (kappale 4, s. 57–62); keskustelua sopimukseen liittyvistä yleisistä kysymyksistä (kappale 5, s. 63–64), oikeudellisen ja tosiasiallisen tilanteen läpikäynti Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaisten osalta (kappale 6, s. 65–103), mittava analyysi saamelaisten kannalta relevanteista kansainvälisistä sopimuksista ja asiakirjoista (kappale 7, s. 104–147), keskustelua saamelaisten oikeudellisesta asemasta sopimuksen osapuolena (kappale 8, s. 148–150). Liitteet käsittelevät seuraavia asiakokonaisuuksia: voivatko saamelaiset olla sopimusosapuolia ehdotetussa sopimuksessa (liite I, s. 247–250), Venäjän saamelaisten oikeudellinen asema (liite II, s. 251–262), kolmen asiantuntijatyöryhmän jäsenen artikkeli saamelaisten itsemääräämisoikeudesta (liite III, s. 263–318) ja vertailu erilaisten normi-artikulaatioiden välillä YK:n julistuksessa alkuperäiskansojen oikeuksista (Pohjoismaiden, Uuden-Seelannin ja Sveitsin esitysten vertailua; liite IV, s. 319–340).

⁴⁵ Mietinnön s. 57.

muksen tarve ja perusta – päätös, jolle saamelaiselimet antoivat tukensa.⁴⁶ Työryhmä koostui 12 jäsenestä, eli kolme jäsentä kustakin pohjoismaasta ja yksi kunkin maan saamelaiskäräjiltä. Sen raportti valmistui kesäkuussa 1998. Suosituksissaan työryhmä totesi, että työtä sopimuksen parissa on jatkettava, esittäen yhtenä vaihtoehtona asiantuntijatyöryhmän perustamista jatkamaan asian käsittelyä ja selvittelytyötä.⁴⁷

Suomen, Norjan ja Ruotsin saamelaisasioista vastaavat ministerit ja saamelaiskäräjien puheenjohtajat päättivät vuonna 2001 asettaa asiantuntijatyöryhmän, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi.⁴⁸ Työryhmä aloitti työnsä tammikuussa 2003 ja jätti loppumietintönsä lokakuussa 2005. Mielenkiintoista on, että asiantuntijatyöryhmän jäsenet nimitettiin tasa-arvoisesti siten, että jokainen kolmesta saamelaiskäräjästä ja kolmesta pohjoismaasta sai nimittää yhden jäsenen (ja varajäsenen) työryhmään.⁴⁹

Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi on erittäin kattava yritys säännellä kolmen pohjoismaan ja niiden alueella asuvan alkuperäiskansan saamelaisten statusta ja oikeuksia.⁵⁰ Vaikkeivät saamelaiset luonnollisestikaan olisi tämän kaavaillun valtiosopimuksen osapuolia, heillä olisi käytännössä lähestulkoon sopimusosapuolen asema. He olisivat yhdenvertaisesti edustettuina sopimusta kehittävässä toimikunnassa ja heillä olisi yhdenvertainen oikeus nimetä edustajansa sopimusta valvovaan elimeen. Lisäksi valtiot eivät saisi ratifioida tai muuttaa valtiosopimusta sopimusluonnostekstin loppumääräysten mukaan, elleivät kaikki kolme saamelaiskäräjää olisi antaneet sille hyväksyntäänsä.⁵¹

Mielenkiintoista on, että luonnoksen johdannossa kolme saamelaiskäräjää ”pitävät uutta saamelaissopimusta saamelaisten vuoden 1751 rajasopimuksen Lappalaispöytäkirjaan kodifioitujen vakiintuneiden oikeuksien uudistamisena ja kehittämisenä”. Tämä johdannon osa tavoittaa hyvin sen, että luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi todella pyrkii kodifioimaan ja kehittämään monia vakiintuneita oikeuksia esimerkiksi liittyen poronhoitoon. Toisaalta luonnos menee pidemmälle kuin vain vakiintuneiden oikeuksien kehittämiseen. Artikla 3 toteaa, että saamelaisilla on kansana itsemääräämisoikeus, ja useat muutkin artikkelit pyrkivät luomaan edellytyksiä yhtenäiselle pohjoismaiselle saamelaiselle yhteisölle. Tämä elementti puuttui Lapkodisillista, koska kodisilli ei puhunut suoraan saamelaisista (lappalaisista) erityisenä kansana tai heidän itsehallinnostaan eikä antanut heille puhevaltaa kollektiivisena yhteisönä.

⁴⁶ Mietinnön s. 58–59.

⁴⁷ Mietinnön s. 59.

⁴⁸ Mietinnön s. 44.

⁴⁹ Mietinnön s. 44–46.

⁵⁰ Koska sopimusprosessi on tapahtunut Pohjoismaiden neuvoston suojissa, on varsin luonnollista, ettei Venäjää eikä Venäjän saamelaisia ole voitu ottaa mukaan prosessiin. Saamelaisneuvosto, joka edustaa kaikkia saamelaisia yksityisten jäsenyhdistysten – ei demokraattisen mandaatin – kautta, otti 2004 kantaa asiantuntijatyöryhmän silloin käynnissä olleeseen työhön vuoden 2004 Honningsvågin julistuksessa (kohta 8): ”Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitusten ja saamelaiskäräjien välinen meneillään oleva pohjoismainen saamelaiskonventioyhteistyö on tärkeä ja myönteinen askel saamelaisten oikeuksien takaamiseksi yli maiden rajojen. Koko saamelaisen yhteisön hyödyn vuoksi Suomen, Norjan, Venäjän ja Ruotsin viranomaisen on yhdessä saamelaisten edustajien kanssa pyrittävä löytämään ratkaisu siihen, miten Venäjän saamelaiset voivat myös hyötyä tulevasta saamelaiskonventiosta”, <http://www.saamicouncil.net/> (1.6.2009). Asiantuntijatyöryhmä ottaa kantaa tähän kysymykseen mietinnön s. 63–64.

⁵¹ Ks. artikkelit 48–51, mietinnön s. 25–26.

ILO:n alkuperäiskansasopimus No. 169

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuonna 1989 solmitun alkuperäiskansasopimuksen ratifiointi on ollut yksi selkeä tavoite kaikilla kolmella pohjoismaalla saamelaiden oikeudellisen aseman sääntelemiseksi jo paljon ennen kuin luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi saatiin aikaan vuonna 2005.⁵² Valitettavasti kolmesta valtiosta vain Norja on ratifioinut sopimuksen ja mm. toteuttanut prosessin, jolla saamelaiden maa-oikeudet voidaan määritellä ja tunnustaa.⁵³ Suomi ja Ruotsi ovat pyrkineet luomaan edellytyksiä sopimuksen ratifiointille, mutta ennen kaikkea maa-oikeuksien tunnustamiseen ja tunnistamiseen liittyvät ongelmat ovat olleet esteenä ratifiointille.⁵⁴

Sopimus pyrkii takaamaan alkuperäis- ja heimokansoille niiden identiteetin, kulttuurin, kielen, uskonnon, elämäntavat, perinteiset elinkeinot ja omat instituutiot sekä laajahkot osallistumisoikeudet. Sopimusosapuolten tulee edistää alkuperäiskansojen omien instituutioiden kehittämistä niin, että ne itse pystyvät huolehtimaan monista poliittisista asioistaan.⁵⁵ Jos päätösvalta on valtaväestöllä, valtion pitää edistää yhteishallintomenettelyjä sekä saamelaiden poliittista osallistumista.⁵⁶ Sopimus myös velvoittaa valtiot tunnistamaan ja tunnustamaan alkuperäiskansojen kollektiiviset maanomistus- ja maankäyttöoikeudet, tehokkaan osallistumisen luonnonvarojen hallinnointiin sekä tehokkaan osallistumisoikeuden tilanteissa, joissa maanalaisten luonnonvarojen omistusoikeus säilyy valtiolla huolimatta siitä, että öljy- kaasu- ja mineraalivarat sijaitsevat alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla.⁵⁷ Näissä tilanteissa valtioiden tulee huolehtia myös siitä, että alkuperäiskansat saavat korvauksen aiheutuneista vahingoista ja oikeudenmukaisen osan luonnonvaran tuotoista.⁵⁸ Sopimuksessa ei käytetä termiä ”itsehallinto”, mutta oikeuden itsehallintoon voi johtaa sopimuksen säännöksistä, kun niitä luetaan kokonaisuutena. Koska sopimus tunnustaa alkuperäiskansojen oikeuden perinteisiin maihin, itsehallinto saanee useimmissa tapauksissa alueellisen itsehallinnon muodon.

ILO:n sopimuksen keskeisenä pyrkimyksenä ei ole transnationaalisten alkuperäiskansojen, kuten saamelaiden, yhtenäisyyspyrkimysten tukeminen vaan yleisemmin alkuperäiskansojen oikeuksien ja valtioiden velvollisuuksien sääntely. ILO:n sopimuksen XII osasta (Contacts and co-operation across borders) löytyy kuitenkin 32 artikla, joka tukee, kuten YK:n julistuskin,

⁵² Tärkeä potentiaalinen oikeus on kirjattu Suomen liittymissopimukseen Euroopan Yhteisöihin, pöytäkirjaan No. 3. Sen 1:n artikla antaa Suomelle oikeuden myöntää yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen perinteisillä saamelaisalueilla sen estämättä, mitä EY:n perustamissopimuksessa määrätään. Ks. Virallinen lehti nro C 241, 29. elokuuta 1994, <http://eur-lex.europa.eu/fi/> (1.6.2009).

⁵³ Ks. Hans Petter Graver – Geir Ulfstein: The Sami People’s Right to Land in Norway. *International Journal on Minority and Group Rights* 2004, s. 337–377. Ks. myös mietinnön s. 88 ja Malgosia Fitzmaurice: The New Developments Regarding the Sami Peoples of the North. *International Journal on Minority and Group Rights* 2009, s. 67–156, erityisesti kappale 3.3.3.

⁵⁴ Ks. yleiskatsaus ILO:n sopimuksen ratifiointista Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa kirjoituksessa Tanja Joona: ILO Convention No. 169 – A Solution for Land Disputes in the Nordic Countries? *The Borderless North, Proceedings of the Fourth NRF Open Meeting*, <http://www.nrf.is/> (1.6.2009).

⁵⁵ Ks. erityisesti Artikla 6.(c) ILO-sopimuksesta.

⁵⁶ Artiklat 6 ja 7.

⁵⁷ Artiklat 14 ja 15.

⁵⁸ Artikla 15 (2).

juuri pohjoismaisen saamelaissopimuksen kaltaisia valtiosopimuksia, joilla luodaan edellytyksiä alkuperäiskansojen syvemmälle yhteydelle:

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

Johtopäätöksiä

Vaikka Lapkodisilli solmittiin niinkin aikaisin kuin 1700-luvun puolivälissä, se ei ole pelkäättään oikeushistoriallisesti merkittävä asiakirja, vaan omaa edelleen oikeudellista relevanssia. Ruotsi pitää Lapkodisillia voimassa olevana valtiosopimuksena rajat ylittävän poronhoidon suhteen, mutta Norja ei tätä kantaa hyväksy. Luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi sisältää kolmen saamelaiskäräjän käsityksen, että saamelaissopimus kodifioi Lapkodisillissa kodifioituja vakiintuneita oikeuksia, uudistaen ja kehittäen niitä. Vaikka Lapkodisillilla voidaan siis väittää olevan tiettyä jopa nykypäivään yltävää oikeudellista merkitystä, on myönnettävä, että suurelta osin se on kuitenkin menettänyt oikeudellisen merkityksensä. On vaikea kuvitella, että Norjan ja Ruotsin välistä poronhoitoa pystyttäisiin edes toissijaisesti sääntelemään kodisillilla.⁵⁹

Mielenkiintoisempaa on pohtia, miten nykyiset saamelaisten sääntelytavoitteet eroavat siitä tasosta, joka saavutettiin jo 1700-luvun puolessa välissä. Vaikka kolmen pohjoismaan saamelaiskäräjät haluavat nähdä selvän oikeudellisen yhteyden Lapkodisillilla ja (tulevalla) pohjoismaisella saamelaissopimuksella, on muistettava, miten erilaisessa maailmassa nämä kaksi instrumenttia on tarkoitettu toimimaan. Tämän takia on myös syytä varoa tekemästä mitään yksinkertaistettua vertailua näiden kahden instrumentin välillä. Toisaalta on mahdollista nostaa esiin joitakin mielenkiintoisia eroja, jotka kertovat enemmän modernin alkuperäiskansaoikeuden voimasta, kuin Pohjoismaisen saamelaissopimusluonnoksen yhteydestä kaukaiseen edeltäjänsä. Keskeisin ero, jota on syytä korostaa yleisemminkin alkuperäiskansojen asemasta puhuttaessa, on luonnokseen sisältyvä ajatus saamelaisista kansana, jolla on itsemääräämisoikeus kansainvälisessä oikeudessa. Tämäntyyppistä ajattelua ei luonnollisesti ollut Lapkodisillin aikaan: saamelaiset (lappalaiset) eivät olleet aktiivisia toimijoita, vaan kolmansia osapuolia, joiden oikeuksista valtiot määräsivät.

Pohjoismainen saamelaissopimus rakentuu tässä suhteessa YK:n julistuksessa aikaansaatuun kompromissiin valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä siitä, mikä itsemääräämisoikeuden tarkempi sisältö voisi olla. YK:n julistus määrittelee tämän tarkemmin artikloissaan 3, 4 ja

⁵⁹ Ruotsin ja Norjan hallitukset esittelivät uuden poronhoitosopimuksen 26.2.2009. Sopimus sisältää johdannossa myös viittauksen Lapkodisilliin ”som tar hänsyn till den första kodicillen till gränstraktaten den 7 och 18 oktober 1751, vilken bekräftar samernas rätt att flytta med sina renar till det andra landet och där åtnjuta rättigheter enligt gammal sedvana”, ks. <http://www.regeringen.se/> (1.6.2009).

46: alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus on oikeutta autonomiaan tai itsehallintoon olemassa olevien valtioiden sisällä niiden paikallisissa ja sisäisissä asioissa. Niiden itsemääräämisoikeus ei merkitse oikeutta irtautua emävaltiosta eikä saa uhata valtion poliittista yhtenäisyyttä.⁶⁰ Pohjoismainen saamelaissopimusluonnos rakentaa tämän kansainvälisesti saavutetun kompromissin varaan. Saamelaissopimusluonnos ottaa hyvin huomioon saamelaisen kansan transnationaalisen luonteen edistämällä oikeuksia, joilla nämä kolme saamelaisyhteisöä (ja pidemmällä aikavälillä myös Venäjän saamelaiset) voivat rakentaa yhtenäisempää kansaa.

On kuitenkin muistettava, ettei saamelaisten oikeudellinen tilanne ole niin hyvä, kuin mitä YK:n julistus ja pohjoismainen saamelaissopimusluonnos antavat ymmärtää. Vaikka luonnos saamelaissopimukseksi luovutettiin jo loppuvuodesta 2005, eivät valtiot, varsinkaan Suomi, ole pystyneet edes sitoutumaan siihen, että neuvottelut aloitettaisiin luonnoksen pohjalta. Suomi ja Ruotsi eivät myöskään ole ratifioineet ILO:n sopimusta, vaikka tätä on yritetty jo monen vuoden ajan. Tällä hetkellä näyttää siltä, että neuvottelut pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta voitaisiin aloittaa vuoden 2009 loppupuolella, joten tiettyyn optimistisuuteen saamelaisten oikeusaseman parantumisen suhteen on perusteita.⁶¹ Jos näin lopulta tapahtuu, voidaan todeta, että neuvottelut valtiosopimukseksi, joka koskee saamelaisia, alkavat uudestaan yli 250 vuoden jälkeen Lapkodisillin aikaansaamisesta.

⁶⁰ Ks. Timo Koivurova: From High Hopes to Disillusionment: Indigenous peoples' Struggle to (Re)gain Their Right to Self-Determination. *International Journal on Minority and Group Rights* 15 (2008), s. 1–26.

⁶¹ Tällä hetkellä näyttää siltä, että neuvottelut Pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta aloitettaisiin Norjan puheenjohtajakaudella vastuullisten saamelaisministerien ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien yhteisneuvostossa, joka tapaa kerran vuodessa marraskuussa. Edellisessä kokouksessa todettiin, että ”Ministrarna och sametingspresidenterna konstaterar att arbetet för en nordisk samekonvention dragit ut på tiden, men är beredda att gå vidare med processen under det norska ordförandeskapet år 2009”. Möte i Helsingfors mellan ministrarna ansvariga för samiska frågor i Sverige, Norge och Finland och sametingspresidenterna i dessa länder den 12 november 2008. Dokumentti on tallessa Timo Koivurovalla.