



Sami Pekola

Rajaton raja

**Oikeushistoriallinen tutkimus
Tornionlaakson rajasta
vuodesta 1809 nykyaikaan**

ACTA ELECTRONICA
UNIVERSITATIS
LAPPONIENSIS 379

SAMI PEKOLA

Rajaton raja

Oikeushistoriallinen tutkimus
Tornionlaakson rajasta vuodesta 1809 nykyaikaan

Akateeminen väitöskirja,
joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosalissa B127
kesäkuun 7. päivänä 2024 klo 12.



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Rovaniemi 2024

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta

Väitöskirjan ohjaajat:

Professori Lotta Viikari, Lapin yliopisto
Professori Kirsi Kuusikko, Lapin yliopisto
Professori emeritus Matti Niemivuo, Lapin yliopisto

Väitöskirjan esitarkastajat:

Professori emeritus Jukka Kekkonen, Helsingin yliopisto
Professori Markku Suksi, Åbo Akademi

Vastaväittäjä:

Professori emeritus Jukka Kekkonen, Helsingin yliopisto

© Lapin yliopisto, Sami Pekola

Taitto: Minna Komppa, Taittotalo PrintOne
Kansi: Anna Sofia Vuorinen

Acta electronica Universitatis Lapponiensis 379

ISBN 978-952-337-422-5
ISSN 1796-6310

Sähköisen väitöskirjan pysyvä osoite:
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-422-5>

”Ei Jumala antanut meille rajaa, ja laitkin ovat ihmisen tekemiä.”

– Ragnar Lassinantti

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen kohteena on Suomen ja Ruotsin välinen Tornionlaakson raja. Vuonna 1809 tehtiin suurvaltopoliittisten tapahtumien tuloksena Haminan rauha. Sen myötä valtionraja alkoi kulkea oikeudellishallinnollisesti, kielellisesti ja kulttuurisesti yhtenäisen alueen halki. Raja on kiinnostava tutkimuskohde, koska se on tähänastisen historiansa aikana ollut pääsääntöisesti varsin avoin: on puhuttu rajattomasta rajasta. Arvioin tutkimuksessa, mitä tämä on etenkin oikeudellisesti tarkoittanut. Tutkimuksen tekemisen kuluessa Tornionlaakson raja ja sen sääntely on muun muassa turvallisuuspoliittisten muutosten myötä tullut jälleen ajankohtaiseksi kysymykseksi paitsi rajaseudun myös Suomen ja Ruotsin valtioiden ja laajemmin kansainväliseltä kannalta.

Selvitän tutkimuksessa ensinnäkin, miten Tornionlaakson rajaa on säännelty ja miten sääntelylliset muutosvaiheet ovat historiallisesti jaksoteltavissa. Toiseksi arvioin, mikä merkitys rajan sääntelyllä on ollut sen rakentumiselle. Tässä mielessä ymmärrän rajan paitsi oikeudellisesti ja poliittisesti määriteltynä valtionrajana myös rakentumisprosessina, jossa rajan henkinen ja käytännöllinen merkitys muodostuu vähitellen historian kuluessa. Kolmanneksi esitän arvioni käänteisesti siitä, mikä merkitys rajan rakentumisella on sen sääntelylle.

Tieteenalajaottelun kannalta pidän tutkimustani ensisijaisesti oikeushistoriallisena, koska näkökulmani ja menetelmäni painottuvat oikeuden ja historian tutkimukseen. Olen myös omaksunut yhteiskuntatutkimuksen piiristä vaikutteita todellisuuden sosiaalista rakentumista koskevaan tutkimusnäkökulmaani. Sen mukaisesti sääntely on tärkeää sosiaalisen todellisuuden kannalta: sillä voidaan yhtäältä muovata tuon todellisuuden rakentumista ja toisaalta kulloinkin sääntely viestii oman aikansa ajattelullisista olosuhteista. Valtionraja ilmentää tietynlaista historiallisesti rakentunutta tapaa liittää oikeudellisia kuvitelmia fyysiseen tilaan. Tällaisten tilallis-oikeudellisten kuvitelmien (engl. spatio-legal imaginary) oikeudellinen ja hallinnollinen käytännön toimeenpano osaltaan ohjaa ihmisten toimintaa ja antaa aineksia sille, miten rajan sosiaalinen todellisuus rakentuu. Ainakaan pohjoismaisia valtionrajoja ei tietääkseni ole aiemmin tarkasteltu vastaavan kaltaisesta tutkimusnäkökulmasta.

Olen koonnut tutkimusaineistoni kaksivaiheisesti. Ensinnäkin olen perehtynyt aiempaan Tornionlaaksoa käsittelevään tutkimus- ja paikallishistorialliseen kirjallisuuteen sekä eri aikoina laadittuihin rajaseutua käsitteleviin raportteihin ja selvityksiin. Tämän pohjalta olen kartoittanut rajan sääntelyn kannalta keskeiset kokonaisuudet ja kerännyt mahdollisimman kattavasti niitä koskevaa Suomen ja

Ruotsin kansallista sääntelyaineistoa, maiden kahdenvälisiä ja muita kansainvälisiä sopimuksia sekä EU-sääntelyä.

Menetelmällisesti yhtäältä systematisoin rajan sääntelyä kronologisesti eteneviin temaattisiin kokonaisuuksiin. Systematisoinnin keinoin selvitän olemassa ollutta ja olevaa sääntelyä, sen suhdetta muuhun sääntelyyn ja sääntelyn muutosta. Toisaalta kontekstuaalisoin sääntelyä eli kytken siitä systematisoinnin keinoin jäsentämiäni tietoja samanaikaisesti yhteiskunnallisiin ja sosiokulttuurisiin ilmiöihin. Tässä hyödynnän keskeisenä tietoaaineistona aiempaa Tornionlaaksoa koskevaa tutkimus- ja paikallishistoriallista kirjallisuutta, muuta rajaan liittyvää kirjallista aineistoa sekä yleisesti Suomen ja Ruotsin historiaa käsittelevää kirjallisuutta. Kutsun menetelmäni historiapainotteiseksi systematisoinniksi ja kontekstuaalisoinniksi.

Esittelen tulokseni tutkimuksen päättävässä IV osassa. Ensinnäkin jäsentelen rajan sääntelyn historialliset muutosvaiheet seuraavasti:

- 1) Väljähkön sääntelyn aika 1809–1918
- 2) Kansallisvaltiollisuuden aika 1918–1948
- 3) Lähentymisen aika 1948–2001
- 4) Oikeudellistumisen aika 2001–

Toiseksi yhdistän systematisoinnin ja kontekstuaalisoinnin keinoin järjestämäni tiedot sosiaalisen todellisuuden historiallista rakentumista koskevaan tutkimusnäkökulmaani. Arvioni mukaan Tornionlaakson rajan historian kokonaistarkastelussa erityisesti valtiollinen sääntely on ollut omiaan asemoimaan alueen ihmisiä ”suomalaisiksi” ja ”ruotsalaisiksi”, joiden välille on yhä enemmän rakentunut paitsi oikeudellinen myös henkinen ja kulttuurinen raja. Tämä on toteutunut pitkälti samansuuntaisesti sen historiallinen muutosprosessin kanssa, jossa Suomesta ja Ruotsista on tullut aiempaa kokonaisvaltaisemmin säänneltyjä nykyaikaisia hyvinvointi- ja oikeusvaltioita. Siten aluksi kielellisesti ja kulttuurisesti merkityksellisestä rajasta on historian kuluessa näyttänyt tulleen ihmisiä yhä selvemmin toisistaan eri valtiokansalaisuuksiin erotteleva henkinen raja.

Tutkimukseni perusteella sääntelykontekstin muutos on ollut omiaan lisäämään Tornionlaakson rajan erottelevaa merkitystä etenkin 2000-luvulla, vaikka eurooppalainen integraatiosääntely on 1900-luvun loppupuolelta lähtien oikeudellisesti madaltanut rajaa monilla etenkin sisämarkkinoiden toimintaan kytkeytyvillä aloilla. Olen tarkastellut viime vuosikymmenten oikeudellista kokonaisuutetta erityisesti kahden sääntelyprosessin kautta. Niistä ensimmäinen koskee pyrkimystä aikaansaada Suomen ja Ruotsin välille yhteinen julkisoikeudellinen kunnallinen toimielin. Toinen prosessi koskee vuonna 1971 tehdyn Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen korvaamista uudella sopimuksella. Vuonna 2010 voimaan tulleen rajajokisopimuksen myötä palattiin soveltamaan kansallisia lainsäädäntöjä ja viranomaismenettelyjä Tornionjoen vesistöalueella. Aiemmallalla sopimuksella perustettu rajan ylittävää toimivaltaa käyttänyt Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio lakkautettiin ja perustettiin uusi komissio ilman vastaavaa oikeudellista asemaa.

Kummassakin tapauksessa Suomen ja Ruotsin kansalliset valmisteluprosessit ja päätöksentekomenettelyt näyttivät korostaneen valtionrajan oikeudellisesti erottelevaa merkitystä riippumatta siitä, mitä mieltä Tornionlaaksossa tuolloin oltiin asiasta. Oikeudellisia edellytyksiä tulkittiin valtiolähtöisesti siten, että Tornionlaakson rajan ylittävien toimintamuotojen käytännöllinen ja rajaseutulähtöinen edistäminen jäi häviölle. Tutkimukseni perusteella tämä oli muutos rajan aiempaan sääntelyhistoriaan, jossa esimerkiksi rajan ylittävää viranomaisyhteistyötä oli tehty pitkään sääntelemättömästi alueen käytännön yhteistyötartpeiden mukaisesti. Kun yhteistyötä lopulta saatettiin sääntelyn piiriin, siihen ei tuolloin tunnistettu juuri liittyvän oikeudellisia tai muita ongelmia. Rajaseutulähtöisen käytännöllisyyden korvautuminen valtiollisella oikeudellisella ongelmakeksisyydellä edustaa yhtä tärkeää puolta siitä muutoksesta, jonka myötä Tornionlaakson raja on rakentunut.

Kolmanneksi tutkimukseni perusteella rajan rakentuminen eli rajan eri puolten oikeudellishallinnollisten ja sosiaalisten todellisuuksien aiempaa suurempi erkaantuminen toisistaan näyttää merkitsevän sitä, ettei rajan sääntelyssä voida enää aiempaan tapaan nojata tornionlaaksolaisten perinteisten kielellisten ja kulttuuristen yhteyksien varaan. Tällöin etenkin rajan ylittävän yhteistyön sääntelyssä on lähdettävä siitä, että kyse on aiempaa enemmän kahden eri valtion ja niiden kansalaisten välisen yhteistyön järjestämisestä. Oikeudellisten erojen ja niihin liittyvien erilaisten kansallisten edellytysten lisäksi sääntelyssä on otettava yhä painavammin huomioon myös maiden väliset muun muassa kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet.

Ajatus Tornionlaakson rajattomasta rajasta ei siten tutkimukseni perusteella vastaa sen paremmin oikeudellista kuin sosiaalista todellisuutta. Tästä huolimatta rajan madaltamista voidaan tavoitella. Tutkimus ei sisällä konkreettisia normatiivisia suosituksia. Sen perusteella voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko Tornionlaakson rajan sääntelyn aiemmalle historialle tyypillisestä joustavuudesta ja käytännönläheisyydestä otettavissa oppia myös nykyaikana. Tästä voisi olla hyötyä paitsi rajaseudulle myös laajemmin Suomelle ja Ruotsille sekä niiden kansainvälisille yhteistyökumppaneille.

SAMMANFATTNING

Studien fokuserar på gränsen mellan Finland och Sverige i Tornedalen. År 1809 slöts freden i Fredrikshamn som en följd av händelserna inom stormaktspolitiken. I och med detta uppstod statsgränsen tvärsigenom ett juridiskt, administrativt, språkligt och kulturellt förenat område. Gränsen är ett lämpligt forskningsämne eftersom den i regel har varit rätt öppen under hela sin historia: det har talats om en gränslös gräns. I studien kommer jag att bedöma vad detta har inneburit, särskilt i rättsliga termer. Under studiens gång har gränsen i Tornedalen och dess reglering igen blivit en aktuell fråga inte bara för gränsregionen, utan också för staterna Finland och Sverige, och även internationellt.

I studien undersöker jag först hur gränsen i Tornedalen har reglerats och hur förändringarna i regleringen kan delas upp historiskt. Därefter bedömer jag hurudan roll regleringen har spelat i konstruktionen av gränsen. Jag betraktar gränsen inte bara som en juridiskt och politiskt definierad statsgräns, utan också som en konstruktionsprocess där den intellektuella och praktiska betydelsen av gränsen formas gradvis under historiens gång. Därtill bedömer jag omvänt betydelsen av gränsens konstruktion för dess reglering.

När det gäller disciplinär klassificering anser jag att min forskning främst är rätthistorisk, eftersom mitt perspektiv och min metodologi är inriktade på juridisk- och historieforskning. Inför betraktandet av den sociala konstruktionen av verkligheten har jag också använt mig av ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Enligt detta är regleringen viktig för den sociala verkligheten: å ena sida kan regleringen styra konstruktionen av denna verklighet och å andra sidan återspeglar regleringen varje tids intellektuella villkor. Statsgränsen förkroppsligar ett visst historiskt konstruerat sätt att koppla samman rättsliga föreställningar med fysiskt utrymme. Det praktiska, rättsliga och administrativa genomförandet av sådana spatialegala föreställningar (spatio-legal imaginary) bidrar till att styra människors beteende och därmed även konstruktionen av gränsens sociala verklighet. Såvitt jag vet har de nordiska statsgränserna inte tidigare undersökts ur ett liknande forskningsperspektiv.

Jag har sammanställt mina forskningsmaterial i två steg. För det första har jag bekantat mig med tidigare forskning och lokalhistorisk litteratur om Tornedalen, samt rapporter och studier om gränsregionen från olika tidsperioder. Utifrån detta har jag identifierat de huvudområden som är relevanta för regleringen av gränsen och har samlat in så omfattande nationellt regleringsmaterial som möjligt från Finland och Sverige, bilaterala avtal mellan de två länderna och andra internationella avtal samt EU-reglering.

Metodologiskt systematiserar jag å ena sidan gränsregleringen i kronologiskt progressiva tematiska enheter. Med hjälp av systematisering undersöker jag befintlig och aktuell reglering, dess förhållande till annan reglering och förändringar i regleringen. Å andra sidan kontextualiserar jag regleringen, dvs. den information som jag har systematiserat relaterar jag till samtidiga samhälleliga och sociokulturella fenomen. Som central informationskälla använder jag här tidigare forskning och lokalhistorisk litteratur om Tornedalen, övriga skriftliga dokument gällande gränsen samt allmän litteratur om finsk och svensk historia. Jag kallar min metod för historieorienterad systematisering och kontextualisering.

Jag presenterar mina resultat i den avslutande del IV av studien. För det första delar jag upp de historiska förändringarna i gränsregleringen i följande perioder:

- 1) Period av relativt slapp reglering 1809–1918
- 2) Period av nationalism 1918–1948
- 3) Period av integration 1948–2001
- 4) Period av juridifiering 2001–

För det andra kombinerar jag informationen som jag har organiserat genom systematisering och kontextualisering med mitt forskningsperspektiv på den historiska konstruktionen av den sociala verkligheten. Min bedömning är att framför allt den statliga regleringen har i stort sett tenderat att positionera människorna i Tornedalen som ”finländare” och ”svenskar”. Mellan gränsområdets befolkning har inte bara juridiska utan också intellektuella och kulturella gränser alltmer konstruerats. Detta har skett i stort sett parallellt med den historiska förändringsprocess där Finland och Sverige har blivit mer omfattande reglerade moderna välfärds- och rättsstater. Det som till en början var en språkligt och kulturellt meningslös gräns, har således under historiens gång blivit en allt tydligare mental gräns, som delar upp människor i olika nationaliteter.

Enligt min forskning har förändringarna i regelverket tenderat att öka Tornedalsgränsens särskiljande roll, särskilt under 2000-talet – även om den europeiska integrationssinnade lagstiftningen sedan slutet av 1900-talet har juridiskt sänkt gränsen på många områden, särskilt inom områden som är kopplade till den inre marknadens funktion. Jag har undersökt det övergripande rättsliga sammanhanget under de senaste årtiondena genom två regleringsprocesser. Den första processen berör försöket att inrätta ett gemensamt kommunalt offentligt organ mellan Finland och Sverige, och den andra ersättandet av 1971 års gränsöversöverenskommelse mellan Finland och Sverige med en ny överenskommelse. I och med att den nya gränsöversöverenskommelsen trädde i kraft 2010 återinfördes tillämpning av nationell lagstiftning och nationella administrativa förfaranden i Torneälvens avrinningsområde. Man avskaffade den Finsk-svenska gränsöversöverenskommelsen, som hade utövat gränsöverskridande befogenheter enligt den tidigare överenskommelsen, och inrättade en ny kommission utan motsvarande rättslig status.

I båda fallen förefaller de nationella förberednings- och beslutsprocesserna i Finland och Sverige ha betonat statsgränsens juridiskt särpräglade roll, utan att särskilt ta hänsyn till vad man i Tornedalen vid den tidpunkten hade för åsikter. De rättsliga förutsättningarna tolkades ur ett nationellt perspektiv på ett sådant sätt att det praktiska främjandet av gränsöverskridande samarbetet i Tornedalen försvagades. Min forskning visar att det skedde en förändring i hur gränsen reglerades. Tidigare hade till exempel det gränsöverskridande samarbetet mellan myndigheterna länge varit oreglerat i enlighet med de praktiska samarbetsbehoven i regionen. När samarbetet gradvis blev föremål för reglering identifierades endast få rättsliga eller principiella problem. Att ersätta gränsregionens pragmatism med en statscentrerad juridisk problemorientering, representerar en viktig del av den förändring i vilken Tornedalens gräns har konstruerats.

För det tredje bedömer jag att konstruktionen av gränsen, dvs. den större separationen mellan den rättsliga, administrativa verkligheten och sociala verkligheten på de olika sidorna av gränsen, tycks innebära att gränsregleringen inte längre kan förlita sig på de traditionella språkliga och kulturella banden mellan invånarna i Tornedalen. I detta sammanhang måste i synnerhet regleringen av det gränsöverskridande samarbetet utgå från antagandet att det snarare handlar om att organisera ett samarbete mellan två olika länder och deras medborgare. Förutom de rättsliga skillnaderna och de olika nationella villkoren som är förknippade med dem, måste regleringen också ta större hänsyn till skillnaderna mellan länderna, inklusive språkliga och kulturella skillnader.

Idén om en gränslös gräns i Tornedalen motsvarar därför inte, enligt min forskning, vare sig den rättsliga eller den sociala verkligheten. Det är dock alltid möjligt att sträva efter att sänka gränsen. Studien innehåller inga konkreta normativa rekommendationer, men kan användas som grund för en fortsatt diskussion, till exempel gällande hur nutiden kan lära sig av den flexibilitet och pragmatism som var karakteristisk under gränsens tidigare regleringshistoria. Detta skulle kunna gynna inte bara gränsregionen i Tornedalen utan också Finland och Sverige och deras internationella partners i en vidare bemärkelse.

SUMMARY

The dissertation focuses on the Torne Valley border between Finland and Sweden. In 1809, the Treaty of Fredrikshamn was concluded as a result of great power politics. The state border began to run through a legally, administratively, linguistically, and culturally united area. The border is an interesting subject of study as it has remained quite open throughout most of its history: people have talked about a borderless border. In the dissertation, I will assess the meaning of this, particularly in legal terms. In the course of conducting the research, the security policy conditions have changed, and the Torne Valley border and its regulation have once again become a topical issue – not only for the border region, but also for the states of Finland and Sweden and, more broadly, from an international perspective.

First, I will examine how the Torne Valley border has been regulated and how the regulatory changes can be periodised historically. Secondly, I will assess the role of the regulation of the border in its construction. In this sense, I understand the border not only as a legally and politically defined state border, but also as a process of construction in which the intellectual and practical meaning of the border is gradually constructed over history. Thirdly, I will assess the significance of the construction of the border for its regulation in reverse.

In terms of disciplinary classification, I consider my research to be primarily legal-historical, as my perspective and methodology are focused on the study of law and history. Furthermore, my approach to the social construction of reality has been influenced by social sciences. According to this perspective, regulation is important in forming the social reality. On the one hand, regulation can shape the construction of that reality and, on the other hand, communicate the intellectual conditions of its time. The state border embodies a certain historically constructed way of attaching legal imaginaries to physical space. The legal and administrative implementation of such spatio-legal imaginaries contributes to guiding people's behaviour. That, in turn, plays a significant role in the way the social reality of the border is constructed. As far as I know, Nordic state borders have not previously been examined from a similar research perspective.

I have compiled my research material in two stages. Firstly, I have consulted previous research and local history literature on the Torne Valley, as well as reports and studies on the border region from different periods. Based on this, I have identified the main regulatory themes of the border and collected, as comprehensively as possible, national regulatory material from Finland and Sweden, bilateral agreements between the two countries, other international agreements and EU regulation.

Methodologically, on the one hand, I will systematise the regulation of the border into chronologically progressive thematic sections. By means of systematisation, I will examine previous and current regulation, their relationship with other regulation, as well as regulatory change. On the other hand, I will contextualise regulation by relating the systematised information to concurrent societal and socio-cultural phenomena. As a main source for contextualisation I use previous research and local history literature on the Torne Valley border, other documents related to the border, and general literature on Finnish and Swedish history. I call my method history-orientated systematisation and contextualisation.

I will present my findings in the concluding part IV of the study. First, I will periodise the historical changes in the border regulation as follows:

- 1) The period of relatively loose regulation 1809–1918
- 2) The period of nationalism 1918–1948
- 3) The period of integration 1948–2001
- 4) The period of judicialization 2001–

Secondly, I will combine the information I have organised through systematisation and contextualisation with my research perspective on the historical construction of social reality. My overall assessment is that national regulation in particular has tended to position the people of the Torne Valley border area as “Finns” and “Swedes”, between whom not only legal but also intellectual and cultural borders have increasingly been constructed. This has occurred largely in parallel with the historical process in which Finland and Sweden have become more comprehensively regulated modern welfare and rule-of-law states. Thus, what was at first a linguistically and culturally meaningless border has, over the course of history, seemed to have become an increasingly distinct mental border separating people into different nationalities.

My research suggests that the change in the regulatory context has tended to increase the distinctive role of the Torne Valley border. This has been the case especially since the turn of the millennium, although integrationist European regulation since the end of the 20th century has legally lowered the border in many areas, especially those linked to the functioning of the internal market. I have examined the overall legal context of the past decades, through two regulatory processes in particular. The first concerns the attempt to establish a common municipal body under public law between Finland and Sweden. The second process concerns the replacement of the 1971 transboundary river agreement between Finland and Sweden by a new agreement. With the entry into force of the 2010 transboundary river agreement, the application of national legislation and administrative procedures in the Torne River basin was reintroduced. The Finnish-Swedish Transboundary River Commission, which had exercised cross-border competence under the previous agreement, was abolished and a new commission was established without a corresponding legal status.

In both cases, the Finnish and Swedish national preparatory processes and decision-making procedures seemed to have emphasised the legally distinctive role of the state border, regardless of the views presented from the Torne Valley at the time. The legal conditions were interpreted from a national perspective in such a way that the practical promotion of cross-border activities in the Torne Valley area remained subordinate. Based on my research, this meant a change from the previous regulatory history of the border where, for example, cross-border cooperation between state authorities had long been unregulated and done in accordance with the practical cross-border cooperation needs of the region. When cooperation was incrementally brought under regulation, there were few legal or other problems identified. The replacement of border-area-centred pragmatism by state-centred legal problem-orientation represents one important dimension of the change in which the Torne Valley border has been constructed.

Thirdly, the research suggests that the construction of the border, i.e. the greater separation of the legal-administrative and social realities on different sides of the border, seems to mean that the regulation of the border can no longer rely on the traditional linguistic and cultural connections of the Torne Valley inhabitants. In this context, the regulation of cross-border cooperation is to be based on the assumption that it has become more of a question of organising cooperation between two different states and their citizens. In addition to the legal differences and the different national conditions that are associated with them, regulation must also take greater account of the differences between the two countries, including linguistic and cultural differences.

Based on the research, the idea of a borderless border in the Torne Valley does not correspond to either the legal or the social reality. Nevertheless, it is possible to aim for a lowering of the border. The study does not contain concrete normative recommendations. It could, however, be used as a basis for considering whether the flexibility and pragmatism of the Torne Valley border regulation, which is characteristic of its earlier history, could also be a lesson for the present. This could be useful not only for the border region itself but also more broadly for Finland and Sweden and their international partners.

ESIPUHE

Suomen ja Ruotsin välinen raja tuntui olemattomalta, kun asuin lapsena ja nuorena kotikaupungissani Kemissä. Ruotsiin sai mennä vapaasti ja kaupoissa pärjäsi suomen kielellä. Antenni-TV:n aikaan usein kuultiin tokaisu: ”Katotaanpa mitä sieltä Ruot-
tin puolelta tulee.” Haaparannalle ostoksille suunnattaessa onkin usein huumori-
mielessä mainittu ulkomaille lähtemisestä – varsinaisesti sellaisena rajan länsipuolta
ei ole pidetty. Äitini on kotoisin Sallasta. Siellä raja sen sijaan on rajavyöhykkeineen
näyttänyt esteenä, vaikka saatoin katsella itärajan ylitse kesämökkimme tienoilla
olevien vaarojen päältä. Rajan takana tuntui olevan toinen todellisuus, mutta havu-
puumetsä oli aivan samanlaista sielläkin. Ehkä tämän jo lapsesta asti koetun rajojen
erilaisuuden vuoksi ne ovat kiehtoneet.

Syksyllä 2020 olin puolisoni ja Erik-vauvamme kanssa patikoimassa Sallan Ruu-
hitunturilla, josta näkee kauas itään. Tuolloin olivat voimassa tiukat COVID-19 eli
koronapandemian rajoitustoimenpiteet. Havahduin siihen, että Lapin itärajan ja
länsirajan välinen vastakohtaisuus oli vähentynyt: rajattomaksi kutsutusta Tornion-
laakson rajastakin oli tehty vartioitu ja vaikeasti ylitettävä valtiollinen erottelulinja.
Paluumatkalla autolle selostin nyt valmistuneen tutkimukseni perusidean: tarkaste-
lisin, millainen on valtion ja sen rajan oikeudellinen suhde etenkin Tornionlaakson
tapauksessa. Itärajalta sain siis herätyksen tutkia länsirajaa.

Väitöstyöni ohjaaja professori Lotta Viikari totesi oman ja palkitun väitöskir-
jansa esipuheessa, että väitöskirjan kirjoittaminen on yksinäistä yrittämistä: ”wri-
ting a doctoral thesis is a lonely enterprise.” Tähän voin yhtyä, koska olen tehnyt
monituhattuntisen työn itsekseni kotimme työhuoneessa. Silti väitöskirja ei olisi
voinut valmistua ilman ohjausta. Kiitän professori Viikaria tutkimuksen eri vai-
heissa antamista tärkeistä opeista, jotta työstä saattoi tulla sekä sisällöllisesti että
muodollisesti oikeustieteellisen väitöskirjan kriteerien mukainen. Ratkaisevin oli
valinta siirtyä kahden historian tutkimuksellisen artikkelin julkaisemisen jälkeen
monografiaväitöskirjaan. Asemoin sen selkeästi oikeushistorialliseksi. Näin selvitin
pulman siitä, että väitöshankkeesta oli vaarana tulla monitieteisen kokonaisuuden
sijaan ei-mikään-tieteinen kokoelma.

Kiitän myös ohjaajaani professori Kirsi Kuusikkoa, joka on oikeustieteilijän lisäksi
pohjosiin alueisiin erikoistunut FT historian alalta. Hänen tarjoamansa faktatiedot,
lähdevinkit ja lisäselvitystarpeet ovat vahvistaneet tutkimuksen oikeushistoriallista
otetta. Kiitokset kuuluvat myös ohjaajalleni professori emeritus Matti Niemivuolle,
jonka neuvot oikeudellisen kielenkäytön ja lainsäädäntöprosessien huippuasiantun-
tijana ovat parantaneet työn oikeustieteellistä uskottavuutta ja kielellistä tasoa. Hänen

yksityiskohtaiset kommenttinsa käsikirjoitukseen olivat edellytys työn saattamiselle esitarkastusvaiheeseen. Jäljelle jääneet ja esitarkastuksen jälkeen mahdollisesti tulleet uudet virheet ovat tietenkin omiani.

Minulla on ollut suuri kunnia saada työni esitarkastajaksi ja vastaväittäjäksi professori emeritus Jukka Kekkonen, jonka tutkimustyön tuloksia olen hyödyntänyt laajasti niin sisällölliseltä kuin menetelmälliseltä kannalta. Hänen esitarkastuslausunnossaan esittämät huomiot auttoivat yhtäältä kirkastamaan tutkimuksen kysymyksenasettelua ja toisaalta kehittämään johtopäätöksiä. Suuret kiitokset ansaitsee myös toinen esitarkastaja professori Markku Suksi. Hänen yksityiskohtaiset kommenttinsa auttoivat täyttämään monia jäljellä olleita tiedollisia aukkoja. Lisäksi tämäkin palaute auttoi artikuloimaan selvemmin tutkimuskysymyksiä ja keskeisiä johtopäätöksiä, jotka näyttivät vielä esitarkastusversiossa jääneen osittain rivien välistä tulkittaviksi.

Suuret kiitokset myös tärkeälle ja pitkäaikaiselle, laajasti yleissivistyneelle ystävälleni KTM, hum. kand. Anna Piiraiselle, joka luki ja perinpohjaisesti kommentoi käsikirjoitukseni luonnosversiota. Paljon kiitoksia myös oikeustieteen opiskelutoverilleni Lauri Haapasalolle, jonka vinkkien avulla sain korjattua käsikirjoituksesta lukuisia stilistisiä virheitä ja esitystavallisia epäyhdenmukaisuuksia. Kiitokset lisäksi oikeustieteen väitöstutkijatoverilleni Iris Tuomiselle ja OTT Tomi Tuomiselle, joiden kanssa käymäni keskustelut ovat tarjonneet kaivattuja tilaisuuksia akateemiseen ajatustenvaihtoon. Kaltaiselleni itsenäisesti työskentelevälle Tuomisen vetämä kurssi tutkimustyön suunnittelemisesta oli hyödyllinen ja vuorovaikutuksen kannalta tarpeellinen, kuten muutama muukin suorittamani jatko-opiskelijoille tarkoitettu kurssi.

Esitän suuret kiitokset aineistoavusta Lapin korkeakoulukirjastolle ja erityisesti kaukopalvelulle, Lapin kirjastolle sekä Eduskunnan kirjastolle, jonka aina asiantunteva henkilökunta on selvittänyt myös tietopyyntöjäni. Ilman Suomen ja Ruotsin digitoituja valtiopäiväasiakirjoja tutkimuksen tekeminen Kemistä käsin olisi myös ollut ainakin tällaisenaan mahdotonta. Kiitokset myös kaikille heille Suomen ja Ruotsin valtionhallinnoissa ja kunnallishallinnoissa työskenteleville, jotka ovat vastailleet asiakirjapyyntöihini ja erilaisiin tietojeni tarkastamista koskeviin tiedusteluihini.

Työtäni ovat rahallisesti tukeneet Jenny ja Antti Wihurin rahasto, Kulttuuri- ja tiedesäätiö Kemi 2000, Pohjoismaiden hallinnollisen liiton (NAF) Suomen osasto, Suomen Kulttuurirahasto sekä Suomen Kulttuurirahaston Lapin rahasto. Suuret kiitokset rahoittajille luottamuksen osoittamisesta ja päätoimisen väitöskirjatyökentelyn mahdollistamisesta.

Erityiskiitokset kuuluvat perheelleni. Nyt jo edesmennyt isäni Kalle Pekola ja äitini farmaseutti Paula Pekola ovat elämäni varrella tukeneet, rakastaneet ja auttaneet. Viime vuosina äitini on tehnyt tärkeän osansa perheemme ruokahuollon eteen ja on ollut aina valmis lapsenvahdiksi. Sallan korpeen raivatun ja rakennetun rintama-

mieskylänsä ensimmäisenä ylioppilaana ja yliopisto-opiskelijana hän on ollut myös läheinen esikuva elinikäisestä ja edelleen jatkuvasta oppimisesta.

Rakkaimmat kiitokset kuuluvat aviopuolisolleni, LT, pol. mag., erikoislääkäri Anna Svärdille. Olet monin tavoin mahdollistanut, että olen keskellä ruuhkavuosia pystynyt omistautumaan useaksi vuodeksi väitöstutkimukselle. Olet myös näyttänyt esimerkin tohtoriopintojen loppuun saattamisesta: ilman sitä työ olisi tuntunut ylitsepääsemättömältä. Vaikka ei se helpolta tuntunut nytkään, mikä ei valitettavasti voinut olla näkymättä usein iltaisin tai viikonloppuisinkaan – kiitokset jaksamisesta. Kiitokset myös suuren vastuun ottamisesta Erikin ja Edithin hoitamisessa, vaikka ammattisi on vaativa ja päivät pitkiä. Usein tuntuu, että olen saanut enemmän kuin olisi kohtuullista.

Professori emeritus Jukka Kekkonen aloitti oman väitöskirjansa esipuheen toteamalla: ”Väitöskirjan kirjoittaminen on prosessi, joka jättää ihmiseen jälkensä. Eikä vähiten siksi, että se ajoittuu yleensä siihen aikaan elämästä, jolloin nuoruudesta siirrytään (varhaiseen) keski-ikään.” Tämä pätee myös minuun, koska väittelen paria kuukautta ennen 40-vuotissyntymäpäivääni. Jälkeenpäin asiat on helppo saada näyttämään loogisilta. Voi ajatella, että historian, valtiotieteiden ja oikeustieteiden opintoni ovat olleet valmentautumista juuri tätä väitöskirjaa varten. Saman voi sanoa työvuosistani eduskunnan kansliassa vuosina 2008–2018 sekä liikenne- ja viestintäministeriössä vuosina 2019–2020, josta olen ollut perhe- ja tutkimusvapaalla. Ilman virkamiestaustaan näkökulmani oikeudellisiin kysymyksiin ei olisi sellainen kuin se on: en edes osaisi kuvitella sääntelyä tai oikeutta ylipäänsä täysin irrallaan kontekstistaan ja eturistiriidoistaan.

Lopuksi muutama huomio asennoitumisestani tutkimuksen aihepiiriin. Isäni syntyi joulukuussa 1943, vietiin vauvana sotaa pakoon Ruotsiin ja hänen oma isänsä kuoli työtaturmassa vuonna 1952. Isälläni ei kertomansa mukaan ollut taloudellisia mahdollisuuksia jatkaa opintietä kansakoulun jälkeen. Itse taas olen syntymästani lähtien ollut pohjoismaisen hyvinvointivaltion kasvatti. Olen voinut jopa ylikuluttaa sen palveluita, kuten maksutonta korkeakoulutusta ja opintososi-aalisia etuuksia. Suomen valtiolta olen saanut myös työni ja toimeentuloni. Sen myötä väitöstyöhöni sisältyviä kriittisiäkin tutkimuksellisia huomioita ei pidä tulkita tarkoitukseltaan hajottavina vaan rakentavina. Kokonaiskuvan kannalta Suomi ja Ruotsi ovat valtioina ja yhteiskuntina onnistuneet poikkeuksellisen hyvin. Silti kaikki niiden nimissä tehdyt toimet Tornionlaakson rajan ja rajaseudun olojen muokkaamiseksi eivät jälkikäteen näytä välttämättä tarkoituksenmukaisilta tai aina edes oikeutetuilta.

Toivottavasti tutkimuksestani välittyä, että jälkiviisastelun sijaan tarkoituksena on ollut kunkin ajan olosuhteiden selvittäminen ja ymmärryksen lisääminen rajan rakentumisesta. Virkamiestaustani puolesta tiedän, että käsillä olevissa tilanteissa on yleensä toimittava aikataulupaineessa, kulloisessakin poliittisessa ilmapiirissä ja niiden tietojen varassa, joita sattuu olemaan saatavilla. Väitöstutkimuksen kaltainen

vuosikausien puntarointi ei tällöin ole mahdollista – mutta asioiden taustojen syvemmäksi ymmärtämiseksi sellaistaakin tarvitaan, jotta historiasta voidaan halutesaan ottaa oppia tulevaa varten.

Kemissä 14. huhtikuuta 2024, lähdössä pian Tornionlaakson halki kulkevaa Kilpisjärventietä pitkin kohti Yllästä,

Sami Pekola

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	IV
SAMMANFATTNING.....	VII
SUMMARY.....	X
ESIPUHE.....	XIII
LYHENTEET.....	XX
I JOHDANTO.....	1
1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN.....	1
1.1 Tavoite, rajaukset, merkitys ja kysymykset.....	1
1.2 Aineisto ja tutkimuksen jäsenys.....	9
1.3 Näkökulma ja menetelmä.....	16
1.3.1 Oikeus osana sosiaalista todellisuutta.....	16
1.3.2 Historian ja oikeuden monitasoinen muutos.....	21
1.3.3 Historiapainotteinen systematisointi ja kontekstualisointi.....	26
2 VALTIOT JA RAJAT.....	31
2.1 Historiallisesti rakentuneet valtiot.....	31
2.2 Rajat oikeuksien kohtauspaikkana.....	41
2.3 Oikeudelliset ja henkiset rajat.....	50
II SUOMEN AUTONOMIAN AIKA JA ITSENÄISYYDEN ALKUVUOSIKYMMENET.....	54
1 KUNINGASKUNNAN JA SUURIRUHTINASKUNNAN VÄLINEN RAJA.....	54
1.1 Tornionlaakson jako vuonna 1809.....	54
1.1.1 Rajalinjaksi kompromissiratkaisu.....	54
1.1.2 Valtionraja ihmisyhteisöjen halki.....	65
1.2 Rajan rakentaminen ja ylittäminen.....	67
1.2.1 Asuminen ja taloudellinen toiminta.....	67
1.2.2 Liikkuminen.....	69
1.2.3 Infrastruktuuriyhteydet.....	72
1.2.4 Rajan hallinnon ja taloudellisen toiminnan kytkös.....	75
1.2.5 Monenkirjava rajan ylittävä toiminta.....	80
1.3 Suuret poliittiset muutokset 1900-luvun alussa.....	85
1.3.1 Tiukentuva rajahallinta.....	85
1.3.2 Rajan itäpuolen itsenäistyminen.....	89

2	KAHDEN KANSALLISVALTION VÄLINEN RAJA	93
2.1	Valtiollinen muutos ja rajaseudullinen jatkuvuus	93
2.1.1	Riitelystä pohjoismaiseen suuntaukseen	93
2.1.2	Käytännöllinen rajaviranomaisyhteistyö	103
2.2	Infrastruktuuriyhteydet	108
2.2.1	Liikenne	108
2.2.2	Viestintä ja energia	110
2.3	Liikkuminen ja taloudellinen toiminta	113
2.3.1	Liikkuminen	113
2.3.2	Tullit ja rajakauppa	117
2.3.3	Muu taloudellinen toiminta	122
2.4	1940-luvun pitkä poikkeusaika	124
2.4.1	Rajaseudun liikkumisrajoitukset	124
2.4.2	Taloudellisen toiminnan rajaseutupoikkeukset	129
III	TOISEN MAAILMANSODAN JÄLKEINEN AIKA	133
1	LÄNSI-INTEGROITUVIEN POHJOISMAIDEN VÄLINEN RAJA	133
1.1	Suomelle väylä länteen ja Ruotsille itäinen riski	133
1.2	Pohjoismainen ja eurooppalainen lähentyminen	141
1.2.1	Pohjoismainen yhteistyö	141
1.2.2	Eurooppalainen yhteistyö	148
1.3	Hyvinvointivaltiokehitys	151
1.3.1	Elintasoraja ja muuttoliike	151
1.3.2	Kieli- ja kulttuuriyhteydet	162
2	RAJAN VALVONTA JA RAJAN YLITTÄVÄ LIIKKUMINEN	170
2.1	Suomalais-ruotsalainen ja eurooppalaistuva rajavalvonta	170
2.1.1	Rajan valvontaviranomaiset	170
2.1.2	Viranomaisyhteistyön sääntely	174
2.1.3	Eurooppalainen sisärajavallvonta	178
2.2	Liikkuminen	182
2.2.1	Pohjoismainen passivapaus	182
2.2.2	Eurooppalainen vapaa liikkuvuus	187
3	INFRASTRUKTUURIYHTEYDET	190
3.1	Liikenne	190
3.1.1	Tie- ja raideliikenne	190
3.1.2	Lentoliikenne	198
3.2	Energia ja viestintä	202
3.2.1	Sähkö- ja viestintäyhteydet	202
3.2.2	Rajavesistöjen valjastamissuunnitelmat	208
4	TALOUDELLINEN TOIMINTA	212
4.1	Sisämarkkinakehitys ja rajaseutupoikkeukset	212
4.1.1	Tullimuurista tulliliittoon	212
4.1.2	Tuonti-, vienti- ja hintasäännöstelystä vapaakauppaan	221
4.1.3	Salakuljetus	231
4.2	Suvereniteettisaaret	240

5 KUNNALLINEN RAJAN YLITTÄVÄ YHTEISTYÖ	245
5.1 Sääntely.....	245
5.1.1 Pohjoismaiset sopimukset.....	245
5.1.2 Eurooppalaiset sopimukset.....	254
5.1.3 Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä.....	259
5.2 Rajakunnallinen julkisoikeudellinen toimielin.....	263
5.2.1 Lähtökohtana suuret suunnitelmat.....	263
5.2.2 Suomen selvitys ja mahdollisuus esimerkkialueeksi.....	273
5.2.3 Ruotsin selvityksestä tiukat oikeudelliset edellytykset.....	283
5.2.4 Valmistelun hiipuminen.....	293
5.3 Yhteistyö käytännössä.....	299
5.3.1 Kuntain toimikunnista Tornionlaakson neuvostoon.....	299
5.3.2 Tornio ja Haaparanta.....	309
5.3.3 Muut rajakunnat.....	328
6 SUOMEN JA RUOTSIN VÄLISET RAJAJOKISOPIMUKSET	338
6.1 Vuoden 1971 sopimus ja rajajokikomissio.....	338
6.1.1 Tarve rajan ylittävälle ratkaisulle.....	338
6.1.2 Sopimuksen hyväksyminen ongelmatonta.....	342
6.1.3 Rajajokikomissio ja ilmenneet oikeudelliset vaikeudet.....	350
6.2 Uuden sopimuksen valmistelu.....	355
6.2.1 Ruotsalaiselvityksessä uudistamistapa vielä avoinna.....	355
6.2.2 Suomalaiselvitys ja ainoan vaihtoehdon määrittäminen.....	363
6.2.3 Vuoden 2004 hyväksymättä jäänyt sopimus.....	368
6.3 Vuoden 2010 sopimus.....	376
6.3.1 Takaisin kansallisiin järjestelmiin.....	376
6.3.2 Toiveet toimivaltaisen komission säilyttämisestä.....	391
6.3.3 Suomen eduskuntakäsittely ja muutosten mahdottomuus.....	401
6.3.4 Ruotsin valtiopäivillä perus- ja ihmisoikeudet etusijalla.....	414
6.3.5 Valtiot jälleen vallankäyttäjinä.....	420
IV KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET JA LOPPUARVIOINTI	432
1 RAJAN SÄÄNTELYLLISET MUUTOSVAIHEET	432
1.1 Väljähkön sääntelyn aika 1809–1918.....	432
1.2 Kansallisvaltiollisuuden aika 1918–1948.....	437
1.3 Lähentymisen aika 1948–2001.....	443
1.4 Oikeudellistumisen aika 2001–.....	452
2 SÄÄNTELYN MERKITYS RAJAN RAKENTUMISELLE	466
3 RAKENTUNEEN RAJAN MERKITYS SÄÄNTELYLLE	474
4 RAJATON RAJA – EI TAI EHKÄ SITTEENKIN	480
5 LOPUKSI	488
LÄHTEET	493

LYHENTEET

ab	Aktiebolag
AVI	Aluehallintovirasto (Suomi)
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BeVU	Bevillningsutskottet (Ruotsi)
BO	Valtiovarainministeriön budjettiosasto (Suomi)
c	Centerpartiet (Ruotsi)
CEF	Connecting Europe Facility
CETS	Council of Europe Treaty Series
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dir.	Kommittédirektiv (Ruotsi)
dnr	Diarinummer
dnro	Diaarinumero
Ds	Departementsserien (Ruotsi)
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EAYY	Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä
ECE	The United Nations Economic Commission for Europe
ed.	Kansanedustaja
EFTA	European Free Trade Association. Euroopan vapaakauppajärjestö
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Suomi)
EMU	Economic and Monetary Union
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies (Suomi)
ETA	Euroopan talousalue
ETY/EEC	Euroopan talousyhteisö/The European Economic Community
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EV	Eduskunnan vastaus (Suomi)
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
Fi	Finansdepartementet (Ruotsi)
fp	Folkpartiet/Folkpartiet liberalerna (Ruotsi)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
h	Högerpartiet (Ruotsi)

HaV	Hallintovaliokunta (Suomi)
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto (Suomi)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö (Suomi)
HE	Hallituksen esitys (Suomi)
ILA	The International Law Association
ILO	International Labour Organization
Interreg	European Territorial Cooperation
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JoU	Jordbruksutskottet (Ruotsi)
Ju	Justitiedepartementet (Ruotsi)
kd	Kristdemokraterna (Ruotsi)
kesk.	Keskustan eduskuntaryhmä (vuoteen 1965 Maalaisliitto, ml., Suomi)
KEVSOS	Suomen ja Euroopan entisten sosialistimaiden välinen kauppasopimusjärjestely
KHO	Korkein hallinto-oikeus (Suomi)
KK	Kirjallinen kysymys (Suomi)
KKV	Vastaus kirjalliseen kysymykseen (Suomi)
kok.	Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä (Suomi)
KU	Konstitutionsutskottet (Ruotsi)
LU	Lagutskottet (Ruotsi)
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö (Suomi)
m	Moderata samlingspartiet (Ruotsi)
M	Miljödepartementet (Ruotsi)
MJU	Miljö- och jordbruksutskottet (Ruotsi)
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö (Suomi)
MmVM	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö (Suomi)
mom.	Momentti
mot.	Motion
Nordek	Organisationen för nordiskt ekonomiskt samarbete
NU	Nordisk utredningsserie
NÄT	Nordiska ämbetsmannakommittén för transportfrågor
NÄRP	Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik
oy/oyj	Osakeyhtiö/julkinen osakeyhtiö
PeV	Perustuslakivaliokunta (Suomi)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto (Suomi)
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö (Suomi)
prop.	Proposition (Ruotsi)
ptk.	Pöytäkirja
r	Ruotsalainen eduskuntaryhmä (Suomi)
ry	Rekisteröity yhdistys (Suomi)
s	Socialdemokraterna (Ruotsi)

sd.	Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä (Suomi)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SiVM	Sivistysvaliokunnan mietintö (Suomi)
SKDL	Suomen kansan demokraattinen liitto
SM	Sisäasiainministeriö, vuodesta 2014 sisäministeriö (Suomi)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
SPJL	Suomen Poliisijärjestöjen Liitto
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (Suomi)
SuVM	Suuren valiokunnan mietintö (Suomi)
SVT	Sveriges Television (Ruotsi)
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats -analyysi
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser (Ruotsi)
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto (Suomi)
TOMA	Kaavoitusyhteistyö rajalla Tornionlaaksossa -projekti
TU	Trafikuskottet
UaVL	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto (Suomi)
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö (Suomi)
UNDROP	United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas.
UU	Utrikesutskottet (Ruotsi)
vas.	Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä (Suomi)
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö (Suomi)
vihr.	Vihreä eduskuntaryhmä (Suomi)
VM	Valtiovarainministeriö (Suomi)
VN	Valtioneuvosto (Suomi)
VNK	Valtioneuvoston kanslia (Suomi)
VNP	Valtioneuvoston päätös (Suomi)
VO	Valtiovarainministeriön vero-osasto (Suomi)
vp	Valtiopäivät (Suomi)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
Yle	Yleisradio oy (Suomi)
YmV	Ympäristövaliokunta (Suomi)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YYA	Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain liiton välillä

I JOHDANTO

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN

1.1 Tavoite, rajaukset, merkitys ja kysymykset

Tutkimuskohteeni on Suomen ja Ruotsin välinen Tornionlaakson raja. Alueelle ei ole yksiselitteistä määritelmää.¹ Vuonna 1995 hyväksytyssä ensimmäisessä Tornionlaaksoa koskeneessa EU:n Interreg-rakennerahasto-ohjelmassa sen kattaman alueen rajaus ilmaistiin kuitenkin tavalla, joka kuvaa hyvin niin Tornionlaaksoa kuin sen kanssa samassa laajassa maantieteellisessä vaikutuspiirissä olevia alueita:

”Tornionlaakson käsite on muodostunut luontaisen yhteistyön suuntautumisen sekä historiallisten ja kulttuuristen syiden takia. Suomesta Tornionlaaksoon kuuluvat Tornio, Ylitornio, Pello, Muonio ja Enontekiö. Ruotsista Tornionlaaksoon kuuluvat kaikki Tornionjokeen rajautuvat kunnat eli Haaparanta, Övertorneå, Pajala ja Kiiruna. Tosin Kiirunan kunnasta Tornionlaaksoon kuuluu vain kunnan koillisosassa sijaitsevat Kare-suandon ja Vittangin seurakunnat. Tämä rajaus on luonnollinen, sillä Kiirunan länsiosilla ei ole paljonkaan yhteyksiä Tornionlaaksoon päin. Sen sijaan Kiirunan keskusta ja muut länsiosat harjoittavat yhteistyötä Norjan suuntaan ja ne osallistuvatkin Norjan vastaisen rajan Interreg-ohjelman tekoon. Tornionlaakson Interreg II -ohjelmaan on liitetty myös varsinaiseen Tornionlaaksoon rajautuvia kuntia. Ruotsista näihin ns. tukikuntiin kuuluvat Kiirunan kunnan länsiosat sekä Jällivaaran, Överkalixin ja Kalixin kunnat. Suomesta tukikuntia ovat Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola ja Kittilä. Edellä mainittujen Suomen ja Ruotsin alueiden lisäksi tukikuntiin lukeutuu Storfjordin kunta Pohjois-Norjasta. Yhdessä Tornionlaakso ja tukikunnat muodostavat Tornionlaakson Interreg II -ohjelma-alueen.”²

1 Prokkolan (2008, 3) mukaan erilaisten poliittishallinnollisten määritelmien ohella rajaseudun asukkaat käyttävät Tornionlaakson käsitettä myös omaehtoisesti osana alueellista identifikaatiotaan. Heillä voi olla monenlaisia maantieteellisiä tai kulttuurisia aluemääritelmiä: jotkut voivat mieltää Tornionlaakson käsittävän vain Suomen tai Ruotsin puolen Tornionlaakson ja toiset mieltävät alueen ylijarajaiseksi. Näin ollen myös sosiaalisen todellisuuden alueraja voi olla eri kuin oikeudellisesti tai hallinnollisesti määritelty raja. Tässä tutkimuksessa käytän Tornionlaakson käsitettä ylijarajaisessa merkityksessään ja tarvittaessa käsitteitä Suomen tai Ruotsin Tornionlaakso, mikäli asia koskee vain valtionrajan toista puolta.

2 Ks. Tornionlaakson neuvosto 1995, 9.



Tornionlaakson neuvosto -yhteistyöelimen jäsenkunnat 1.1.2022 lähtien. Tornionlaakson neuvosto.

Tornionlaakson rajaa on esimerkiksi matkailumarkkinoinnissa, kunnallisviestinnässä sekä aluetta käsittelevissä selvityksissä ja mediakirjoituksissa kutsuttu monesti käsitteellä ”rajaton raja”.³ Tarkastelen, miten tämä iskulause suhteutuu rajan sääntelylliseen historiaan ja myös millaisena se etenkin oikeudellisesti näyttäytyy nykyajan tilanteessa.

Tavoitteeni on ensiksi selvittää rajan tähänastiset sääntelylliset muutosvaiheet sen alkupisteestä eli vuodesta 1809 nykyaikaan. Toiseksi tavoitteena on arvioida sääntelyn merkitystä rajan rakentumiselle ja toisaalta käänteisesti sitä, mitä rajan

3 Ks. esim. Visit Meri-Lappi, verkkopalvelu: ”Meänmaa – Rajaton raja”. Luettu 6.6.2023; Kuntarekry, verkkopalvelu: ”Tornion kaupunki”. Luettu 6.6.2023; Yle, verkkouutinen 26.9.2009: ”Rajaton raja -juhla messu kuullaan YLE Radio 1:ssä”; Ks. myös Øresundsintitutet 2021, jossa käytetään käsitteitä ”rajaton Tornionlaakso” ja ”rajaton raja” kuvaamaan käsityksiä yhteisestä alueesta, jossa ”tietyissä mielessä ei ole rajaa”. Rajaa on toisinaan sanottu myös ”maailman rauhallisimmaksi rajaksi”. Ks. esim. Kaleva, verkkouutinen 1.1.2019: ”Haminan rauha halkaisi Tornionjokilaakson kulttuurialueen kahtia, nyt paikalla on maailman rauhallinen raja – ”Täällä asuville tornionlaaksolaisuus on se ensimmäinen kansallisuus””; Yle, verkkoartikkeli 6.3.2022: ”Onko tässä maailman rauhallinen raja?”

rakentuminen merkitsee sen sääntelylle.⁴ Sääntelyllä tarkoitan yhtäältä niitä valtiollisia, kansainvälisoikeudellisia ja viime vuosikymmenten osalta myös unionioikeudellisia oikeusnormeja, joilla Tornionlaakson rajaa ja sen ylittävää toimintaa on säännelty. Toisaalta tarkoitan myös sellaista esimerkiksi taloudelliseen toimintaan tai yhteiskunnan palveluiden järjestämiseen liittyvää sääntelyä, jonka varsinaisena tarkoituksena ei ole ollut säännellä rajaa, mutta joka on muovannut rajan rakentumista ohjaamalla tavalla tai toisella ihmisten ja yhteisöjen toimintaa.⁵ Tornionlaakson rajan rakentumisen historia edustaa laajempaa ilmiötä, joka koskee alueellisesti rajattujen suvereenien kansallisvaltioiden ja niiden rajaseutujen ihmisten ja yhteisöjen välistä oikeudellista ja hallinnollista suhdetta.

Rajan rakentumista koskevan tutkimusaiheeni vuoksi hahmotan rajan laajemmassa merkityksessä kuin vain oikeudellisena valtionrajana, joka on saanut alkunsa vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksesta ja jota on tarkennettu rajanjärjestelysopimuksilla ja myöhemmillä rajankäynneillä.⁶ Tutkimukseni kannalta on olennaista ymmärtää raja myös rakentumisprosessina, jossa oikeudellisen lisäksi rajan käytännöllinen ja henkinen merkitys muodostuu historian kuluessa. Raja on siten paitsi käsitteelliseen oikeudelliseen myös pitkälti käytännölliseen sosiaaliseen todellisuuteen kuuluva ilmiö. Abstraktilla tasolla valtionraja edustaa tietynlaista historian kuluessa muovautunutta tapaa liittää oikeudellisia kuvitelmia fyysiseen tilaan. Kyse on sellaisista tilallis-oikeudellisista kuvitelmista (engl. spatio-legal imaginary), jossa maantieteelliset alueet on rajattu toisistaan erillisiksi valtioksi.⁷ Alituisesta historiallisesta muutoksestaan huolimatta valtiot ja niiden rajat on usein pyritty esittämään luonnollisina ja lähtökohtaisesti pysyvinä.⁸ Tällaisella tavalla hahmottaa maailma on käytännön vaikutuksia, mikäli ihmiset ja yhteisöt noudattavat rajoja ja huomioivat ne toiminnassaan. Siten myöskään Tornionlaakson rajan ja rajaseudun nykytilanne ei ole seurausta pelkästään vuoden 1809 rauhansopimuksesta vaan siitä, miten valtiot, yhteisöt ja yksilöt ovat rajan määrittämisen jälkeen toimineet.

4 Käytän tietoisesti sanaa ”merkitys” sanan ”vaikutus” sijaan. Esittelen myöhemmin tarkemmin tutkimusnäkökulmaani, jonka mukaisesti en pyri todentamaan sääntelyn oletettuja kausaali vaikutuksia. En siis katso, että tietynlaisesta sääntelystä olisi seurannut ja seuraisi jotenkin lainomaisesti tietynlaisia vaikutuksia inhimilliseen todellisuuteen. Pidän kuitenkin selvänä, että sääntelyllä on merkitystä sille, millaiseksi raja on muodostunut ja muodostuu. Ilman sääntelyä koko rajaa ei ylipäänsä olisi myöskään sosiaalisessa todellisuudessa.

5 Ks. Tieteen termipankki: ”oikeudellinen sääntely”. Klami – Siltala. Luettu 20.3.2023.

6 Vuonna 2006 tehdyn rajankäynnin pöytäkirja sisältää täydellisen luettelon rajan juridisen määrittelyn vaiheista asiakirjaotteineen lähtien vuonna 1809 Ruotsin ja Venäjän välillä tehdystä Haminan rauhansopimuksesta (Fredsfördrag 1809 2:A. SE/RA/25.3./2/44/A). Ks. Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006.

7 Ks. Delaney (2010), joka käyttää käsitettä ”spatio-legal imaginary/imaginaries”. Sille ei kaiketi ole vakiintunutta suomennosta. Tilallis-oikeudelliset kuvitelmat ovat taustalla erilaisten käytännön tasolla ilmenevien tilallis-oikeudellisten asetelmien (settings/configurations) muodostamisessa. Delaney (2010, 135) mukaan kuvitelmat ja niiden mukaisesti muodostuneet asetelmat eivät kuitenkaan ole pysyviä vaan tilallis-oikeudellisia maailmoja voidaan määrittää aina uudelleen.

8 Camilleri – Falk 1992, 183; Paasi 1996, 50–53.

Maantieteellisesti olen rajannut tarkasteluni Tornionlaaksoon ja erityisesti sen eteläosaan, jossa rajaseutu on ollut molemmin puolin asutettua ja perinteiset rajan ylittävät yhteydet monimuotoisia ja tiiviitä. Alue on tutkimuksellisesti kiinnostava, koska vuoden 1809 raja kulki kielellisesti, kulttuurisesti, yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti yhtenäisen alueen halki. Ennen Haminan rauhaa Tornionlaakson rajaa ei ollut olemassa, joten rajan rakentumisprosessin ja siten tutkimuksen ajallinen alkupiste on selkeästi määriteltävissä.⁹ Päätepiste ei ole samalla tavalla määriteltävissä, koska monet käsiteltävät historialliset kehityskulut ovat edelleen jatkuvia. Rajaankuitenkin tutkimuksen tekemisen aikana tapahtuneiden COVID-19 eli koronapandemian rajoitustoimenpiteiden seikkaperäisen erittelyn ja historiallisen merkityksen arvioinnin tutkimuksen ulkopuolelle. Ensinnäkään ajallinen etäisyys kyseisen poikkeuksellisen tapahtumakokonaisuuden oikeushistorialliseen arviointiin ei mielestäni ole riittävä. Toiseksi asiaan liittyvän aineiston määrä on niin runsas, ettei sen kattavaa käsittelyä ole mahdollista sisällyttää tähän väitöstutkimukseen.¹⁰

Keskittyminen yhteen rajaseutuun mahdollistaa tutkimustavoitteeni edellyttämän ajallisesti ja sisällöllisesti laajan tarkastelun, jotta rajan rakentumisen historiallisesta kaaresta ja sen muutosvaiheista voidaan saavuttaa riittävän kattava ja monipuolinen ymmärrys. Vertailun mielenkiintoisuudesta huolimatta usean rajaseudun tutkiminen valitsemallani tavalla ei olisi mahdollista ainakaan yhdessä väitöskirjassa.¹¹ Maantieteellisen pääpainon johdosta myös erityisesti saamelaisen rajan ylittävää toimintaa ja oikeuksia koskevien kysymysten käsittely rajautuu pääosin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹² Minulla ei ole kielitaitoa saamenkielisten lähteiden hyödyntämiseen, eikä sen paremmin riittävää saamelaisen oikeus- ja muun kulttuurin tuntemustakaan, mikä myös on tärkeä peruste aiheen rajaamiselle.¹³

9 Ks. esim. Haaparannan (Hederyd 1993) ja Tornion (Teerijoki 2007, 2010) historiaa käsittelevät perusteokset, jotka kuvaavat Tornionlaakson tiiviitä rajan ylittäviä yhteyksiä. Myös 1990-luvulla käynnistetyissä pyrkimyksissä mahdollistaa oikeudellisesti aiempaa syvempiä rajan ylittäviä kunnallisia yhteistyömuotoja tunnistettiin, että rajan ylittävä vuorovaikutus ja yhteistyö oli edennyt pisimmälle etenkin Haaparannan ja Tornion välillä. Ks. Ds 1994:67, 63; SOU 2002:84, 41.

10 Esimerkiksi pelkästään liikenne- ja viestintäministeriön johdolla valmisteltiin vuosina 2020–2021 yhteensä noin 40 kansallista koronakriisiin liittynyttä lakiehdotusta ja asetusmuutosta. Lisäksi pantiin täytäntöön kymmenkunta EU-asetusmuutosta. Ks. LVM 2023:10, 10.

11 Ks. Foucault (1980), joka toteaa Tarkkailla ja rangaista -teoksensa johdannossa tarkastelevansa vankilalaitoksen syntyä ainoastaan Ranskan rangaistusjärjestelmässä vertailun sijaan. Foucault'n mukaan historiallisten kehityskulkujen ja instituutioiden väliset erot tekisivät yksityiskohtiin paneutumisen liian raskaaksi ja yrityksen antaa kuva kokonaisilmästä liian kaavamaiseksi. Vastaavasti tämän tutkimuksen tavoitteena on välttää kaavamaisia ja stereotyyppisiä yleistyksiä niin sääntelyn, historian kuin yhteiskunnallisen muutoksen tarkastelun osalta. Tämä edellyttää aiheen rajaamista.

12 Tunnistan silti, että pohjoiset valtionrajat ja niiden ajoittain tiukentunut sääntely ovat vaikuttaneet saamelaisiin merkittävästi. Ks. esim. Lähtenmäki 2004, 346–383; Enbuske 2008, 419–425; Lehtola 2015, 58–59; Magga 2024, 31.

13 Ks. Hautamäki 2003, 108. Oikeusvertailun mahdollisuuksia käsittelevässä artikkelissaan Hautamäki suhtautuu kyseenalaistavasti siihen, jos tutkija ei pysty hyödyntämään alkukielisiä lähteitä vaan joutuu turvautumaan käännettyyn aineistoon. Tämä koskee mielestäni osittain myös suomenkielistä materiaalia

Maantieteellisestä rajauksestani huolimatta aiheeni liittyy ilmiötasolla laajemmin suvereenien territoriaalivaltioiden ja rajaseutujen ihmisten ja yhteisöjen välisiin oikeudellisiin ja hallinnollisiin valta-asetelmiin.¹⁴ Nykyaikaiset valtiot ja niiden oikeusjärjestelmät ovat vastavuoroisessa suhteessa. Valtiollisen oikeuden keskeinen oikeuslähde on kansallisen lainsäätäjän säätämät lait, ja lakien toteutumisen takeena on valtiollinen koneisto. Valtio puolestaan tarvitsee oikeutta sisäiseen järjestäytymiseensä

joissain pohjoismaisissa rajan ylittävää toimintaa käsittelevissä tutkimuksissa. Niissä ei välttämättä ole voitu hyödyntää suomenkielisiä lähteitä, vaikka tutkimusaiheet koskettaisivat myös Suomea (ks. esim. Persson 2005; Wenander 2014). Toki Suomen osalta ainakin säädökset ja valtiopäiväasiakirjat ovat saatavilla myös ruotsiksi. Ks. myös Lehtola (2015, 27) ja Guttorm (2018, 12), joiden perusteella saamelaisten historiaa ja asemaa ovat aiemmin tutkineet pääasiassa muut kuin saamelaiset, vaikka nykyisin saamelais-tutkimus on yhä enenevässä määrin saamelaisten itsensä ja omista lähtökohdistaan tekemää. Katsonkin, että minulla ei olisi ilman mittavaa lisäperehtymistä riittäviä yhteiskunnallisia ja kulttuurisia tietoja ryhtyä arvioimaan rajasaantelyn merkitystä erityisesti saamelaisille. Myös Koistisen (2008, 962) perusteella vaikuttaa selvältä, että tutkijan omasta kokemuksiin pohjautuva poikkeavan oikeuden onnistunut tutkiminen edellyttää laajamittaista historia- ja yhteiskuntatieteellistä taustatyötä. Ks. lisäksi Magga (2024, 25, 219), joka katsoo, että saamelaisten omien lakien lopullinen artikulointi, tulkinta ja soveltaminen on saamelaisyhteisöjen itsemäärämiseen kuuluva asia. Kysymyksenasettelu siitä, millaisia oikeuksia saamelaisilla on valtion lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden valossa, on Maggan perusteella vaillinainen.

14 Valtion tunnusmerkkeinä pidetään kansainvälisen tapaoikeuden näkökulmasta yleensä valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta vuoden 1933 Montevideon yleissopimuksesta otettuja neljää tekijää: 1) kansa, 2) maa-alue, 3) hallitusvalta ja 4) kyky täyttää kansainväliset sitoumukset. Kriteerit ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia ja on esimerkiksi katsottu, ettei valtiolla tarvitse olla täysin määritellyä rajaa: useat valtiot eivät ole hyväksyneet esimerkiksi Israelille tietyjä rajoja, mutta eivät silti ole pidättyneet pitämästä Israelia valtiona. Valtion tunnusmerkit, kuten tehokas hallitusvalta, ovat voineet myös osittain hävitä huomattavaksikin aikaa, mikä ei ole silti ole merkinnyt valtion katoamista. Tieteen termipankki: ”valtio”. Koskenniemi – Kari. Luettu 22.3.2024. Ks. esim. Hakapää (2010, 76, 85) Suomen kannalta tilanteesta, jossa Baltian maat pyrkivät irtautumaan Neuvostoliiton yhteydestä sen hajoamisvaiheessa. Valtion perinteisen tunnusmerkistön täytyminen oli pitkään myös Suomen hallituksen edellytyksenä Baltian maiden itsenäisyyden tunnustamiselle. Niin kauan kuin maiden tosiasiallinen hallitusvalta oli Moskovassa, myöskään tunnustamisedellytysten ei katsottu täyttyneen. Lopulta Suomi katsoi 1990-luvun alussa, ettei sen tarvinnut tunnustaa Baltian maita erillisellä julistuksella lainkaan: se oli jo tehty aikanaan 1920-luvulla, eikä maiden liittämistä Neuvostoliittoon ollut muodollisesti tunnustettu. Uudessa tilanteessa siis tulkittiin, että vanhat tunnustukset olivat edelleen voimassa.

Ks. Grant (1999, 414–418) Montevideon sopimuksen valtiokriteeristön muotoutumisen taustoista. Grantin mukaan vuoden 1933 tilanteessa nämä kriteerit kyllä olivat osa kansainvälisoikeudellista todellisuutta, mutta eivät olleet vielä kovin pitkään ainakaan monopoliasemassa: ”Though the criteria enunciated at Montevideo were very much a part of the international legal milieu by 1933, territorial power, population, and effectiveness had not monopolized state theory for very long. At least two ideas had offered competing conceptions of the foundation of statehood – or at least of sovereignty. Contiguity doctrine and legitimacy held key places in nineteenth century thought and practice, sometimes alongside the future Montevideo criteria, sometimes alone.” Grantin (1999, 453–456) mukaan Montevideon sopimus on siten oman aikakautensa oikeudellisen todellisuuden pysäytyskuva (snapshot). Hän huomauttaa lisäksi, että sen on ratifioinut melko harvalukuinen joukko Amerikan valtioita. Ks. myös Espasa (2018, 781), jonka perusteella kansainvälispoliittisesti Montevideon sopimus ajoittuu Yhdysvaltain etenkin Franklin D. Rooseveltin (1882–1945) vuonna 1933 alkaneen presidenttikauden myötä korostamaan niin sanottuun hyvän naapurisuuden politiikkaan (Good Neighbor policy). Tavoitteena oli parantaa diplomaattisia suhteita Amerikan mantereella, missä yhtenä keinona oli aiempaa korostuneempi kansallisen suvereniteetin muodollinen kunnioittaminen.

ja toimivaltuuksiensa käyttämiseen.¹⁵ Esimerkiksi Suomen vuoden 2000 perustuslain 1 §:ssä on ilmaistu valtion täysivaltaisuuden periaate. Se merkitsee viimekätisen vallan keskittämistä valtiolle sen rajojen sisällä erityisesti suhteessa erilaisiin valtiosisäisiin toimijoihin. Suvereenin valtion rajat muodostavat siten myös sen oikeuden pääasiallisen alueellisen tilan.¹⁶ Tornionlaakson kaltaiset raja-alueet ovat valtioiden oikeudenkäyttöpiirien kohtauspaikkoja. Rajaseutujen ihmisten ja yhteisöjen edellytyksille toimia valtionrajan ylittävästi on suuri merkitys sillä, miten rajavaltioiden oikeudenkäyttöpiirien kohtaaminen toteutuu. Tämän tarkastelu on tutkimukseni keskiössä.

Tutkimusaiheeni valikoitumisen aikaan syksyllä 2020 poliittinen ja yhteiskunnallinen tilanne oli muuttunut tavalla, jonka myötä valtiot ja niiden rajat näyttäytyivät jälleen uudenlaisessa valossa. Niin sanotun itäblokin romahtaminen oli johtanut kylmän sodan päättymiseen 1980- ja 1990-luvun taitteessa. Sen jälkeisinä vuosikymmeninä tyypillisesti ajateltiin, että eurooppalaisia rajoja ei enää pyrittäisi muuttamaan kuin korkeintaan rauhanomaisessa, demokraattisessa ja laillisessa järjestyksessä. Ainakin länsimaissa tahdottiin uskoa, että valtionrajojen merkitys tulisi alati vähenemään liberaalin demokratian ja globaalin markkinatalouden voitokulun¹⁷ tai jopa ”lopullisen voiton”¹⁸ myötä. Arvioitiin, että oltaisiin siirtymässä kansallisvaltioiden jälkeiseen, postnationaaliseen aikakauteen.¹⁹ Myös pohjoisista alueista ajateltiin tulevan geopoliittisen kilvoitteluareenan sijaan rauhanomaisen kansainvälisen yhteistyön esimerkkiseutua.²⁰

Viimeistään 2010-luvulla saatiin herätä siihen, että joko kansainvälispoliittinen tilanne oli muuttunut tai läntinen voitonriemuinen tilannekuva oli ollut alkujaan väärä. Niin sanottu eurokriisi oli jo 2010-luvun vaihteessa lisännyt yhdentyneen Euroopan sisäisiä jännitteitä. Vuoden 2015 niin sanotun turvapaikanhakijakriisin

15 Tuorin (2007a, 51, 279–280) mukaan valtiosääntö on modernin oikeuden kokonaisuudessa erityisasemassa, koska siinä moderni oikeus määrittelee oman tilansa kansallisvaltion tilaksi: valtiosääntö ja moderni kansallisvaltio kuuluvat yhteen. Myös Jyrängin (1989, 20) mukaan perustuslaillisuus on siinä mielessä kansallinen käsite, että se kietoutuu kansallisen perustuslain ja oikeusjärjestyksen ympärille, vaikka sisältäisikin alkuperältään kansainvälisiä ainesosia. Ks. myös Rigo 2009, 52.

16 Tuori 2007b, 16–18. Vaikka alue- eli territoriaaliperiaatteen mukaisesti valtion toimivalta on pois-sulkevaa yliherruutta alueellaan, valtion toimivalta voi kuitenkin ulottua myös sen rajojen ulkopuolelle ja kohdistua tiettyyn henkilöön, alueeseen tai omaisuuteen jonkin erityisen toimivaltaperusteen nojalla. Ks. Tieteen termipankki: ”valtion toimivalta”. Koskenniemi – Kari. Luettu 25.5.2023.

17 Kekkosen (2009, 151–152) mukaan esimerkiksi vielä vuonna 2009 näytti siltä, että liberaalin demokratian ja markkinatalouden nimiin vannottiin yleisesti lähes kaikkialla maailmassa siitä riippumatta, kuinka hyvin tai huonosti kunkin yhteiskunnan todellisuus vastasi liberaalin demokratian ihanteita. Kekkosen toteaman mukaisesti historia näytti ”pysähtyneen” siinä mielessä, ettei väestöryhmiä liikuttaneita kokonaisvaltaisia uusia doktriineja ollut näyttänyt syntyneen.

18 Ks. esim. Loughlin (2000,3): ”the ultimate triumph of liberal democracy”.

19 Esim. Tuorin (2002a, 115) aikalaisarvion mukaan tuolloin oli muodikasta puhua kansallisvaltion kuolemasta Ks. teemaan liittyneestä aikalaiskeskustelusta myös Balibar 2004, 13.

20 Huebert (2017, 365, 369) kuvaa ajanjaksoa vuodesta 1989 vuoteen 2006 erityisen yhteistyökykyisenä aikana arktisella alueella.

myötä myös eurooppalaiset valtiot alkoivat jälleen valvoa rajojaan tiukemmin, mikä näkyi myös rajattomuuden ajatukseen jo tottuneessa Tornionlaaksossa. Osana vuonna 2020 alkaneita koronapandemian patoamistoimia valtiot sulkivat rajojaan vielä rajummin. Lisäksi vuonna 2014 alkanut ja vuonna 2022 täysimittaiseksi kiihtynyt sota Ukrainassa merkitsi jo ohitetuksi historian vaiheeksi luullun perinteisen sodankäynnin ja sodan uhkan paluuta Eurooppaan. Muiden tavoin myös Suomi ja Ruotsi joutuivat miettimään suhtautumistaan valtiolliseen suvereniteettinsa ja rajojensa turvaamiseen uudella tavalla. Yhtä arvaamatta kuin kylmä sota aikanaan päättyi, oltiin jälleen tilanteessa, jota voi luonnehtia Jacob Burckhardtin (1818–1897) tarkoittamaksi historian kiihtymisen vaiheeksi.²¹

Muuttunut tilanne edellyttää paitsi nykyhetken myös tulevaisuuden odotusten uudelleenarviointia. Se asettaa aiemmin tapahtuneen uuteen valoon, koska tietomme historiasta on perspektiivistä tietoa.²² Historian arvioitsija on aina myös itse historiassa sisällä. Siksi kulloisenkin arviointihetken olosuhteiden, arvostusten ja käsitysten valossa myös historiaa tarkasteltaessa kiinnitetään eri aikoina huomiota eri asioihin ja kehystetään jo tapahtunut erilaisin tavoin. Uudessa tilanteessa menneestä on tehtävä omat tulkintansa, jotka voivat vahvistaa tai kumota aiempia käsityksiä.²³ Kylmän sodan jälkeen myös Tornionlaakson historian tulkitsemisessä korostui taustakertomus siitä, miten uusi aika vei kohti rajattomuutta niin Tornionlaaksossa kuin Euroopassa yleisesti.²⁴ Nykyajan tilanne heijastuu puolestaan vääjäämättä omiin tulkintoihini rajan rakentumisesta ja siihen liittyvästä kokonaiskehityksestä. Nykyhetki näyttää monilta osin huolestuttavammalta ja epävarmemmalta kuin kylmän sodan päättymisen jälkeinen läntisen kehitysoptimismien aika.

Tiedon perspektiivisyys pätee muun ohella myös juridiseen tietoon ja argumentointiin. Oikeudellisia kysymyksiä lähestytään aina jostain näkökulmasta, kuten esimerkiksi tiettyjä tilannekohtaisia valtiollisia intressejä puolustavasta tai haastavasta.²⁵ Tämä ei välttämättä ole tiedostettua vaan esimerkiksi oikeudellisten toimijoiden ajamat intressit voivat olla niin sisäistettyjä, ettei niiden tiedosteta olevan intressejä laisinkaan.²⁶ Kulloisetkin pysyväksi koetut oikeudelliset totuudet voivat nekin usein

21 Ks. Burckhardt (1955, 71, 229, 238), joka puhui yhäkiihittävämmällä tavalla kiihtyvistä historian prosessista, jossa normaalisti hitaasti etenevät kehityskulut lipuvat kuin aaveet kuukausissa tai viikoissa.

22 Foucault 1998, 92.

23 Gadamer 2004, 207–211. Ks. myös esim. Kekkonen (2009, 6), joka kuvaa kylmän sodan päättymistä seurannutta historian uusiksi kirjoittamista etenkin niissä maissa, jotka olivat olleet Neuvostoliiton vaikutuspiirissä. Sama ilmiö oli Kekkonen mukaan havaittavissa pienemmässä mittakaavassa myös Suomessa.

24 Ks. esim. Koivumaa 2001; Koivumaa 2008; Teerijoki 2010.

25 Koskenniemi 2006, 598.

26 Tuorin mukaan oikeutta ei kuitenkaan voi pelkistää pelkiksi oikeuden pintatason instrumentalistiseksi valtapeliksi, joissa oikeudella ei olisi muuta kuin strateginen luonne valtakamppailujen voittamisessa. Myöskään tässä tutkimuksessa sääntelyä ei tarkastella vain kulloisistakin poliittisista intressiasettelusta seuranneina strategisina toimina vaan myös laajemmin historiallisen tilanteensa ja aikakautensa ajattelutapojen ilmentymänä. Ks. Tuori 2007a, 378.

ilmentää historialliseen yhteyteensä kytkeytyneitä käsityksiä, jotka ovat ajattelun ja toiminnan tiedostamattomia rajoitteita.²⁷ Tutkimukseni kannalta on siten olennaista pyrkiä ymmärtämään paitsi rajan poliittisen ja historiallisen kokonaisuhteyden muutoksia myös sääntelyyn liittyvän oikeudellisen kontekstin muutoksia. Näitä ovat esimerkiksi valtiosuvereniteettia koskevan ajattelun ja oikeudellisen käytännön muutokset, oikeuden kansainvälistyminen ja valtioita oikeudellisesti sitovien kansainvälisten yhteistyöjärjestelyjen lisääntyminen.

Tutkimukseni käsittelee sisällöllisesti pääosin jo menneitä, historiaan kuuluvia asioita. Historia kuitenkin heijastuu nykypäivään, koska uudet asiat seuraavat aiemmin tapahtunutta. Toteutuneen historian ohella on mielestäni tärkeä tuntee myös aikanaan mahdollisena pidettyjä mutta lopulta toteutumatta jääneitä tapahtumakulkuja ja sääntelyvaihtoehtoja. Ne muodostavat osan Tornionlaakson rajan nykypäivän historiasta, jonka tunteminen voi auttaa ohjaamaan myös rajan ja rajaseudun tulevaa oikeudellista ja muuta kehittämistä.²⁸

Tutkimukseni toivottava yhteiskunnallinen merkitys on, että se voi auttaa lisäämään ymmärrystä paitsi rajan historiasta myös sen nykypäivän olosuhteista ja mahdollisuuksista.

27 Skinnerin (1969, 52–53) mukaan historiasta voidaan havaita, että ei ole ollut olemassa ajattomia oppeja tai aatteita vaan vain monia erilaisia käsityksiä, jotka ovat aikojen saatossa tulleet ja menneet. Nämä kulloisetkin taustakäsitykset antavat pitkälti tiedostamattomat rajat ajattelulle ja toiminnalle. Tällaisia mielikuvituksen rajoitteita on myös nykyajassa, vaikka emme voisikaan olla niistä tietoisia kuin vasta jälkeen päin. Siten myös oman aikamme ”totuuksien” kontekstisidonnaisuus on tärkeää muistaa mennyttä arvioitaessa. Skinner (1970, 136–137) pitää etenkin oman kulttuuripiirinsä historiaan perehtyvälle vaarana sitä, että tutkija ryhtyy soveltamaan tuttuja käsitteitä ja ilmaisuja nykymerkityksessään virheellisesti menneisyyteen: kirjaimellisesti mahdollisesti samanlaisina pysyneiden esimerkiksi oikeudellisten käsitteiden merkityssisältö on sekin muovautunut ja muovautuu osana historian muutosta. Korostan, että tässä tutkimuksessa tarkoitan kontekstisidonnaisuudella ihmisten ajattelulliseen ja käytännölliseen todellisuuteen kuuluvia asioita, joita voi tarkastella hyödyntämieni kirjallisten lähteiden kautta. Olevaisen perimmäistä olemusta koskevien metafysisien kysymysten käsittely on siten aiheeni ulkopuolella. Toisaalta on tunnistettava, että inhimillisen toiminnan tarkastelu tietyllä tavalla väistämättä kontekstisidonnaisena ilmentää nojaamista sellaiseen ontologiseen (= oppi olemassaolosta) ajatteluun, jonka mukaisesti sosiaalinen todellisuus on ihmisten toiminnan tulosta ja ennalta määräämätöntä. Silti en väitä yleisesti, että esimerkiksi asioiden toistumista painottava sykliseen aikakäsitykseen perustuva maailmanymmärrys olisi välttämättä väärä. Sellaisen tai esimerkiksi asioiden aineellista määrääntymistä korostavan materialistisen ajattelun soveltaminen ei kuitenkaan sopisi tämän tutkimuksen lähtökohtiin.

28 Nykypäivän historian ymmärtämisessä voidaan puhua niin sanotusta genealogisesta lähestymistavasta, jonka kehittäjäksi on usein mainittu Michel Foucault (1926–1984). Ks. esim. Miettinen (2021, 34). Kuten Tuori (2000, 68) toteaa, Foucault itse päätti genealogiansa yleensä jo Ranskan vuoden 1789 vallankumouksen jälkeiseen aikaan. Tämä tutkimus puolestaan vasta alkaa ajallisesti siitä ajanjaksosta, mihin Foucault yleensä lopetti ja päättyy osin kirjoittamishetken nykyajan tilanteeseen. Tiedostan, että genealogiselle lähestymistavalle ominainen kriittinen historiallinen tarkkanäköisyys todennäköisesti heikkenee, mitä lähemmäksi nykypäivää historian tarkastelu ulottuu.

Seuraavaksi muotoilen tutkimuskysymykset, jotka jäsentävät aiheen käsittelyä.²⁹ Vastaan kysymyksiin kokoavasti tutkimuksen päättävässä IV osassa.

Haen tutkimuksessani vastausta pääkysymykseen: onko Tornionlaakson raja ollut ”rajaton raja”? Jos ei ole, niin miksi: onko selitys löydettävissä historiasta?

Jaan pääkysymykseen vastaamisen kolmeen osakysymykseen:

- 1) Miten Tornionlaakson rajan sääntely on muuttunut vuodesta 1809 nykyaikaan: miten ja millä perusteilla rajan historiallinen muutosprosessi on jaksotellavissa ajallisesti eri muutosvaiheisiin?
- 2) Millainen merkitys sääntelyn muutoksella on ollut rajan historiallisessa rakentumisprosessissa?
- 3) Mitä rajan historiallinen rakentumisprosessi merkitsee sääntelylle?

1.2 Aineisto ja tutkimuksen jäsenitys

Voidakseni arvioida rajan sääntelyllisiä muutosvaiheita ja sääntelyn muutoksen merkitystä rajan rakentumiselle, olen tarvinnut tietoa sääntelyhistoriasta vuodesta 1809 lähtien. Sääntelyaineiston hankinnan olen tehnyt kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa olen koonnut tietoa rajan sääntelyä koskevista asiakokonaisuuksista perehtymällä Tornionlaakson rajaa ja rajaseutua koskevaan tutkimus- ja paikallishistorialliseen kirjallisuuteen. Tiedonhankinnan lähtökohtana ovat olleet historiantutkija Ilkka Teerijoen arkisto- ja lehdistölähteisiin perustuvat teokset Tornion historia 2 (1809–1918) ja Tornion historia 3 (1918–2000). Teokset läpikäymällä olen saanut monipuolisen käsityksen eteläisen Tornionlaakson tapahtumahistoriasta.³⁰

Rajan länsipuolen historiaan keskittyvä Olof Hederydin teos ”Haparanda efter 1809. Tornedalens historia III” on puolestaan tarjonnut tietoja Ruotsin puolen eteläisen Tornionlaakson kehityksestä.³¹ Näistä perusteoksista saamieni tietojen pohjalta olen hankkinut ja käynyt läpi muuta kirjallisuutta, kunnes aiheeni kannalta tärkeäksi arvioimiani vielä puuttuvia historiallisia teoksia ja artikkeleita ei enää ole tullut vastaan. Sääntelykokonaisuuksien ymmärtämisen kannalta merkittävistä

29 Ks. Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soininen – Määttä (2023, 30–37) tutkimuskysymyksistä ja tiedonintresseistä. Jälkimmäinen tarkoittaa syytä tehdä tutkimusta: erilaiset tiedonintressit vaikuttavat olennaisesti siihen, millaisia tutkimusongelmia asetetaan ja minkälaisella menetelmällä tutkimus toteutetaan. Viitatussa kohdassa erotelluista oikeustutkimuksen (ainakin) viidestä toisistaan poikkeavasta tiedonintressistä omalle tutkimukselleni selvästi pääasiallinen on oikeuden historiallisen muutoksen ja kontekstin hahmottaminen. Tähän tiedonintressiin myös tutkimuskysymykseni kiinteästi kytkeytyvät.

30 Ks. Teerijoki 2007; Teerijoki 2010. Teosten yhteislaajuus on yli 1200 sivua.

31 Hederyd 1993.

muista kuin Tornionlaakson historiaa käsittelevistä teoksista voin mainita ainakin Sakari Heikkisen ”Suomeen ja maailmalle. Tullilaitoksen historia”³², Matti Kososen ja Juha Pohjosen ”Isänmaan portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1994”³³, Antero Leitzingerin ”Ulkomaalaiset Suomessa 1812–1972”³⁴ ja ”Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972”³⁵ sekä Janne Nokin ”Haavista verkkoon. Suomen tulli muuttuvassa maailmassa”³⁶.

Aiemman kirjallisuuden läpikäyntiin perustuvan tiedonhankinnan pohjalta olen jäsenellyt aiheen kannalta keskeiset sääntelykokonaisuudet ja hankkinut niitä koskevan säädös- ja sopimusaineiston sekä arvioimani tarpeen mukaan niiden valmistelutyöt.³⁷ Suurimman osan sääntelyaineistosta olen kerännyt Suomen ja Ruotsin valtiopäivien sähköisistä valtiopäiväasiakirjatietokannoista sekä maiden säädöskokoelmista. Monen säädöksen tai sopimuksen nimekkeestä ei välttämättä suoraan ilmene sen merkitys rajan sääntelyn kannalta, joten pääsääntöisesti en ole etsinyt aineistoa tekstihakujen avulla. Olen kuitenkin käynyt läpi Edilex-palvelun säädösaineiston vuosihakemiston Suomen itsenäisyyden ajalta EU-jäsenyyteen saakka hakusanalla ”ruots”. Näin olen pyrkinyt varmistamaan, ettei aineistostani jäisi puuttumaan ainakaan sellaisia Suomen ja Ruotsin välisiä nimenomaisesti Tornionlaakson rajaa koskevia olennaisia valtiosopimuksia, joita ei mahdollisesti olisi huomioitu enää tuoreemmissa valmistelu- ja valtiopäiväasiakirjoissa. Tällä hakumenetelmällä löytämiäni sopimusten voimaansaattamissäädöksiä koskevien otsikkotietojen perusteella hankin ja kävin läpi aineistostani vielä puuttuneet sopimukset. Niistä ei ollut kokonaisuuden kannalta juurikaan lisäarvoa verrattuna tutkimus- ja paikallishistoriallisesta kirjallisuudesta jo aiemmin saamiini tietoihin rajan keskeisistä sääntelykokonaisuuksista.

Kansallisissa säädösvalmistelujärjestelmissä tuotettujen aineistojen lisäksi tärkeänä lähteenäni ovat olleet tutkimusaiheen kannalta olennaisten pohjoismaisten sekä Suomen ja Ruotsin kahdenvälisen sopimusten valmistelumietinnöt. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimuksen (SopS 55/1971) sekä kunnallista yhteistyötä yli pohjoismaisten valtionrajojen koskevan sopimuksen (SopS 2/1979) pääasiallinen oikeudellinen lähdemateriaali löytyy varsin niukkasanaisten valtiopäiväasiakirjojen sijaan laajoista pohjoismaisista mietinnöistä.³⁸ Suomen

32 Heikkinen 1994.

33 Pohjonen – Kosonen 1994.

34 Leitzinger 2008a.

35 Leitzinger 2008b.

36 Nokki 2015. Leitzinger ja Nokki ovat myös ystävällisesti vastanneet heille lähettämiini teostensa aihepiiriä koskeneisiin sähköpostitiedusteluihin, mistä on ollut hyötyä tulli- ja rajasääntelyn kokonaisuuksien kartoittamisessa.

37 Ks. esim. Ylimaunu (2022, 9–10), joka hankki Pohjanlahden pirtun salakuljetusta koskevan tutkimuksensa ensitiedot käymällä läpi sanomalehtiaineistoa, josta sai tietoja salakuljetustapahtumista. Tämän pohjalta hän hankki ja tutki asiaan liittyneet ensikäden lähteet eli viranomaisdokumentit.

38 Ks. NU 1968:16 Gränsälvöverenskommelse mellan Finland och Sverige; NU 1973:1 Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna.

ja Ruotsin vuoden 1995 EU-jäsenyyksien myötä Tornionlaakson rajaa koskevan sääntelyn olennaisena lähdeaineistona on viime vuosikymmenten osalta ollut myös unionisääntely, jota olen hankkinut EU:n sähköisistä säädöstietotietokannoista. Tietoja rajan kannalta olennaisesta unionisääntelystä olen saanut puolestaan niin tutkimuskirjallisuudesta kuin rajan sääntelyyn suoraan tai välillisesti liittyvästä Suomen ja Ruotsin kansallisesta säädösvalmisteluaineistosta.

Rajaa suoraan koskevien sääntelykokonaisuuksien, kuten rajan ylittämiseen liittyvän sääntelyn selvittäminen ja hankkiminen on varsin yksiselitteistä. Sen sijaan rajan rakentumiseen välillisesti liittyvän sääntelyn kartoittaminen on ollut tulkinanvaraisempaa. Välillisen sääntelyn osalta olen etsinyt rajaan liittyvästä kirjallisuudesta johtolankoja, joiden pohjalta olen selvittänyt rajaseudun ihmisten ja yhteisöjen toiminnalle merkityksellistä normistoa. Esimerkiksi taloudellisen toiminnan valtiollisella sääntelyllä on ohjattu muun muassa kahvin ja polttoaineen kaltaisten suuren kysynnän hyödykkeiden hintoja, saatavuutta, tuontia ja vientiä. Lainvalmisteluaineistojen perusteella tällaisella sääntelyllä ei juuri ole ollut mainittuna tarkoituksena muovata juuri Tornionlaakson rajan oloja. Tutkimus- ja paikallishistoriallisen kirjallisuuden perusteella sääntelyn välilliset vaikutukset ovat silti saattaneet olla omiaan ohjaamaan ihmisten toimintaa. Sääntely on voinut kannustaa heitä hankkimaan esimerkiksi kahvia, polttoainetta tai sittemmin nuuskaa rajan toiselta puolelta, mikä on muovannut rajan ja rajaseudun dynamiikkaa. Tämän osalta olen pyrkinyt valitsemaan ja hankkimaan olennaisimmat sääntelykokonaisuudet, joiden jäsentämisen ja arvioinnin keinoin voin paremmin ymmärtää sääntelyn merkitystä rajan rakentumiselle.³⁹

Tutkimustavoitteeni saavuttamiseksi olen tarvinnut säädösaineiston lisäksi tietoa rajan sääntelyyn sekä rajaseudun alueellisiin ja paikallisiin olosuhteisiin liittyvästä historiallisesta yhteydestä. Sitä olen hankkinut aiemmasta historian tutkimuksesta ja paikallishistoriallisesta kirjallisuudesta. Tässäkin peruslähtökohtana ovat olleet etenkin edellä mainitut historiateokset, joiden kirjallisuusviitteistä olen saanut vihteitä lisäkirjallisuuden hankkimiseen. Rajan sosiaalisen todellisuuden rakentumisen ymmärtämiseksi olen lisäksi perehtynyt esimerkiksi sosiologian⁴⁰, maantieteen⁴¹,

39 Sääntelyn määrä on yleisesti kasvanut voimakkaasti etenkin 1900-luvun jälkipuolelta lähtien. Tämän vuoksi myös Tornionlaakson rajaa koskettaa joko suoraan tai välillisesti yhä suurempi määrä normiaines- ta, jonka kaikenkattava ja systemaattinen erittely edellyttäisi sääntelyn sektorikohtaista tarkastelua useissa erillistutkimuksissa. Ks. esim. Wenander 2014, joka on listannut esimerkinomaisesti pohjoismaisia raja- esteitä useilla eri sääntelysektoreilla. Niihin liittyy valtava määrä niin kansallista, unionioikeudellista kuin kansainvälistä erityissääntelyä.

40 Ks. esim. Jaakkola (1972), joka käsittelee Ruotsin Tornionlaakson kieliolosuhteita sosiologisesta näkökulmasta sekä Jukarainen (2000), jonka väitöskirjan aiheena ovat nuorten tilallis- ja identiteettipo- liittiset maailmanjäsenyykset Suomen ja Venäjän sekä Suomen ja Ruotsin rajojen tuntumassa.

41 Ks. Prokkola (2008), jonka maantieteen alan väitöstutkimus koskee rajan ylittävää yhteistyötä, alu- eellistumista ja identiteettiä Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla.

kulttuurin- ja kielentutkimuksen⁴² sekä nationalismin- ja vähemmistöhistorian⁴³ piirissä tehtyyn Tornionlaakson rajaan ja rajaseutuun liittyvään tutkimukseen. Vastaavasti olen hankkinut tietoja myös rajan tai rajaseudun olojen kehittämistä koskevista erilaisista muun muassa viranomaisraporteista ja selvityksistä. Tutkimuksia, raportteja ja selvityksiä on tehty eri vuosikymmeninä ja niissä on usein kartoitettu esimerkiksi haastattelu- tai kyselytutkimuksin ihmisten kokemuksia rajasta ja arvioitu muun muassa rajaseudun kielellisiä ja sosiaalisia olosuhteita.⁴⁴ Olen pitänyt tutkimuksellisesti tärkeänä hankkia tietoja eri ajankohtina tuotetusta ja eri tahojen tuottamasta aineistosta, jotta voisin mahdollisimman hyvin tunnistaa rajan kannalta eri aikoina oleelliseksi koetut kysymykset.⁴⁵

Eri aikoina tehdyt paikallishistorialliset teokset ja artikkelit nojaavat usein suurelta osin ihmisten kokemusten ja muistojen kirjaamiseen.⁴⁶ Vaikka niiden todistusarvo on lähdekritiittiseltä kannalta vähäinen tapahtuma- tai sääntelyhistoriallisten faktojen selvittämisessä, ne voivat kuitenkin tarjota rajan rakentumisprosessin arvioinnin osalta sellaista arvokasta tietoa, joka ei epävirallisuutensa ja kansanomaisuutensa vuoksi ole välttämättä muutoin tullut huomioiduksi historian tutkimuksessa tai virallisasiakirjoissa.⁴⁷ Käytän tutkimus- ja paikallishistoriallisesta kirjallisuudesta saamiani tietoja tutkimusaiheeni kannalta oleellisten historian kehityskulkujen hahmottamisessa, jotta raja ja sen sääntelyn käytännön merkitys tulisi paremmin ymmärrettäväksi. Toisaalta kirjatut kokemuseräiset tiedot toimivat osaltaan tutkimuksellisten johtopäätösteni tukena: niistä voi saada apua sen arviointiin, millainen merkitys sääntelyllä on ollut rajan rakentumiselle.

Vaikka nojaudun rajan sääntelyn kontekstia koskevien tietojen selvittämisessä ensisijaisesti aiempaan tutkimukseen ja muuhun kirjallisuuteen, olen täydentänyt tiedoissa olevia aukkoja lehdistö-, verkko- ja arkistolähteillä⁴⁸, mikäli se on ollut

42 Ks. esim. Ruotsalan (2011; 2014) Tornionlaakson ylijarjaisuutta ja monipaikkaisuutta käsittelevät artikkelit sekä Winsa (1998; 2005), joka on käsitellyt Tornionlaaksoa kulttuurirajana ja vertaillut Ruotsin ja Suomen Tornionlaaksoa kielellisten olosuhteiden kannalta.

43 Ks. esim. Eleniuksen (2001; 2006) Ruotsin Tornionlaakson kansallisvaltiollistumista ja vähemmistöpolitiikkaa käsittelevät tutkimukset.

44 Ks. esim. Rajaseutuyhteistyötä 1976; Kärki 1977; DDB-Utbildning 1986; Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992; Ds 1994:67.

45 Ks. Ylikangas 2015, 53, 79. Ks. myös esim. Tarkka (2009), joka arvioi Suomen niin sanottua sotaluottamattomuusprosessia ja siitä historian tutkimuksessa tehtyjä tulkintoja vuoden 1977 jälkeen, jolloin Tarkan oma aiheita käsitellyt väitöskirja ilmestyi. Teoksesta saa hyvän käsityksen siitä, miten jopa samoja varsin rajattua aihepiiriä koskevia alkuperäisasiakirjoja voidaan lukea, tulkita ja kehystää eri aikoina eri tavoin. Tämä voi vaikuttaa jopa ratkaisevalla tavalla siihen, miten eri tutkijat vastaavat aiheen kannalta keskeisimpään kysymykseen: missä määrin prosessi oli välttämätön.

46 Ks. esim. Peura – Peura (2001), jossa on koorttu yhteen Tornionlaakson salakuljetukseen liittyviä aikalaiskokemuksia niin rajaviranomaisten kuin salakuljettajien näkökulmasta.

47 Ks. Dreyfus – Rabinow 1982, 106; Foucault 1998, 64.

48 Paperisia asiakirjoja olen käynyt läpi ainoastaan III osan 4 luvussa käsiteltävän Suomen ja Ruotsin välillä valmistelun kunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen osalta, jota koskevat sisäasiainministeriön

tiedontarpeeni kannalta aiheellista.⁴⁹ Mitä lähemmäs tarkastelu etenee kohti nykyaikaa, sitä vähemmän rajaan liittyviä tietoja on ollut saatavissa valmiiksi koottuna aiemmasta kirjallisuudesta, jolloin tietoja on ollut hankittava etenkin eri tiedotusvälineiden ja viranomaisten verkkopalveluista ja julkaisuista. Tiedostan, että tutkimukseni tarkasteluajanjakson pituuden ja käsiteltävien asiakokonaisuuksien moninaisuuden vuoksi rajan historian yksityiskohtainen tapahtumahistoriallinen käsittely ei ole mahdollista, mutta ei myöskään tutkimukseni tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaista. Tutkimuksessani kokonaiskuva on yksityiskohtia olennaisempi, mutta onnekseni aiheesta on monilta osin ollut saatavilla myös varsin yksityiskohtaista historiatietoa valmiiksi jäsennehtynä.⁵⁰

Niin rajan sääntelyä kuin sen historiallista yhteyttä koskevan aineiston hankkiminen ja läpikäynti on ollut edellä kuvatun kaltainen vaihteellisesti syvenevä prosessi, jossa ensiksi hankittuja aineistoja läpi käytyäni olen saanut tietoa uusista aiheeni kannalta mahdollisesti tärkeistä aineistoista. Vastaavasti niihin perehtyminen on yhtäältä lisännyt ymmärrystäni ja toisaalta nostanut esiin uusia tiedontarpeita. Kyse on niin sanotusta hermeneuttisesta kehästä, jossa ymmärrys tutkimuksen kohteen merkityksestä ja siihen liittyvistä asioista syvenee vähitellen toistuvien tulkintakierosten kautta.⁵¹ Tutkimusaihetta valitessani ja siihen perehtymisen aloittaessani minulla oli aiheesta ja siihen liittyvästä aineistosta esiyymmärrys, joka on tarkentunut ja laajentunut jokaisen uuden aineiston läpikäynnin myötä.⁵² Hermeneuttista kehää voisi kaikesti kiertää loputtomiin kohti syvempää ymmärrystä hyödyntäen alati

asiakirjat on jo siirretty Suomen Kansallisarkistoon. Suomen eduskunnan arkistosta olen saanut digitoituna pyytämäni eduskunnan valiokunnille toimitettuja asiantuntijalausuntoja, jotka eivät ainakaan vielä tätä tutkimusta tehdessä ole olleet yleisesti verkossa saatavilla. Nykyään myös valiokuntien asiantuntijalausunnat tulevat saataville eduskunnan verkkopalveluun, josta olen saanut uudempiä asioita koskevat tarvitsemäni asiakirjat. Lisäksi olen pyynnöstä saanut asiakirjoja ainakin valtioneuvoston arkistosta, Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission arkistosta sekä Tornion kaupungilta. Ruotsin kansallisarkiston Riksarkivetin digitoituja asiakirjoja olen hyödyntänyt eräiden II osan 1 luvussa käsittelemieni Ruotsin ja Venäjän välisten valtiosopimusten osalta.

49 Ks. George – Bennett 2005, 95.

50 Ks. esim. Osmonsalo 1933, joka on laatinut monta sataa sivua pitkän tutkimuksen pelkästään Suomen ja Ruotsin välisen rajan rajapolitiikasta vuosina 1809–1824.

51 Ks. Tieteen termipankki: ”hermeneuttinen kehä”. Url: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:hermeneuttinen_keha. Luettu 25.5.2023. Ks. Gadamer (2004, 29), joka käyttää vertauskuvana vieraiden kielten oppimista: ”Meidän täytyy jäsentää vieraskielinen lause, ennen kuin yritämme ymmärtää sen osien merkityksen. Itse jäsentämistä ohjaa kuitenkin edeltävästä tekstiyhteydestä virinnyt merkitysodotus. Tätä odotusta on tekstiin niin vaatiessa oikaistava. Näin sitä muutetaan ja teksti järjestyy uuden merkitysodotuksen myötä näkemykseltään yhtenäiseksi. Näin toteutuu ymmärtämisen liike kokonaisuudesta osaan ja osasta takaisin kokonaisuuteen.” Gadamerin mukaan kriteeri oikealle ymmärtämiselle on yksittäisseikkojen yhteensopivuus kokonaisuuden kanssa. Ks. myös Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soininen – Määttä (2023, 37–38), joiden mukaan hermeneuttisen tieteensuuntaukseen tehtävänä on auttaa ilmaisemaan ymmärrettävästi jotakin, joka on olemassa tutkittavissa kohteissa enemmän tai vähemmän epäselvästi. Yksittäinen ilmiö saa merkityksensä vasta, kun tutkija kykenee esittämään sen jonkin tietyn kokonaisuuden osana.

52 Ks. Ruuskanen 2006, 58–59.

laajempia aineistoja. Katson kuitenkin, että tutkimustavoitteeni kannalta jo hankkimani ja hyödyntämäni aineisto on riittävän kattava ja että sen tutkimuksellinen käsittely on mahdollista yhdessä väitöskirjassa.

Tutkimuksen aloittavassa johdanto-osassa I määrittelen tutkimusaiheen ja aineiston rajauksineen sekä teen selkoa tutkimuksen näkökulma- ja menetelmävalinnoista. Tutkimusnäkökulmani muodostamisessa olen hyödyntänyt aiheeseen liittyvää aiempaa pääasiassa yhteiskunta- ja oikeustieteellistä tutkimuskirjallisuutta. Johdannossa määrittelemäni tutkimusnäkökulma ohjaa rajan sääntelystä ja historiallisesta yhteydestä hankkimieni tietojen arviointia eli auttaa tutkimustavoitteen mukaisesti ymmärtämään sääntelyn merkitystä rajan rakentumiselle.

Osa II sisältää rajan sääntelyn ja historiallisen yhteyden erittelyn vuodesta 1809 toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Osa perustuu kahteen vertaisarvioituun artikkeliini, joissa käsiteltyä olen muokannut ja laajentanut etenkin oikeudelliselta tarkastelultaan tähän monografiaväitöskirjaan sopivaksi.⁵³ Osa III puolestaan kattaa ajanjakson toisen maailmansodan päättymisestä 2000-luvulle. Molempien osien sisällä asiankäsitely etenee sääntelyteemoittain kronologisesti. Mielestäni tämä rakenne mahdollistaa rajan rakentumisprosessin erittelyn ymmärrettävällä tavalla. Tunnistan kuitenkin, että käsittelyn jakaminen ajanjaksoihin osaltaan pelkistää historiallisen muutoksen hahmottamista. Ajattelu- ja toimintatavat eivät muutu kuin veitsellä leikaten ulkoisten tapahtumahistoriallisten merkkipaalujen mukaisesti. Näin ollen jaksottelussa on kyse jälkikäteisestä pyrkimyksestä jäsentää aiemmin tapahtunutta historian myöhemmäksi ymmärtämiseksi.⁵⁴

Osassa II nojaan osaa III enemmän Tornionlaakson rajaa koskevaan aiempaan tutkimus- ja paikallishistorialliseen kirjallisuuteen. Tämä selittyy sillä, että rajan kannalta olennaisen sääntelyn määrä oli tuolloin vähäisempää ja toisaalta rajan varhaisemmasta historiasta on saatavilla varsin hyvin aiempaa kirjallisuutta. Säädös- ja sopimusaineiston sekä valmisteluasiakirjojen merkitys tietolähteenä puolestaan korostuu sitä enemmän, mitä lähemmäs nykyaikaa tarkastelu ulottuu. Tämä puolestaan selittyy etenkin sillä, että aiheen kannalta olennaisen sääntelyn määrä on ajan kuluessa lisääntynyt.

Tutkimuksen osan III kaksi viimeistä lukua 5 ja 6 poikkeavat muista, koska niissä käsitellään paitsi toteutuneita, osin myös toteutumattomia mutta aikanaan mah-

53 Osan II luku 1 perustuu Ennen ja nyt: Historian tietosanomat -julkaisun numerossa 6/2021 julkaistuun artikkeliin ”Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen vuodesta 1809”. Osan II luku 2 puolestaan perustuu Faravid: Historian ja arkeologian tutkimuksen aikakauskirja -julkaisun numerossa 53/2022 julkaistuun artikkeliin ”Kohti pohjoismaista rajayhteistyötä. Pohjoisen länsirajan ylittävä toiminta ja sen sääntely Suomen itsenäistymisestä sotienjälkeiseen aikaan”. Yhteensä osa II muodostaa noin 15 % tutkimuksen sivumääräisestä kokonaislaajuudesta. Ks. Pekola 2021; Pekola 2022.

54 Ks. esim. Mickelsson (2021, 18, 421), joka on jäsennellyt suomalaisen puoluekehityksen ajanjaksoittain. Jaksot on määritelty yhteiskunnallisten konfliktien ja sosiaalisten rakenteiden muutosten perusteella. Kuten Mickelsson toteaa, samana aikana voi kuitenkin esiintyä päällekkäin monenlaisia ajattelu- ja toimintatapoja.

dollisia kehityskulkuja. Luku 5 koskee kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä ja sen sääntelyä. Se sisältää erittelyn tuloksettomasta valmisteluprosessista, jossa pyrittiin perustamaan rajan ylittävä kunnallinen julkisoikeudellisen toimielin. Tornionlaakson kuntien rajan ylittävän käytännön toiminnan selvittämiseksi käytän lähdeaineistona lisäksi etenkin Tornion ja Haaparannan tekemiä sopimuksia. Rajakuntien välisiä sopimuksia ei ole koottuna valmiina asiakirjasarjana vaan olen saanut niistä tietoa etenkin aiemmasta kirjallisuudesta. Tietojen pohjalta olen tehnyt Tornion kaupungille asiakirjapyyntö, jonka myötä olen saanut tiedossani olleet sopimukset sekä niiden jälkeen tehtyjä viimeaikaisimpia sopimuksia. Olen myös hyödynnyt muita Suomen ja Ruotsin kuntien välisiä sopimuksia niiltä osin kuin niitä on ollut kirjallisuuden ja viranomaisaineistojen liitteenä. Kaikkien kuntien rajan ylittävien sopimusten selvittäminen olisi edellyttänyt mittavaa ja järjestelmällistä arkistotyötä, joka ei ole ollut tämän tutkimuksen tekemisen yhteydessä mahdollista. Tarkasteleman sopimukset kertovat kuitenkin mielestäni riittävän kattavasti siitä, millaista sopimusperusteinen rajan ylittävä yhteistyö on ollut Tornionlaakson kuntien välillä.

Osan III luvussa 6 puolestaan selvitän monivaiheista prosessia, jonka tuloksena Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustettu, yhteisenä rajan ylittävänä toimielimenä toiminut Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio lakkautettiin ja sille kuuluneet toimivaltuudet palautettiin kummankin valtion kansallisille viranomaisille. Kyseisen luvun lähdeaineisto kattaa toteutuneen sääntelyn ja sen valmisteluaineistojen lisäksi myös valmisteluprosessien yhteydessä laadittuja esiselvityksiä, hallitusten esitysluonnoksia sekä valmisteluprosessien eri vaiheissa annettuja lausuntoja. Suomen ja Ruotsin uuden rajajokisopimuksen (SopS 91/2010) voimaantulon osalta tarkastelen lisäksi 2000-luvun lupaprosesseissa syntyneitä aineistoa selvittääkseni oikeustilan muutoksen merkitystä rajan rakentumisen kannalta.

Tutkimuksen päättävässä IV osassa vastaan edellä määrittämiini tutkimuskysymyksiin. Ensinnäkin teen kokonaisarvion siitä, miten rajan historian sääntelylliset muutosvaiheet ovat jaksoteltavissa ja arvioin kullekin sääntelyjaksolle ominaisia piirteitä. Tämän pohjalta arvioin toiseksi sitä, mikä merkitys rajan sääntelyn muutoksella on ollut rajan rakentumiselle. Kolmanneksi pyrin kytkemään rajan historian nykyhetkeen ja esittämään arvioni siitä, mitä Tornionlaakson rajan historian tähänastinen rakentumiskehitys merkitsee sen sääntelemisen nykyajan olosuhteille. Viimeiseksi esitän ja perustelen kokoavan vastauksen pääkysymykseeni eli onko Tornionlaakson raja ollut ”rajaton raja”.

1.3 Näkökulma ja menetelmä

1.3.1 Oikeus osana sosiaalista todellisuutta

Sääntelyä ja muita oikeudellisia ilmiöitä on perusteltua pyrkiä ymmärtämään yhteiskunnallisissa ja historiallisissa yhteyksissään. Sääntelyllä ja oikeudella ylipäänsä on puolestaan tärkeä merkitys sosiaalisen todellisuuden muovautumiselle. Oikeus paitsi ilmentää vallitsevaa todellisuutta, myös järjestää ja oikeuttaa sitä: erilaisia yhteiskunnallisia asiantiloja, tehtäviä ratkaisuja ja tulevaisuutta koskevia päämääriä tuotetaan normatiiviseksi järjestykseksi oikeuden keinoin, sääntelyä ja muita normeja antamalla.⁵⁵ Oikeudellisilla normeilla on olennainen todellisuutta tuottava ja uusintava luonne, koska tavanomaisesti yhteiskuntien jäsenet noudattavat niitä ja siten sisäistävät vallitsevat yhteiskunnalliset roolit ja jäsenyykset.⁵⁶

Suhteemme todellisuuteen on ikaikainen kysymys. Yksi tapa hahmottaa ihmisten todellisuussuhdetta on katsoa, että havainnot ovat käsitteellistämisen tuotetta, eikä todellisuudesta sellaisena kuin se on voi tehdä päteviä aistihavaintoja. Tämän mukaisesti inhimillinen todellisuus on aina tulkittua ja käsitteellistettyä. Myös oikeudellisia sääntöjä ja niitä antavia tahoja pidetään käsitteellisinä ja sopimustenvaraisina asioina.⁵⁷ Tällainen tapa hahmottaa todellisuutta on myös sosiaalisen konstruktionismin mukaisen ihmistieteellisen tutkimusnäkökulman taustalla.⁵⁸ Siihen liittyy käsitys jatkuvasta symbolisesta kamppailusta todellisuuden määrittämiseksi. Aineellinen todellisuus, johon inhimillinen sosiaalinen todellisuus kiinnittyy, ei näin ollen määrää asioiden tilaa ja järjestystä. Sen sijaan ihmisiä, yhteisöjä ja inhimillisen toiminnan muotoja pyritään jatkuvasti eri tavoin konstruoimaan, dekonstruoimaan ja rekonstruoimaan. Tämä ei esimerkiksi uutta sääntelyä annettaessa tapahdu välttämättä tietoisesti vaan saattaa pikemminkin usein olla tiedostamatonta käytännön toimintaa, jossa sosiaalista todellisuutta vähitellen uusinnetaan ja muovataan.⁵⁹ Todellisuuden sosiaalista rakentumista painottavan näkökulman mukai-

55 Jyränki 1989, 21–22.

56 Tolonen 1989, 1–2.

57 Ks. Kratochwil 2008, 81.

58 Kumpula – Määttä (2002, 215) toteavat, että 1960-luvulta lähtien tieteelliseksi koulukunnaksi muotoutuneella sosiaalisella konstruktionismilla tai konstruktivismilla on viitattu moniin joskus keskenään ristiriitaisiin kulttuurista liikkeelle lähteviin yhteiskuntanäkemyksiin. Konstruktionismia voidaan pitää yleisnäkemyksenä joukolle erilaisia ihmistieteellisiä lähestymistapoja, joiden mukaan yhteiskunnallisen todellisuuden olemassaolo on riippuvainen inhimillisissä käytännöissä syntyvistä kulttuurisista konstruktioista. Hayn (2002, 25) mukaan yhteiskunnallisessa tutkimuksessa konstruktionisteja yhdistää enemmän se, mistä he pyrkivät eriyttämään itsensä kuin se, mitä yhteisiä näkemyksiä he jakavat. Ks. konstruktionismin suuntausten jaottelusta esim. Kratochwil 2008, 85–86. En itsekään pyri liittämään työtäni mihinkään tiettyyn tutkimustraditioon, mutta tutkimusnäkökulmani voinee edellä sanotun perusteella pitää yleisesti ottaen sosiaalikonstruktionistisen kaltaisena.

59 Houtsonen 2002, 147–148. Vrt. esimerkiksi Kekkonen (1987, 5), joka on nähnyt asian osittain eri tavalla. Hänen mukaansa ihmisen tietoisien toiminnan alue on niin laaja, että sen voi turvallisesti ottaa tutkimuksen lähtökohtaisolettamaksi etenkin tarkasteltaessa yhteiskunnallista ja poliittista toimintaa.

sesti inhimillistä toimintaa ei pyritä ymmärtämään ja selittämään suoraviivaisesti joidenkin teoreettisten etukäteisolettamien kautta vaan keskitytään konkreettisten tapahtumien tarkasteluun ja niiden tulkitsemiseen.⁶⁰

Tässä tutkimuksessa tarkastelen sääntelyä yhtenä osana historiallisesti rakentunutta sosiaalista todellisuutta: ihmisten itsensä aikaansaamana ja ihmisten muutettavissa olevana.⁶¹ Tämä koskee paitsi tietoisesti virallisen säätämisen tuloksena asetettuja normeja, myös esimerkiksi jonkin yhteisön toiminnassa rakentuneita mahdollisesti julkilausumattomia yhteisiä käsityksiä normatiivisesta järjestyksestä.⁶² Tässä tapauksessa Tornionlaakson rajaa koskeva normatiivinen järjestys voi siten osaltaan sisältää sellaisia yhteisönormeja, jotka saattavat poiketa muodollisesta sääntelystä. Nekin ovat säädännäisen oikeuden tavoin historiallisesti rakentuneita ja rakentuvia sosiaalisen todellisuuden osia. On oma kysymyksensä, miten esimerkiksi kansallisvaltiolliset oikeusjärjestykset ovat tunnistaneeet ja tunnustaneet tällaisia muita kuin valtiolähtöisiä normijärjestyksiä.

Todellisuuden sosiaalista rakentumista tarkasteleva tutkimusnäkökulma ei etenkin yhteiskuntatieteiden piirissä ole erityisen uusi oivallus, mutta oikeudellisten ilmiöiden tarkastelussa sitä ei ole vielä ainakaan liiaksi tehty.⁶³ Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta sosiaalisen konstruktionismin mukainen näkökulma painottaa sitä, että käsitykset todellisuudesta vaikuttavat oikeudelliseen ajatteluun ja toimintaan, ja toisinpäin.⁶⁴ Todellisuuskäsitykset eivät ole kuitenkaan neutraaleja, vaikka voivat näyttää siltä. Antonio Gramsci (1891–1937) on käyttänyt käsitettä ”hegemonia” tilanteista, joissa jokin vallitseva yhteiskunnallinen asiantila näyttää itsestäänselvyydeltä. Esimerkiksi suvereenihin territoriaalisiin kansallisvaltioihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, että se on

Kekkonen mukaan pääsääntö on, että ihmiset toimivat tietoisesti tai tiedostamattaan omien ryhmäintressiensä mukaisesti. Mitä lähisimmin tietyn asian ratkaisu koskettaa henkilön välittömiä intressejä, sitä todennäköisempää on Kekkonen mukaan se, että hän toimii intressiensä mukaisesti.

60 Vahvojen teoreettisten etukäteisolettamien vallitessa saatetaan päätyä niin sanottuun oppineen virhepäätelmään. Tällöin tutkija voi pyrkiä asettamaan valitsemansa teoreettisen mallin tarkastelemissaan käytännön toimijoiden tietoisuuteen ikään kuin malli olisi käytäntöjen syy ja määräävä tekijä. Ks. Houtsonen 2002, 147–148.

61 Ks. Häyhä 1997, 15–17.

62 Kuten Tolonen (1989, 47) huomauttaa, käytännössä yksittäisten ihmisten tahdot ja käsitykset kuitenkin poikkeavat aina jossain määrin toisistaan, joten ”yhteinen käsitys” on väistämättä yksilöllistä todellisuutta pelkistävä hahmottamistapa.

63 Ks. Niemi-Kiesiläinen – Honkatukia – Karma – Ruuskanen (2006, 14–17), joiden mukaan sosiaalinen konstruktionismi eli suomalaisessa sosiologiassa kulta-aikaansa 1980- ja 1990-luvuilla. Niin Suomessa kuin muuallakin se kehittyi positivismiin ja funktionalistisen ajattelun kritiikin voimistumisen ja yhteiskunnallisen edistysuskon murenemisen myötä. Sosiologit ja muut yhteiskuntatieteilijät alkoivat kiinnostua arkielämästä ja arkisessa vuorovaikutuksessa tuotetuista merkityksistä ja käytännöistä. Sosiaalisen konstruktionismin ja muun kvalitatiivisen tutkimuksen arvostelu alkoi kuitenkin jo 1990-luvulla. Arvostelu on kohdistunut muun muassa tutkimustulosten yleistettävyyden puutteeseen.

64 Kumpula – Määttä 2002, 22.

viimeisten vuosisatojen aikana saavuttanut hegemonisen aseman suhteessa muihin mahdollisiin tapoihin järjestää ihmisyyhteisöjen hallintaa. Gramscilaisen käsityksen mukaan pelkkä valtion väkivaltamonopoliin perustuva pakottamisen mahdollisuus ei selitä ihmisten tuntemaa lojaalisuutta ”omaa” valtiota ja sen rajoja kohtaan. Kyse on pikemminkin kansalaisten suostumuksesta, jota tuotetaan yhteiskunnallisten käytäntöjen ja oikeus- ja hallintoelinten kaltaisten instituutioiden välityksellä.⁶⁵ Siten oikeudella ja on kaksoisluonne yhtäältä ihmisten toimintaa rajoittavana mekanismina ja toisaalta todellisuutta tuottavana, subjekteja määrittelevänä ja identiteettejä rakentavana tekijänä.⁶⁶ Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ei ole kuitenkaan ennalta määrättyä tai suoraa seurausta joistain aineellisista olosuhteista. Kyse ei myöskään ole mistään suuresta salaliitosta vaan jatkuvasta kunkin ajan ja paikan tilannekohtaisesta toiminnasta, jolla valtaa ja hallitsemista tuotetaan.⁶⁷

Sosiaalinen todellisuus saattaa tuntua abstraktilta asialta. Se kuitenkin ilmenee käytännössä vallitsevana yhteiskunnallisena ja sosiaalisena järjestyksenä, joka voisi olla toisenlainen. Pierre Bourdieu (1930–2002) on käyttänyt käsitettä ”doksia” kuvaamaan sitä, että toimijoiden arkipäivässä ja ajattelussa jokin tietty järjestys näyttää itsestäänselvyytenä, eikä kysymystä mahdollisista vaihtoehdoista usein edes esitetä. Kyse on vallitsevan järjestyksen jaetuista ”realiteeteista”, joihin ihmiset toiminnassaan sopeutuvat. Erilaiset oikeudelliset ja yhteiskunnalliset luokittelujärjestelmät ovat erityisen tehokas väline tällaisten realiteettien tuottamiseen ja uusintamiseen.⁶⁸

Valtionraja voidaan nähdä yhdeksi luokitteluksi, jossa rajataan valtion piiri ja suljetaan ulkovaltiollinen pois. Vastaavasti jaotellulla kansalainen/ei-kansalainen voidaan esittää oma valtio ja siihen kuuluvat yksilöt paitsi poliittisesti ja oikeudellisesti myös kulttuurisesti yhdenmukaisena, muista valtioista ja ihmisistä erottuvana kokonaisuutena.⁶⁹ Hallitsevaa näkökulmaa edustavan doksan olemassaolo voi paljastua tilanteissa, joissa vallitsevasta sosiaalisesta todellisuudesta esitetään kriittisiä tulkintoja ja tuodaan asioita uudella tavalla yhteiskunnallisen keskustelun piiriin eli pyritään tuottamaan heterodoksiaa. Tällöin yhteiskunnan hallitsevat ryhmät

65 Ks. Gramsci 1982, 27, 72, 126; Koivisto – Uusitupa 1989, 67–72. Koskenniemi (2006, 597) on viitannut hegemonia-ajatteluun myös kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisen oikeuden maailmassa: kansainvälisen konsensuksen voidaan katsoa olevan hegemonisen prosessin lopputulos, jossa jokin toimija tai instituutio on onnistunut tekemään näkemyksestään universaalina tai näennäisesti neutraalina. Koskenniemen mukaan kyse on lopulta subjektiivisten intressien ja preferenssien nostamisesta yleisiksi ja ”objektiivisiksi”, jolloin ne menettävät poliittisen luonteensa ja alkavat näyttää luonnollisilta, välttämättömyksiltä tai käytännöllisiltä.

66 Doty 1996, 32–34.

67 Hall 1992, 32–43; Hay 2006, 69.

68 Bourdieu 1985, 53–55; Purhonen – Rahkonen – Roos 2006, 21–22; Bourdieu 2013, 164.

69 Ks. Hall (1999, 82), jonka mukaan kansallisten kulttuuristen identiteettien rakentamiselle on tyyppillistä vastakkainasettelujen rakentaminen toisia kulttuureja vastaan, vaikka erot olisivat täysin keinotekoisia ja mielivaltaisia.

joutuvat perustelevaan ja oikeuttamaan vallitsevaa todellisuutta: tuottamaan ortodoksia.⁷⁰ Oikeus on keskeinen väline, jolla ortodoksiaa tuotetaan eli rakennetaan yhteiskunnallisia olosuhteita sääntöperustaiseksi järjestelmäksi.⁷¹ Valtionrajojen tapauksessa esimerkiksi valtioiden rajasääntelyn yksioikoisuuden ja haitallisten rajaseutuvaikutusten esille nostaminen voi olla toimintaa, jolla vakiintuneita ”raja-realiteetteja” pyritään laskemaan itsestäänselvyyden asemastaan yhteiskunnallisen keskustelun piiriin.⁷²

Vallitsevan oikeudellisen järjestyksen haastaminen ja sen käytännön vaikutukset ovat eri asioita. Bourdieun kenttäajattelun mukaisesti oikeus on yksi yhteiskunnallisen toiminnan kentistä (ransk. *champ*; engl. *field*), jossa oikeudellisen pääoman haltijat kilpailevat oikeuden ja sen sisällön määrittelemisestä. Menestymisen mahdollisuudet riippuvat siitä, minkä verran osallistujilla on oikeudellisella kentällä tarvittavaa pääomaa ja kuinka hyvin he tuntevat ja hyväksyvät sen säännöt: jos kentän sääntöjä ei tunne tai hyväksy, jää sen ulkopuolelle.⁷³ Vaikka kenttäteoriaa on arvosteltu todellisuutta liiaksi yksinkertaistavana ja abstraktina mallina, sen avulla voidaan kuitenkin hahmottaa, että mahdollisuudet vaikuttaa sosiaalista todellisuutta järjestävän oikeuden sisältöön eivät ole jakautuneet tasaisesti.⁷⁴ Tyypillisesti valtioiden sisällä pääkaupunkeihin sijoittuneet poliittiset ja oikeudelliset eliitit hallinnoivat koko valtion asioita pitkälti ”kansallisen edun” toteuttamisen nimissä.⁷⁵ Vastaavasti esimerkiksi valtion keskushallinnosta etäällä sijaitsevien alueiden organisaatioiden ja asukkaiden näkemyksillä saattaa olla vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta aluettaan koskevan sääntelyn muovautumiseen. Suomen ja Ruotsin pohjoisten alueiden osalta tähän suuntaan viittaa myös kokemukseräinen tieto.⁷⁶

70 Bourdieu 1998, 111; Purhonen – Rahkonen – Roos 2006, 22; Bourdieu 2013, 169.

71 Bourdieu 1987, 838–839.

72 Ks. esim. Tornion kaupunginjohtajan Jukka Kujalan Tornion ja Haaparannan yhteisenä viestinä esittämä vetoomus rajaseudun erityisolosuhteiden huomioimisen tarpeellisuudesta: ”Tornion ja Haaparannan viestinä kansallisen tason päätöksentekijöille on, että rajan sulkemiseen liittyvässä kokonaisarviointissa tulee huomioida sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset niin työelämään kuin yrityksillekin sekä itse rajayhteisölle. Mekaaninen valtakunnantason lain tulokinta ei sovellu rajattomalle rajalle.” Lapin Kansan 30.3.2022.

73 Bourdieu 1985, 105–107; Bourdieu 1987, 828; Tuori 2007a, 72, 117, 167.

74 Esim. Kauppi (2006, 172–173) arvostelee kenttäteoriaa liian suljetuksi ja politiikanteon arjesta kaukana olevaksi.

75 Ks. Mills (1999, 292–293), joka käytti ”hallitsevan luokan” sijaan käsitteenä hallitsevia eliittejä, jotka ovat keskinäisissä suhteissaan melko autonomisia, mutta jatkuvassa ja tiiviissä keskinäisessä yhteydessä ja jakavat olennaisilta osiltaan samankaltaisen tarkastelutavan perustaviin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Suomen yhteydessä aihepiiriä ovat tarkastelleet muun muassa Tuomo Mörä (1999), Anu Kantola (2002) ja Lotta Lounasmeri (2010), joiden tutkimusten perusteella yhteiskunnalliset eliitit (kuten hallitus, virkakunta ja elinkeinoelämä) esittävät ja viestivät omaa toimintalinjaansa kansallisena etuna, jaettuuna ajattelutapana, jolle ei ole realistisia vaihtoehtoja. Kyse on kuitenkin pikemminkin käytännöllisistä tilannekohtaisista ratkaisuista kuin jonkin tiedostetun yhteisen eliitti-ideologian noudattamisesta.

76 Esimerkiksi Lapin läänin maaherrana vuosina 1958–1974 toimineen ja moninkertaisen pääministerin Martti Miettusen (1983, 186) mukaan maaherralla oli hyvin vähän valtaa siihen, mitä pääkaupungissa pää-

Valtioiden ydinalueilta usein kaukana sijaitsevilla rajaseuduilla voi kuitenkin olla osittain oma sosiaalinen todellisuutensa ja keskushallintojen eduista ja tavoitteista poikkeavia erityisintressejä. Tällöin rajaseuduilla voidaan kokea, että etäältä pääkaupungeista tai muista hallintopaikoista annetut normit eivät joko ole sitovia tai niitä ainakin voidaan hyväksyttävän tarpeen vaatiessa mukauttaa rajaseudun oloihin paremmin sopiviksi.⁷⁷ Rajaseudun ihmisten, yhteisöjen ja organisaatioiden oma, valtioiden keskushallintojen kannalta tietyssä mielessä omalakinen toiminta voi siten auttaa ylläpitämään sääntelystä jossain määrin irrallista valtionrajan ylittävää sosiaalista todellisuutta. Tämä voi muodostaa vastavoiman rajalinjaa noudattavalle valtiolliselle sääntelylle, vaikka sen sisältöön ei rajaseudulta pystyttäisikään vaikuttamaan.

Tutkimusnäkökulmavalintani ei ole kannanotto sen puolesta, että oikeuden koko olemus tyhjentäisi osaksi sosiaalista todellisuutta.⁷⁸ Oikeudella voi olla myös muita puolia ja sitä voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista, jotka eivät välttämättä sulje toisiaan pois vaan voivat täydentää oikeudellista ymmärrystä. Tutkimusnäkökulman rajaaminen on kuitenkin yksi olennainen osa aiheenrajausta. Katson, että valitsemani näkökulma palvelee tutkimustavoitteeni saavuttamista eli toimii ajattelullisena viitoittajana jäsentäessäni rajan sääntelyn muutosta ja arvioidessani sen merkitystä rajan rakentumiselle.⁷⁹

Tiedostan, että sääntelyn ja ylipäänsä oikeuden tarkastelu osana sosiaalista todellisuutta on antroposentrinen eli ihmiskeskeinen lähestymistapa. Oikeudellisia

tettiin: ”--tuskinpa olisiin lähtenyt maaherraksi, jos olisiin käsittänyt, kuinka vähän maaherra voi vaikuttaa lääniiän koskeviin ratkaisuihin.” Vastaavan kaltaisen kuvauksen maaherran ja ylipäänsä lääninhallituksen asemasta antoi Lapin maaherrana vuosina 1974–1994 toiminut Asko Oinas (1999, 284–288). Nämä lausunnot ovat luonteeltaan yksittäistapauksellisia, mutta kertovat siitä, että ainakin Lapin läänin ylimmillä viranhaltijoilla oli kokemus, jonka mukaan pääkaupungin päätöksiin ei voitu lääninhallinnosta käsin juuri vaikuttaa. Samankaltaisia kokemuksia oli Norrbottenin läänin maaherrana vuosina 1966–1982 toimineella Ragnar Lassinantilla (1979, 114). Ks. myös Creutz & al. (2021, 53), joiden mukaan koronaepidemian aikaisen matkustusrajoitusten asettamisessa rajaseutuvaikutuksista ei otettu huomioon, eikä alueilla myöskään ollut kanavaa kommunikoida keskushallinnolle näkemyksiään siitä, miten yleisiä rajoituksia olisi voitu hienosäätää Suomen ja Ruotsin väliselle pohjoiselle rajaseudulle paremmin sopiviksi.

77 Ks. Martinez 1994, 12–13.

78 Ks. esim. Priel (2019), joka ei kannata sitä, että oikeudelta kiistettäisiin kokonaan muut puolet kuin olemus sosiaalisena konstruktiona. Toisaalta hän pitää itsestään selvänä, että oikeudella on myös sosiaalisen konstruktion luonne. Vastaavasti Tuori (2021, 312–313) katsoo, että oikeutta ei voi typistää vain ikuisesti itseään toistavaksi valtapeliksi, kuten Tuorin mielestä etenkin oikeushistoriallisessa tutkimuksessa näytetään toisinaan ajattelevan. Tuori käyttää ”suhteelliseen itsenäisyyden” käsitettä kuvamaan oikeuden suhdetta ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Vastaavalla tavalla Jyrängin (1989, 21–22) mukaan oikeuden ja yhteiskuntatodellisuuden välillä vallitsee monimutkainen vuorovaikutussuhde, johon sisältyy oikeusjärjestyksen ja muiden oikeudellisten ilmiöiden ”suhteellinen itsenäisyys”. Viitatuissa yhteyksissä sekä Tuorilla että Jyrängillä jää kuitenkin tarkemmin erittelemättä, mitä tuo suhteellinen itsenäisyys varsinaisesti on, miten se ilmenee ja millä tavoin sitä voidaan havainnoida.

79 Ks. esim. Schlag 2002, 1116. Siltalan ”äärimmäisen kompleksisen tutkimusmetodin kiellon” mukaisesti oikeustieteelliseltä tutkimukselta on myös voitava edellyttää ainakin jonkinlaista yleiskatsauksellisuutta ja tutkimuksellista haltuunotettavuutta. Ks. Siltala 2003, 488–491.

kysymyksiä voidaan hyvin perustein tarkastella myös muutoin kuin leimallisen ihmiskeskeisesti sosiaalisen todellisuuden näkökulmasta.⁸⁰ Inhimilliseen sosiaaliseen todellisuuteen kuuluvalla oikeudellisella ja muulla toiminnalla on myös tuon todellisuuden ulkopuolelle ulottuvia muun muassa ympäristövaikutuksia.⁸¹ Toisaalta ihmisten sosiaalisilla konstruktiolla on myös yleensä jonkinlaiset niistä riippumattomat aineellisen todellisuuden rajoitteensa, jotka asettavat edellytyksiä inhimilliselle toiminnalle.⁸²

1.3.2 Historian ja oikeuden monitasoinen muutos

Tutkimuksessani jäsentelen rajan sääntelyn muutosvaiheita ja arvoain sääntelyn merkitystä rajan rakentumiselle. Tässä onnistumisessa on tärkeää ymmärtää laajasti aiheeseen liittyviä asiayhteyksiä eli kontekstia.⁸³ Kyse on oikeushistoriallisesta tarkastelusta, jolla voidaan historiallisten tapahtumien selvittämisen lisäksi paikantaa nykytilaan johtaneita muutostekijöitä.⁸⁴ Historian ymmärtämiseksi on mielestäni tärkeää tuntea myös toteutuneelle kehitykselle aikanaan varteenotettavia pidettyjä mutta toteutumattomaksi jääneitä vaihtoehtoja. Ne kertovat oman aikansa tilanteesta siinä missä toteutuneet tapahtumat.⁸⁵

Tutkimusnäkökulmani mukaisesti en oleta historiallisen muutoksen olevan ennalta määrättyä tai noudattavan jotain lainomaista kehitystä vaan tarkastelen sitä ainutkertaisena ja ei-välttämättömänä. Näen sääntelyn ja oikeuden ylipäänsä keskeisenä välineenä, jolla tätä muutosta on pyritty ja pyritään ohjaamaan. Toisaalta tunnistan, että myös oikeudellinen ajattelu ja sen mukaiset käytännöt muovautuvat

80 Ks. esim. Kurki (2020, 845–871), joka käsittelee eläinten oikeudellista asemaa. Kurki erottelee eläinten oikeudellisen aseman hahmottamiseen perinteisesti liittyneitä antroposentrisiä lähestymistapoja sekä toisenlaisia tapoja, joilla eläimiä voidaan lähestyä oikeudellisesti myös ei-antroposentristen linssien läpi. Myös Grearin (2020, 351–366) mukaan oikeudellisille kuvitelmaille on perinteisesti ollut tyyppillistä voimakas ihmiskeskeisyys. Ks. lisäksi Magga (2024, 223), jonka mukaan porosiidan oikeusteorian kannalta ihmistä ei ajatella atomistisena ja ympäristöstään riippumattomana yksilönä, vaan osana luontoa.

81 Ks. Rohenkohl do Canto – Grunert – Dutra de Barcellos 2023, 20–21.

82 Ks. Kokko (2003, 24), joka käyttää esimerkkinä karhunpyyntiä. Karhunpyynti voidaan kyllä hahmottaa sosiaalisena konstruktiona esimerkiksi tarkasteltaessa metsästystraditioita. Mutta jos ekologiset rajaehdot, kuten karhukannan vähyys estävät karhujen pyynnin, mahdollisuus metsästystradition jatkumiseen osana sosiaalista todellisuutta sulkeutuu pois.

83 Oikeuden kontekstisidonnaisuuden merkitys on ymmärretty jo kauan sitten, ks. esim. Pound 1910, 34: ”The history of juristic thought tells us nothing unless we know the social forces that lay behind it.”

84 Kekkonen 2009, 15. Kekkonen (1988, 358) on eritelty oikeudellisen muutoksen selittämisen neljään kysymysryhmään: 1) varsinainen muutoksen selittäminen; sen pohtiminen, mitkä tekijät perimmältään selittävät muutosta; 2) muutoksen justifikaatio; sen puolesta esitetyt aatteelliset perustelut; 3) oikeuden yhteiskunnalliset vaikutukset, lainsäädännön output; 4) lainsäädännön yhteiskunnalliselle toiminnalle luomat mahdollisuudet, sen tarjoama ”pelivara” vaihtoehtoisille ratkaisuille. Kekkonen mukaan oikeushistoriallisen tutkimuksen näkökulmasta keskeisintä on yhtäältä ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen ja toisaalta ensimmäisen ja toisen kysymyksen välinen suhde. Kolmas ja neljäs kysymys ovat luonteeltaan lähinnä oikeusosiologisia.

85 Ks. Tiilikainen 1998, 15–16.

jatkuvasti osana historiallista muutosta.⁸⁶ Muun sosiaaliseen todellisuuteen kuuluvan tavoin myös oikeus on olemassa ja muovautuu aiemmin tapahtuneen perustalta: se on sidoksissa menneisyyteen esimerkiksi oikeudellisten käsitteiden, kategorioiden, rakenteiden ja menettelytapojen kautta. Tilannekohtaiseen oikeudelliseen tulkintaan vaikuttaa myös aina jonkinlainen tietoinen tai tiedostamaton ajatteluperinne. Muun ymmärtämisen tavoin myös oikeudellinen ymmärtäminen edellyttää sosiaalisen kokonaisuhteyden tarjoamaa esiyymmärrystä.⁸⁷

Rajan sääntelyn historiallisen yhteyden ymmärtämisen ja merkityksen arvioinnin kannalta on olennaista, miten valtion täysivaltaisuus, sen sisältö ja käytännön vaikutukset on eri aikoina hahmotettu. Sama koskee sitä, millaiseksi valtioiden ja niiden oikeudenkäyttöpiirissä olleiden ihmisten oikeudellinen suhde on milloinkin ymmärretty. Oikeudellista kontekstia ovat esimerkiksi käsitykset siitä, millainen velvollisuus valtiolla on turvata yksilön oikeudet ja toisaalta myös se, mitä noiden oikeuksien katsotaan sisältävän. Kumpaakin on yritettävä ymmärtää oman aikansa lähtökohdista.⁸⁸ Poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten ohella myös muutokset oikeudellisessa ajattelussa voivat olla ratkaisevia sen osalta, millaisen toiminnan on milloinkin katsottu olleen mahdollista Tornionlaakson rajalla ja rajaseudulla.

86 Ks. Kuten (Tuori 2007a, 47–48) toteaa, tällainen näkemys jatkuvasta muutoksesta perustuu oletukseen ajan luonteesta lineaarisesti etenevänä ja ennalta määräämättömänä. Ajatustapa on modernille ajalle tyypillinen ja poikkeaa esimerkiksi syklisistä aikakäsityksistä, joissa historian katsotaan palaavan alkupisteeseensä ja kaiken alkavan aina jälleen uudestaan.

87 Ks. Tuori (2007, 54–56), joka esittelee hermeneuttisen filosofian peruslähtökohdana sitä, että kaikki inhimillinen ymmärtäminen, tulkinta ja tiedostus ovat sidoksissa johonkin traditioon. Ilman traditiota tai esiyymmärrystä ymmärtämisen tai tulkinnan prosessi ei voisi käynnistyä. Esiyymmärrys puolestaan ammennetaan siitä kulttuurista, jossa ihminen on kasvanut ja sisäistänyt perustavat näkemyksensä maailmasta. Ruuskanen (2006, 58–59) tähdentää, että esiyymmärrys ei ole yksilöllistä vaan yhteiskunnan ja kulttuurin tuotetta. Siten myös oikeudellinen tulkinta on esiyymmärryksen sävyttämää.

88 Ks. esim. Scheinin (1991, 273–287), jonka perusteella ainakin ennen 1990-lukua perus- ja ihmisoikeusperiaatteilla oli varsin heikko asema suomalaisessa oikeudellisessa käytännössä. Kuitenkin etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin valmistelut ja itse sopimuksen voimaansaattaminen olivat lisänneet sekä tuomareiden että oikeustieteen tutkijoiden kiinnostusta ihmisoikeuskysymyksiin. Siltalan (2000, 485) mukaan ihmisoikeusperiaatteiden nopea läpimurto 1990-luvulla on esimerkki siitä, miten häviäjän argumentti muuttui nopeasti oikeudelliseksi valttikortiksi.

Ks. myös Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soininen – Määttä (2023, 96) luonnonoikeudellisen ja oikeuspositivistisen ajattelun historiallisen muutoksen vaiheista. Klassisen luonnonoikeusajattelun kausi päättyi 1800-luvun suuriin lakikodifikaatioihin ja lakipositivismiin nousuun. Luonnonoikeus teki kuitenkin uuden tuleamisen 1900-luvun puolivälissä. Tuolloin yhä useampi alkoi ajatella, ettei hirmuvaltaan perustuvien oikeusjärjestysten voi katsoa olevan oikeutta sanan varsinaisessa merkityksessä, koska ne eivät ole sopusoinnussa oikeuden perustana olevan moraalien kanssa. Sittemmin 1900-luvun loppupuolella oikeuspositivismi ja luonnonoikeusajattelu alkoivat lähentyä toisiaan. Perus- ja ihmisoikeudet ovat luonnonoikeusopin eräs ilmentymä. Niiden painoarvo kasvoi 1900-luvun lopulla merkittävästi, ja nykyisin on yleistynyt käsitys, että ne rajoittavat lainsäätäjän mahdollisuuksia säätää haluamiaan lakeja. Käsityksen mukaisesti lainsäätäjän on kunnioitettava ja pyrittävä turvaamaan perustuslaillisia perusoikeuksia, kuten yhdenvertaisuutta ja oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen. Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisen myötä oikeudellisessa ajattelussa on alettu kiinnittää yhä vahvemmin huomioita myös yleisen oikeudenmukaisuuden, ihmisarvon sekä ihmisen itsemääräämisoikeuden suojaamisen ja tukemisen kaltaisiin asioihin.

Historiallista muutosta voidaan hahmottaa monitasoisena prosessina. Tällöin historiaan kuuluu lukemattomien pintatason tapahtumien ohella myös syvempiä kerroksia, joiden muutos on pintatasoa hitaampaa ja jotka osittain ehdollistavat – mutta eivät sanele – pintatason ilmiöitä. Historioitsija Fernand Braudel (1902–1985) on jakanut analyttisesti historian kulun eri tasoihin, joita määrittää eri nopeuksilla liikkuva aika: lyhyt kesto (*temps court*), suhdanteet (*conjunctures*) ja pitkä kesto (*longue durée*). Ymmärtämisen apuvälineeksi tarkoitettun jaottelun tavoitteena on nostaa katsetta lyhyen aikavälin tapahtumahistoriasta pitkäaikaisten muutosprosessien hahmottamiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita historiallisen materialismin mukaista käsitystä siitä, että syvemmät rakenteet määräisivät pintatason kehityksen. Ajatus pikemminkin on, että kulloisenkin ajan toimijat kantavat tapahtunutta historiaa mukanaan, eivätkä välttämättä ole tietoisia toimintansa rajoituksista, mahdollisuuksista, seurauksista ja merkityksistä.⁸⁹ Historian muutoksen monitasomallin mukaisesti myöskään valtionrajan rakentumisprosessissa ei ole kyse pelkästään kronologisesti toisiaan seuraavista tapahtumista. Sen sijaan kulloisetkin tapahtumat yhtäältä ilmentävät ja toisaalta uusintavat pidempiä historian muutoksen kehityskulkuja, kuten rajan henkisen erotteleisuuden kasvamista tai vähentymistä.

Kaarlo Tuori on soveltanut kriittisen oikeuspositivismin esityksessään monitasomallia oikeuteen.⁹⁰ Tällöin myös oikeudesta voidaan analyttisesti erottaa erilaista

89 Braudel myöntää periaatteessa, että todellisuudessa aika liikkuu kaikilla mahdollisilla nopeuksilla, joten mikään abstrakti tasomalli ei kuvaa todellisuutta sinänsä. Toisinaan Braudel käytti kolmen aikatason asemesta vain kahta, lyhyttä ja pitkää kestoja. Braudelilla lyhyt kesto merkitsee yksilöllistä aikaa. Sillä mitataan inhimillistä toimintaa, josta toimija on välittömästi tietoinen. Suhdanteet puolestaan rytmittävät toimintaa, josta yksilö ei ole välittömästi tietoinen. Kyse on yksilöllisen ajan päälle kasvavasta sosiaalisesta ajasta, joka liittyy ihmisten välisiin suhteellisen pysyviin vuorovaikutussuhteisiin. Pitkä kesto merkitsee maantieteellistä aikaa, jossa on kyse muun muassa ihmisen ja luonnon väliseen suhteeseen kuuluvista ilmiöistä. Siihen kuuluvat myös ihmisen toiminnan lähes muuttumattomat arkipäiväiset rutiinit ja aineellisen elämän tosiasiat. Braudel 1980, 27–28, 34. Ks. myös Peltonen 1988, 100–108.

90 Ks. Kortkas (2010, 106–116), joka erittelee kriittistä oikeuspositivismia siltä kannalta, kuinka se asettuu niin sanottua traditionaalista oikeuspositivismia vastaan. Kriittisen oikeuspositivismin näkökulmasta moderni oikeus kyllä on asetettua, mutta se ei ole pelkästään normatiivis-symbolinen järjestys, vaan koostuu yhtä lailla oikeudellisista käytännöistä. Tässä mielessä Tuorin teoriassa voidaan katsoa olevan Anthony Giddensin rakenteistumisteoriaa vastaava lähtöasetelma: molemmat haluavat valottaa toimijuuden merkitystä rakenteen (Giddens) ja oikeusjärjestyksen (Tuori) uusintamisen kannalta. Tuorin teoriassa oikeudelliset käytännöt ovat yhteiskunnallisia käytäntöjä, jotka tuottavat ja uusintavat oikeutta normatiivisena ilmiönä eli oikeusjärjestyksenä. Tuorin näkemys ”oikeustieteen kätkeytyksestä yhteiskuntateoriasta” voidaan ainakin osittain rinnastaa Giddensin käsittelemiin toimijoiden tiedostamattomiin motiiveihin. Ks. myös Giddens (1984, 19–28) rakenteistumisteoriansa peruslähtökohdista.

Tuori (2000, 321–324) katsookin, että oikeustiede oikeudellisena käytäntönä on aina sisäisesti yhteydessä tiettyihin yhteiskuntaa koskeviin teoreettisiin näkemyksiin ja käsityksiin, ja että tämä yhteys jää oikeustieteen harjoittajalta usein havaitsematta. Oikeustiede on siis sisäisesti yhteydessä erilaisiin yhteiskuntateorioihin, joilla on normatiivisia implikaatioita. Esimerkiksi oikeudelliset käsitteet ja periaatteet, kuten sopimusvapauden periaate, heijastavat tietynlaista käsitystä yhteiskunnasta ja yksilöiden välisistä suhteista. Toisaalta yhteiskuntaa jäsennetään tällaisten normatiivisten käsitteiden ja periaatteiden kautta. Siten sekä oikeustiede että oikeusjärjestys asettavat rajoja sille, millaisena todellisuus näyttäytyy. Näitä

historiallista aikaa noudattavia tasoja: oikeuden muutos on kiivainta pintatasolla, verkkaisempaa oikeuskulttuurin tasolla ja kaikkein hitaimmin muuttuu oikeuden syvärakenne.⁹¹ Oikeuden muistia ja menneisyyttä edustava oikeuskulttuuri tyyntyyntää oikeuden pintatason myrskyjä, jotka aiheutuvat lainsäätäjän ja muiden norminantajien tilannekohtaisista ja mahdollisesti äkillisistä toimista. Oikeuden syvärakenne puolestaan sisältää eri oikeuskulttuureja yhdistäviä perustavia oikeuskategorioita, jotka mahdollistavat sellaiset oikeudelliset käytännöt kuin lainsäädäntö tai lainkäyttö. Syvärakenne ja oikeuskulttuuri ilmenevät pitkälti toimijoiden käytännön tietona, jota hyödynnetään yleensä tiedostamattomasti.⁹² Myös täysivaltaista territoriaalivaltiota oikeuttava valtioteoria vaikuttaa jokapäiväisissä oikeudellisissa käytännöissä pitkälti tiedostamattomasti tai ainakin julkilausumattomasti. Tällainen hiljainen tieto on muutettava kielelliseksi eli diskursiiviseksi vasta, kun sen soveltamisessa kohdataan ongelmia tai sen pätevyyttä haastetaan.⁹³ Suomen ja Ruotsin välisen valtionrajan tapauksessa rajan olemassaoloa ei lähtökohtaisesti erikseen perustella vaan se voidaan ottaa erilaisten olosuhteiden hallinnoimisen oikeudelliseksi ”realiteetiksi”.

Alueellisesti oikeuden pintataso ilmenee usein valtionrajojen sisäpuolella, joskin lähemmäs nykyaikaa tultaessa EU-oikeuden kaltaisella ylikansallisella norminannolla on ollut yhä merkittävämpi rooli myös pintatasolla. Oikeuskulttuurit hahmotetaan puolestaan rajat ylittäviksi, kuten pohjoismaiseksi tai mannereurooppalaiseksi

voidaan kutsua rakenteellisiksi rajoitteiksi, koska oikeustieteilijät eivät useinkaan tiedosta omia yhteiskuntateoreettisia sidonnaisuuksiaan.

Kotkas (2010, 115–116) pitää Tuorin mallin heikkoutena, että oikeuden syvätasolle mahtuu vain yksi vallitseva oikeustyyppi, jonka käsitteellinen ja normatiivinen aines tarjoavat viimekätisen mittapuun modernin oikeuden sisäiselle normatiiviselle kritiikille: modernin oikeuden syvätasolla ei tällöin voisi olla keskenään kilpailevia yhteiskuntateorioita. Tuorin mallin mukaisesti oikeutta tarkastellaankin pitkälti sen sisäpuolelta, eikä se ole varsinaisesti oikeudellisen muutoksen syitä selittävä teoria. Mallin rajoitteena voidaan myös pitää, että se on varsin kiinnittynyt kansallisvaltiollisiin puitteisiin ja valtiollisen oikeuden muotoutumiseen. Ks. Tuori 2000, 163, 190. Tuori (2007a) on itsekin myöntänyt, että alkuperäinen kriittisen oikeuspositivismin esitys antaa oikeudesta liian koherentin kuvan: se perustuu implisiittiselle oletukselle oikeudesta kansallisvaltion oikeutena. Tästä huolimatta kriittinen oikeuspositivismi on nähdäkseen hyvä väline oikeudessa tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten analyysisessä paikantamisessa.

91 Tuori 2000, 167. Tuori (2021, 309) on todennut merkittävänä ajattelullisesti välittävänä tekijänä ajattelumallilleen olleen myös Sakari Hännisen marxilaiseen tutkimustraditioon kuuluva väitöskirja ”Aika, paikka, politiikka”. Tuorin mallin kannalta keskeisesti Hännisen (1982, 180) mukaan subjekti on samanaikaisesti joka tasolla läsnä. Siten yhdellä ja samalla teolla on yhtä aikaa useita puolia: poliittinen, taloudellinen ja ideologinen. Toisaalta sillä on vastaavasti monitasoisia vaikutuksia, niin subjektin tarkoittamia kuin tarkoittamattomia.

92 Tuori 2000, 180, 205; Tuori 2007a, 38. Tolonen (2000, 2) on mieltänyt syvärakenteeksi ”länsimaisen yhteiskuntamuodon”, jonka takana on tietynlainen käsitys yhteiskunnasta, yksilön asemasta, oikeudesta ja todellisuudesta. Ks. praktisesta tiedosta Giddens (1984, 20, 35): kielellisesti ilmaistematta jäävä käytännön tieto, joka on ”itsestään selvää” toisin kuin diskursiivinen tieto, joka on kielellisesti ilmaista ja aktiivisesti tiedostettua.

93 Tuori 2007a, 29–30.

oikeuskulttuuriksi.⁹⁴ Vaikka oikeuskulttuuri on luonteeltaan pitkäkestoista, se on kuitenkin kiinnittynyt tapahtumahistorialliseen yhteyteensä ja voi joissain olosuhteissa muuttua myös nopeasti.⁹⁵ Maantieteellisesti laajimmin ilmenee oikeuskulttuureja yhdistävä hitaasti muuttuva oikeuden syvärakenne.⁹⁶

Tuorin mallissa oikeuden tasot ovat vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa. Ajatusmalliin kuuluvan niin sanotun konstituutiosuhteen mukaisesti oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne luovat edellytyksiä oikeudellisille käytännöille ja sille oikeudelliselle aineistolle, kuten sääntelylle, jota nämä käytännöt tuottavat oikeuden pintatasolle. Siten pinnanalaiset tapahtumat konstituivat pintatasoa. Toisaalta konstituutiosuhteen kääntöpuolena on, että tarjotessaan perustan tietynlaisille oikeudellisille käytännöille se samalla sulkee pois joitain muunlaisia tapoja ymmärtää ja järjestää oikeudellista todellisuutta.⁹⁷ Historiallisesti rakentunut oikeudellinen ymmärrys maapallon jakamisesta rajojen toisistaan erottamiin suvereenihin territoriaalivaltioihin yhtäältä jäsentää ihmisten toimintaa ja toisaalta osaltaan sulkee pois valtionrajoista riippumatonta toimintaa.

Konstituutiovaikutukseen liittyy oikeuden niin sanottu konkretisaatiovaikutus: oikeudelliset käytännöt konkretisoivat eli tekevät todelliseksi oikeuden pintatason alapuolella olevia aineksia. Konkretisaatio etenee syvärakenteesta oikeuskulttuurin tasolle ja siitä edelleen oikeuden pintatason sääntelyyn ja oikeudellisiin toimiin. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että syvempi rakenne määräisi ylemmän rakenteen sisällön. Esimerkiksi uusi lainsäädäntö välittää oikeuden pintatason kautta politiikan ja yhteiskunnan jatkuvia muutostekijöitä. Uuden lainsäädännön sisältö ei siten määrydy syvärakenteesta tai oikeuskulttuurisista tekijöistä vaan olennaisilta osiltaan myös oikeuden ulkopuolisista, poliittisista ja yhteiskunnallisista tekijöistä.⁹⁸ Toisaalta oikeuden positivistisuus eli säädännäisyys tarkoittaa Tuorin mallin kannalta sitä, että oikeuden alapuoliset tasot ovat pintatason positiivisen oikeuden suodattumia. Tuori kutsuu tätä oikeudellisten käytäntöjen sedimentaatiovaikutukseksi: sen välityksellä myös pinnanalaiset oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne ovat ihmisen asettamia. Pintatason vaikutusten suodattuminen oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen vie kuitenkin aikansa, mikä selittää niiden pintatasoa hitaampaa muutosprosessia.⁹⁹ Pyrin Tornionlaakson rajan sääntelyn historian kautta arvioimaan, millaiset ajan kuluessa toteutuneet muutokset voivat olla osoituksena yhtäältä oikeuden konstituutiosuhteesta ja toisaalta sedimentaatiovaikutuksesta.

94 Tuori 2000, 207.

95 Kekkonen (2009, 3–4) käyttää esimerkkinä merkittäviä oikeuskulttuurisia seurauksia aiheuttaneesta äkillisestä yhteiskunnallisesta murroksesta Suomen vuoden 1918 sisällissotaa, jonka katsoo vaikuttaneen Suomen oikeuskulttuurin myöhempään kehitykseen enemmän kuin mikään muu ilmiö.

96 Tuori 2007a, 205.

97 Tuori 2000, 229.

98 Tuori 2000, 230–231.

99 Tuori 2000, 170, 220, 325.

Tapa hahmottaa historian ja oikeuden muutos monitasoiseksi auttaa ymmärtämään rajan rakentumisen kokonaisuutta, jossa jotkin samanaikaiset mutta eritahtiset tai jopa erisuuntaiset tekijät voivat yhtäältä tehdä rajaa matalammaksi ja toisaalta korkeammaksi. Monitasomallia hyödyntämällä voidaan arvioida, mitä merkitystä muuttuvissa pintatason sääntelyllisissä olosuhteissa etenkin oikeuskulttuurilla on ollut rajan ylittävän käytännön toiminnan kannalta. Toisaalta voidaan arvioida, ovatko oikeuden pintatason alapuoliset pidemmän aikavälin muutokset vaikuttaneet siihen, miten rajan ylittävää toimintaa koskevaa pintatason sääntelyä on voitu saada aikaiseksi.

Braudelilaisen historian monitasomallin näkökulmasta rajan rakentuminen on nähdäkseni pinnanalainen ilmiö, joka voi koskea pitkän ajan kuluessa toteutuvaa rajan eri puolten esimerkiksi kielelliskulttuurista, oikeudellishallinnollista ja poliittista eriytymiskehitystä. Pidemmän aikavälin muutokset voivat puolestaan olla merkityksellisiä pintatason käytännön toiminnalle rajalla ja sen ylittävästi. Pysin arvioimaan myös näitä kysymyksiä Tornionlaakson rajan historiallisen rakentumisen kannalta.

1.3.3 Historiapainotteinen systematisointi ja kontekstualisointi

Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lähtökohdaksi on toisinaan ensiksi muodostettu tai omaksuttu kausaalisuhteita olettava teoria, jonka pohjalta historiallista tai muuta aineistoa tarkastellaan. Muutosprosessin jäljitys tarkoittaa tällöin historiallista selittämistä teoreettisella painotuksella ja pyrkimyksellä erottaa yleistettäviä mekanismeja.¹⁰⁰ Tämän tutkimuksen menetelmällinen näkökulma on toisenlainen: en pyri sovittamaan historiallisia muutoksia johonkin lainomaiseen ja yleistettävään ennalta oletettuun malliin. Sen sijaan kiinnitän huomioni Tornionlaakson rajan kulloisenkin sääntelyn ja tapahtumahistorian erityispiirteisiin ja ajallisiin ilmene-mismuotoihin, jolloin konkreettisten tapahtumien ja niiden kokonaisuhteyden merkitys nousee selittämisessä keskiöön.¹⁰¹

Kyse on historiapainotteisesta systematisoivasta ja kontekstualisoivasta tutkimusmenetelmästä. Vaikka en tietoisesti asemoi tutkimustani mihinkään koulukuntaan, tutkimuskentässä sen kuitenkin voi nähdä ankkuroituvan näkökulmallisesti ja menetelmällisesti Jukka Kekkosen kontekstuaaliseksi oikeushistoriaksi luonnehti-

100 Ks. Häkkinen 2020, 28–29, 48. George – Bennettin (2005, 206–213) mukaan prosessinjaljitystä voidaan tehdä useammalla tavalla, mutta sen ydinajatuksena on kausaaliprosessin ja -mekanismien identifiointi tarkasteltavien muuttujien välillä ja tyypillisesti jotain teoreettista viitekehystä varten. Vennessonin (2008, 235) mukaan prosessinjaljitys on siinä mielessä kohdentunutta, että se keskittyy tietoisesti vain tiettyihin tarkasteltavan ilmiön puoliin tunnustaen, että jotain informaatiota jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

101 Ks. Hay 2002, 47–48; Raphael 1998, 44. On kuitenkin tunnistettava, että vaikka pyrin tietoisesti välttämään kausaalioluetuksia rajan muutoksen taustalla olevista ”historian laeista”, saattavat tällaiset oletukset kuitenkin tiedostamattomalla tavalla käytännössä ohjata muutosprosessin analyysiani. Tällaisten käsitysten paikantaminen onnistunee kuitenkin vain ulkopuoliselta lukijalta.

man tutkimuksen piiriin.¹⁰² Oikeustieteellisen ja oikeushistoriallisen tutkimuksen yleislinjasta kenties poikkeavasti en kuitenkaan nimenomaisesti keskity esimerkiksi jonkin oikeusjärjestyksen luoman käsitteen tai instituution tarkasteluun. Sen sijaan tutkimuksen kohde eli Tornionlaakson raja ja sen rakentuminen on oikeudelliselta kannalta pikemminkin eri oikeusjärjestysten ja niitä toimeenpanevien tahojen ajassa ja tilassa tapahtuvan toiminnan tuotetta.¹⁰³

Puhuessani historian muutosprosessista ymmärrän sen lainomaisuuden sijaan suunnaltaan avoimeksi ja tunnistan vaihtoehtoisten tapahtumien mahdollisuuden paitsi tulevaisuudessa myös historiassa: tähän asti toteutunut historia on vain yksi mahdollisten kehityskulkujen yhteistulos.¹⁰⁴ Tämän myötä tutkimustulokseni liittyvät nimenomaan tarkastelemaani kohteeseen.¹⁰⁵ En siten voi väittää, että tekemäni johtopäätökset pätsivät yleisesti muillekin rajoille ja rajaseuduille. Tulosteni pohjalta voi kuitenkin vastaavalla systematisoivalla ja kontekstualisoivalla menetelmällä selvittää vertailevasti, soveltuvatko ne myös muille raja-alueille ja missä määrin.¹⁰⁶

102 Kekkosen (2013a, 6–21) mukaan oikeushistorian tutkimus on ensisijaisesti oikeudellisen muutoksen analyysiä, josta myös tässä tutkimuksessa on kyse. Kuten Kekkonen toteaa, oikeuden muutosta ei tule tarkastella passiivimuodossa ”sitten oikeutta muutettiin niin ja niin”-tyyliin. Sen sijaan on selvitettävä, ketkä kulloinkin muutosta tavoittelivat ja minkä vuoksi sekä ketkä vastustivat ja miksi. Näin voidaan saada tietoa siitä, millaisiin tarpeisiin ja intresseihin tutkittavat muutokset liittyivät. Käytännön menetelmälliset työvälineet haetaan pitkälti historiantutkimuksen ja myös yhteiskuntatutkimuksen piiristä. Muutosten kontekstualisointiin, selittämiseen ja tulkintaan liittyvä problematiikka sekä ulkoinen ja sisäinen lähdekritiikki ovat historiantutkimuksen menetelmällisiä kulmakiviä. Tätä kautta syntyvät tutkimukselliset yhteydet ja kiinnekohdat vievät Kekkosen mukaan oikeushistorian lähemmäksi historian- ja yhteiskuntatutkimusta kuin oikeustutkimusta – ainakin jos oikeustutkimuksella tarkoitetaan perinteistä lainoppia. Nimenomaan kontekstuaalista oikeushistoriasta tekee, että oikeudellinen muutos kytketään muihin samanaikaisiin yhteiskunnallisen todellisuuden ja kulttuurin muutoksiin. Tämä ei yleensä voi onnistua ilman muilta tieteenaloilta hankittua tiedollista ja menetelmällistä tukea. Niin ikään Minkkinen (2021, 102) käsittelee kontekstualisoinnin merkitystä oikeustieteelliselle tutkimukselle. Historiantutkimus voi esimerkiksi osoittaa lainopin keinoin pelkistä oikeuslähteistä muotoillun hypoteettisen ”lainsääntäjän tahdon” mahdollisesti virheelliseksi tulkinnaksi. Ks. myös Minkkinen 2017 (908–923), joka puhuu oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen menetelmällisen pluralismin puolesta.

103 Tornionlaakson rajan kannalta merkityksellisiä ovat ainakin Venäjän, Ruotsin ja Suomen valtiolliset oikeusjärjestykset, Euroopan unionin oikeus ja kansainvälinen oikeus. Jäljempänä ilmi käyväällä tavalla merkitystä voidaan katsoa olevan olleen myös rajaseudun ihmisten ja yhteisöjen omilla yllirajaisilla yhteisönormeilla ja toimintakäytänteillä. Ne eivät ole valtiolähtöisesti annettuja vaan joskus jopa ristiriidassa valtiollisen oikeuden kanssa.

104 Ks. Guttorm (2018 IX–XI, 398–399), joka käyttää saamelaiden itsehallinnon tarkastelun yhteydessä käsitettä ”vaihtoehtoinen lainoppi” ilmentämään kansallisessa lainvalmistelussa häviölle jääneitä oikeudellisia kantoja, jotka kuitenkin olisivat Guttormin mukaan olleet vallinneen oikeusjärjestelmän puitteissa mahdollisia. Omaan työhöni ei juuri sisälly lainopilliselle tutkimukselle ominaisia normatiivisia aineksia. Erittelen kuitenkin etenkin osan III luvuissa 5 ja 6 sellaisia aikanaan esitettyjä, mutta sivuutettuja ja oikeudellisia argumentteja, joita vaihtoehtoisen lainopin hengessä olisi esittämisaikaanaan voitu kaiketi pitää sinänsä oikeudellisesti mahdollisina.

105 Yleistettävyyden puutteen vastapainoksi lähestymistapa kenties mahdollistaa niin sanotun vahvistusharhan välttämisen: kausaalisuhteita ennalta oletettaessa on vaarana pyrkiä etsimään nimenomaan sellaista tietoa, joka tukee kausaalihypoteeseja. Ks. Vennesson 2008, 237–238.

106 Ks. historiallisesti vertailevan tutkimusotteen mahdollisuuksista Kekkonen (2016, 287–300),

Yleispäteviä käytännön menetelmäohjeita historiallisen muutoksen selvittämiseen ja arviointiin on varsin niukasti. Se perustuu ensinnäkin riittävän monipuoliseen lähteiden ja tutkimuskirjallisuuden hyödyntämiseen sekä tarvittaessa tiedoissa olevien aukkojen täyttämiseen perehtymällä uusiin lähteisiin.¹⁰⁷ Hankittujen tietojen pohjalta oikeudellista toimintaa ja muita ilmiöitä eritellään historian eri vaiheissa, jolloin oikeudelliset muutokset kytketään samanaikaisiin yhteiskunnallisen todellisuuden ja sosiokulttuurin ilmiöihin.¹⁰⁸ Näin yritetään ymmärtää, miksi tarkasteltavissa olosuhteissa pyrittiin toimimaan tapahtuneella tavalla.¹⁰⁹ Tällöin myös sääntely ja oikeudelliset käytännöt ylipäänsä nähdään tilannekohtaisina tapoina jäsentää ja ratkaista tietyssä yhteiskunnallisessa tilanteessa ilmenneitä ongelmia ja epäkohtia.¹¹⁰

Lars D. Eriksson on kuvannut totalisoinniksi oikeudellisten kysymyksenasettelujen kontekstualisoinnista eli asettamista kokonaisuhteyteensä.¹¹¹ Hänelläkään ei ole käytännön menetelmäohjeita sen toteuttamiseksi: kyse on lopulta tutkijan valinnoista riittävän ymmärryksen saavuttamiseksi.¹¹² Tätä tutkimusta tehdessäni olen

jonka mukaan modernin historiantutkimuksen aikakaudella vertailuihin suhtautuminen on vaihdellut tutkimuksellisten koulukuntien kesken. Lähtökohtaisesti historiantutkimus on monia muita tieteenaloja enemmän vierastanut yleistyksiä ja teoreettisuutta eri muodoissaan. Kekkosen mukaan vertailevan tutkimuksen puolesta voidaan kuitenkin esittää monenlaisia perusteluja. Vertailujen kautta saadaan paitsi uutta tietoa myös mahdollisuuksia tarkastella kohteena olevia ilmiöitä uusista näkökulmista. Vertailuilla voidaan lisäksi hakea vastauksia siihen, miksi jokin jossain yleisesti esiintyvä ilmiö ei ole saanut jalansijaa toisaalla. Olipa onnistuneen vertailun mahdollisuuksien suhteen optimisti tai epäileväinen, historiallisista tapahtumista ja prosesseista ei kuitenkaan ole Kekkosen mukaan mahdollista löytää täydellistä ”samuutta”. Siksi vertailevassa analyysissä on lähtökohtana pidettävä riittävän vahvaa paralleelisuutta.

107 Ks. Häkkinen 2020, 48; George – Bennett 2005, 89–98.

108 Kekkosen 1997, 131–132; 141–143; Kekkosen 2009, 13–14.

109 Skinnerin (1969, 49) mukaan kontekstin eli kokonaisuhteyden selvittäminen auttaa ymmärtämään, miksi juuri sen kaltaisessa yhteiskunnassa ja oloissa katsottiin tarkoituksenmukaiseksi toimia valitulla tavalla.

110 Ks. Miettinen 2021, 34–35. Kekkoseen (2016, 30) viitaten tämän lähestymistavan mukaisesti kulloisiakin oikeudellisia ja muita oppeja käytetään oikeuttamaan yhteiskunnallisia muutoksia. Sen sijaan muutoksen syyt ja selitykset löytyvät käsitteiden sijaan pikemminkin kulloisestakin yhteiskunnallisesta tilanteesta: toimijoiden tavoitteista ja niiden taustalla olevista intresseistä. Tällöin kunkin ajan opit ja niiden mukaiset käsitteet syntyvät todellisuuden ilmiöihin ja ongelmiin vastaamiseksi eikä päinvastoin. Käsitteet eivät itsessään luo todellisuutta vaan kuvaavat ja hahmottavat sitä paremmin tai huonommin. Käsitteiden hallinnalla ja taidokkaalla käyttämisellä on kuitenkin merkittävä osa yhteiskunnallisissa valtakamppailuissa. Tässä mielessä käsitteitä käytetään välineenä ja pyritään myös määrittelemään uudelleen, kun pyritään luomaan uudenlaista yhteiskunnallista todellisuutta. Oma asia on paras ajaa yleisesti hyväksytyjen tunnusten alla, kuten Kekkosen toteaa.

111 Totaalihistorian (*l’histoire totale*) käsitettä on historiantutkimuksen traditiossa käytetty jo ainakin ranskalaisen annalistien koulukunnan historiantutkimuksen piirissä, jonka piiriin muun muassa edellä mainittu Fernand Braudel kuului. Totaalihistoriallisen lähestymistavan mukaisesti jotain tiettyä historiallista ilmiötä tai aikakautta pyritään valaisemaan mahdollisimman laajasta näkökulmasta kattaen ihmiselämän aineelliset olosuhteet, demografian ja ympäristötekijät sekä ihmisten mentaliteetit, talouden suhdanteet ja poliittisen tapahtumahistorian. Ks. Tieteen termipankki, ”totaalihistoria”. Luettu 13.6.2023.

112 Eriksson 1997, 76. Ks. myös Kekkosen (2009, 14) perusteella totaalihistorian ajatuksena on, että oikeudellisia ilmiöitä olisi yritettävä tarkastella koko yhteiskunnan ja kulttuurin moninaisuudessa ilman,

ensinnäkin pyrkinyt selvittämään Tornionlaakson rajan sääntelyhistorian kannalta olennaiset seikat ja hankkimaan riittävän laajasti niihin liittyvää tietoa. Tämän pohjalta olen puolestaan mahdollisimman kattavasti etsinyt ja hankkinut aiheen kannalta olennaisen sääntelyaineiston, jonka olen järjestänyt sisällöllisesti ja kronologisesti ymmärrettäviksi kokonaisuuksiksi.¹¹³ Tämän jälkeen olen pyrkinyt yhdistämään ja suhteuttamaan sääntelystä hankkimiani tietoja Suomen ja Ruotsin yleiseen sekä Tornionlaakson rajaseudun erityiseen kontekstiin. Tässä olen huomionut etenkin poliittisen, yhteiskunnallisen ja kielelliskulttuurisen kokonaisuhteyden.

Olen siten pyrkinyt soveltamaan ajatusta totalisoinnista niin kuin olen sen käytännön toimintana ymmärtänyt. Tarkastelemani ajanjakson pituuden vuoksi kokonaisuuksien hahmottaminen ja ymmärtäminen on kuitenkin täytynyt asettaa etusijalle historiallisten yksityiskohtien selvittämiseen nähden. Katsonkin, että menetelmällisesti totalisointi voidaan ymmärtää myös niin, että tavoitellaan tarkasteltavan aiheen olennaisimman historian koko tähänastisen kaaren monipuolista tutkimuksellista selvittämistä ja ymmärtämistä. Tämä edellyttää kuitenkin tutkimuksellisia valintoja, jotka ovat kyseenalaistettavissa.¹¹⁴

Suhteessa oikeustieteelliseen tutkimukseen näkökulma- ja menetelmävalintani edustaa pikemminkin oikeuden ulkoista kuin sisäistä lähestymistapaa. Sisäisessä, etenkin oikeusdogmaattisessa tarkastelussa oikeudellista todellisuutta hahmotetaan ensisijaisesti oikeusnormien kautta. Itse pyrin sen sijaan tarkastelemaan sääntelyä ja oikeutta ylipäänsä yhtenä ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavana tekijänä ja kytkemään oikeudellisen muutoksen arvioinnin etenkin historia- ja yhteiskunta-

että tieteenalakohtaiset rajat asettaisivat tarkastelulle rajoittavia ehtoja. Kekkonen (2016, 26) mukaan totaalihistoriassa tutkimuksellinen kiinnostus ohjaakin analyysiä enemmän kuin jonkin yhden tieteenalan perinne.

113 Menetelmäni toimeenpanon kannalta tämä on sen systematisoiva osuus. Ks. Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soinin – Määttä (2023, 207–211) erilaisista tavoista ymmärtää systematisointi käsitteenä sekä osana oikeuden tutkimista ja myös tuottamista: erilaiset systematisoinnit ovat erilaisia valokeiloja todellisuuteen. Oman tutkimukseni kannalta historiapainotteinen systematisointi toimii menetelmätyökaluna tutkimusaiheeni historiallisen muutoksen hahmottamisessa ja ymmärtämisessä.

114 Kekkonen (2016, 26) perusteella tutkimuksessa ei voi eikä pidä yrittääkään ottaa kaikkea huomioon. Päinvastoin tutkimustyön peruslähtökohtiin kuuluu olennaisen erottaminen epäolennaisesta. Totaalihistoriaa kirjoittavan on tämän vuoksi tehtävä jatkuvasti valintoja sen suhteen, millaista aineistoa valitsee. Sannottu soveltuu tähän tutkimukseen, jonka ajallinen tarkastelujakso on detaljihistorian kannalta ylipitkä. Työssä sovelletussa ajallisesti pitkittäisessä totalisoinnissa on kuitenkin mahdollista erottaa tapahtumahistorian sekamelskasta historiallisen muutoksen tai muuttumattomuuden kannalta olennaisimpia linjoja. Totalisoivan kaltaista tutkimusotetta voi kuitenkin perustellusti panna toimeen myös poikittaissuuntaisesti, tarkastellen historiaa monipuolisesti eri suuntiin yhdestä ajallisesta tarkastelupisteestä. Ks. Meinander (2009, 7–9), jonka mukaan hän pyrkii Suomea vuonna 1944 käsittelevässä teoksessaan yhdistämään olemassa olevan tiedon vuoden 1944 sodasta, yhteiskunnasta ja tunnemaisemasta ja kokoamaan sen synteesiksi Suomen ja Itämeren alueen roolista toisen maailmansodan loppuvaiheessa. Meinanderin keskeisenä perusteluna ratkaisulle on historian tutkimuksessakin tapahtunut tutkimuskentän pirstoutuminen, jolloin toiseen maailmansotaan liittyviä kysymyksiä oli hänen mukaansa alettu käsitellä yhä ahtaammissa ja samalla harhaanjohtavissa yhteyksissä.

tutkimuksen piirissä tuotettuun tietoon ja tulkintoihin.¹¹⁵ Oikeussystematisoivalla menetelmällä on kuitenkin tutkimustavoitteessani onnistumisen kannalta olennainen asema. Tornionlaakson rajan sääntelyn selvittäminen, järjestäminen sekä suhteuttaminen kulloisenkin ajan muuhun sääntelyyn ja oikeudelliseen ajatteluun on edellytys sille, että voin arvioida sääntelyn muutosta ja sen merkitystä rajan rakentumiselle. Siten oikeuden sisäisen näkökulman mukaisen systematisoivan menetelmän soveltaminen palvelee oikeuden ulkoista näkökulmaa edustavaa kontekstualisoivaa selittämistä. Pyrkimyksenäni on siten menetelmällisen vastakkainasettelun sijaan yhteensovittaa oikeuden sisäistä ja ulkoista lähestymistapaa tavalla, joka käsitykseni mukaan parhaiten palvelee tutkimustavoitteideni saavuttamista.¹¹⁶

115 Ks. Jyräki 1997, 81; Minkkinen 2017, 909; Minkkinen 2021, 102.

116 Ks. Wilhelmsson 2020. Ks. myös Minkkinen (2017, 915), jonka mukaan ”oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus” on yleisnimitys kaikelle tutkimukselle, joka käsittelee oikeutta yhteiskunnallisessa, poliittisessa, taloudellisessa, historiallisessa ja kulttuurisessa yhteydessään. Tämä tutkimus voi sopia hyvin myös kyseisen yläkäsitteen alle niin kysymyksenasettelultaan, näkökulmavalinnoiltaan kuin menetelmiltään.

2 VALTIOT JA RAJAT

2.1 Historiallisesti rakentuneet valtiot

Valtion täysivaltaisuus ja täysivaltaisuuden rajattu maantieteellinen voimassaolo-
piiri kuuluvat nykyaikaisen valtiojärjestyksen perusteisiin.¹¹⁷ Suomen vuoden 2000
perustuslaissa niistä säädetään 1 luvussa, jossa todetaan valtion täysivaltaisuus (1 §)
ja kansanvaltaisuus (2 §). Perustuslain 4 §:n mukaan puolestaan Suomen alue on
jakamaton, eikä valtakunnan rajoja voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.
Valtio ja sen rajat ovat vastavuoroisessa riippuvuussuhteessa keskenään: rajaa ei ole
ilman valtiota, eikä valtiota ilman rajaa.¹¹⁸

Hans Kelsenin (1881–1973) mukaan valtion alue on valtioksi kutsutun oi-
keusjärjestyksen alueellisen voimassaolon piiri. Tällöin valtion rajat määrittävät
tehokkuusperiaatteen mukaisesti. Kansallisen oikeusjärjestyksen pätevyys ulottuu
niin kauas kuin tuo järjestys on vakaasti muodostettu eli sinne asti, missä kansallista
oikeusjärjestystä pysyvästi noudatetaan ja sovelletaan. Vastaavasti valtion eli kansal-
lisen oikeusjärjestyksen pätevyysalueen tunnusmerkkinä on, että minkään toisen
valtion oikeudenkäyttöpiiri ei kohdistu samalle alueelle ilman valtion nimenomaista
suostumusta.¹¹⁹

Kelsenin määritelmä ei oleta valtioiden ja niiden rajojen ikuisuutta. Ajallisessa
mielessä valtio alkaa olla olemassa silloin, kun kansallinen oikeusjärjestys tulee
päteväksi ja lakkaa olemasta, kun kansallinen oikeusjärjestys ei enää ole pätevä eli
tehokas.¹²⁰ Tämän tutkimuksen näkökulman mukaisesti itse valtioiden lisäksi myös
yhteiskunta- ja oikeusfilosofiset käsitykset valtiosta ja sen rajoista eivät ole ikuisia
vaan historiallisesti rakentuneita ja jatkuvasti rakentuvia. Nykyisen kaltainen ter-
ritoriaalivaltio ei ole ihmisten hallinnan ainoa mahdollinen alueellinen organisoi-
tumuusmuoto vaan historian kulussa toteutunut ja tällä hetkellä vallitseva hallinnan
järjestämistapa. Tässä luvussa perustelen ja taustoitan tutkimusnäkökulmani mu-

117 Edellä todetusti alue- eli territoriaaliperiaatteen mukaisesti valtion toimivalta on poissulkevaa yli-
herruutta alueellaan ja siten yhtyy valtiosuverenisuuteen. Valtion toimivalta voi kuitenkin ulottua myös
sen rajojen ulkopuolelle ja kohdistua tiettyyn henkilöön, alueeseen tai omaisuuteen jonkin erityisen
toimivaltaperusteen nojalla. Ks. Tieteen termipankki, ”valtion toimivalta”. Koskeniemi – Kari. Luettu
25.5.2023.

118 Ks. Gustafsson (2023, 4), jonka mukaan valtion rajat voidaan nähdä sen täysivaltaisuuden olennai-
simpana osoittajana: ”Territorial integrity is a norm of international law and is an essential foundation of
the sovereignty of states. Borders can be seen as the ultimate symbols of sovereignty.”

119 Kelsen 1960, 9–10; Kelsen 2004, 208, 213, 234.

120 Kelsen 1968, 305; Kelsen 2004, 258.

kaista käsitystä siitä, että valtiot, oikeus ja rajat ovat historiallisesti rakentuneita ja osa jatkuvaa historiallista muutosta.

Eurooppalaisen kansainvälispoliittisen järjestelmän vakiintuminen sisäisesti ja ulkoisesti suvereenien territoriaalivaltioiden muodostamaksi kokonaisuudeksi oli vuosisatoja kestänyt prosessi, jonka syntyypisteeksi on usein nähty kolmikymmenvuotisen sodan (1618–1648) päättäneet Westfalenin rauhansopimukset. Tuolloin muodollisiin sopimuksiin kirjattiin todennäköisesti jo aiemmin tosiasiallisesti pitkälle toteutunut kehitys, jossa valtiot edustivat kansainvälisen järjestelmän ylintä poliittista valtaa.¹²¹ Westfaliaa olennaisempana on toisinaan pidetty Espanjan perimyssodan päättämiseen liittynyttä vuoden 1713 Utrechtin rauhansopimusta. On katsottu, että maalliset käsitykset suvereenista valtioista syrjäyttivät lopullisesti ajatukset Euroopan laajuisen kristikunnan yhteisestä poliittisesta todellisuudesta.¹²²

Valtion suvereenisuuteen liittyi sen rajojen kunnioittaminen: hallitsijoiden oli yhtäältä pidättäydyttävä puuttumasta toisten valtioiden sisäisiin asioihin, mutta toisaalta valtion suvereeniteetti ja rajat alettiin ymmärtää riippuvaisiksi toisten valtioiden antamasta tunnustuksesta. Eurooppalainen järjestelmä muodostui alueellisesti suvereenien valtioiden keskinäiseen sopimiseen perustuvaksi rakennelmäksi.¹²³ Territoriaalivaltion ensisijaisuutta korostanut valtio- ja oikeusteoreettinen ajattelu heijasti muuttuneita olosuhteita ja pyrki aluksi perustelevaan ja oikeuttamaan alueellisesti suvereenin hallitsijan¹²⁴, sittemmin abstraktin ja henkilöstä riippumattoman suvereenin valtion asemaa.¹²⁵

121 Ks. Morgenthau 1967, 299. Osianderin (2001, 268, 281–284) mukaan vuoden 1648 Westfalenin rauhansopimusten korostamisessa voidaan katsoa olevan kyse jälkikäteisestä historianselityksestä. Niin sanottu ”Westfalenin myytti” yleistyi erityisesti 1900-luvun kansainvälisten suhteiden niin sanotun realistisen koulukunnan myötä, joka korosti valtioita viime kädessä omaa etuaan ajavina yksikköinä, jotka pyrkivät maksimoimaan vaikutusvaltaansa kansainvälisessä järjestyksessä. Osiander kutsuu tätä ”suvereeniteetin ideologiaksi”, jolle ei hänen mukaansa ole johdonmukaista vuodesta 1648 käynnistynyttä historiaansa. Myös Hayn (2002, 18–21) mukaan tällainen kansainvälisen politiikan ja suhteiden vakiintunut hahmottamistapa pitää suvereenia valtiota kansainvälisten suhteiden luonnollisena yksikkönä, mikä helposti jättää varsin rajoitetun roolin ei-valtiollisille toimijoille.

122 Ks. Jackson (2007, 50–53), jonka mukaan viimeistään Utrechtin rauhan myötä Euroopan hallitsijat alkoivat ymmärtää toisensa omissa suvereenissa valtioissaan itsemäärääviksi toimijoiksi ja maalliset ideat valtiosta syrjäyttivät lopullisesti Euroopan laajuisen kristikunnan poliittisen teologian viimeiset jäänteet.

123 Murphy 1996, 85; Miettinen 2021, 210–211.

124 Ranskalainen Jean Bodin (1530–1596) katsoi (Bodin 1992, 3), että hallitsijan suvereenin vallan muotojen ja keston tuli olla rajoittamatonta hallitsemallaan alueella. Valtioiteoreettisen suvereeniteettiajattelun varhaisena kehittäjänä usein mainittu (esim. Tolonen 1989, 19; Nicholls 2019, 47) Bodin toimi aikansa ranskalaisessa yhteiskunnassa, jota leimasivat protestanttisten hugenottien ja katolisten väliset kiistat. Ei ole ylipäänsä harvinaista, että kunkin ajan valtio-oikeudelliset teoriat ovat kietoutuneet aikansa poliittisiin taisteluihin (ks. Tuori 2002b, 49–50). Bodinin vallankeskittämisajatusten taustalla oli, että valtaa pitävä taho voisi palauttaa yhteiskunnallisen järjestyksen ja turvallisuuden. Kyse ei siis ollut esimerkiksi Suomen perustuslain tarkoittamasta kansanvallasta vaan hallitsijan vallasta. Carl Schmittin (1997, 53) mukaan Bodin oli ensimmäinen ajattelija, joka kytki suvereenisuuden käsitteeseen valtaan tehdä päätöksiä: valtuus lakien antamiseen ja kumoamiseen oli suvereenisuuden tunnusmerkki, josta Bodin johti muut tunnusmerkit.

125 Bourdieun (1998, 101, 113) mukaan hallitsijat nojasivat juristeihin ja juristit puolestaan loivat oi-

Etenkin 1600- ja 1700-luvuilla yleistyneissä yhteiskuntasopimusteorioissa poliittisen vallan oikeutusta pyrittiin perustelemaan maallisin käsittein. Olennaista ei ollut se, kuka valtaa käyttää vaan mihin vallankäyttö perustuu. Valtio ja valtioalue alettiin nähdä abstraktina ja tietyllä tavalla ihmisistä irrallaan olevana tosiseikkana. Lisäksi omaksuttiin modernille oikeudelle tyypillinen positivistinen oikeuskäsitys. Sen mukaisesti jo olemassa olleen oikeuden muotoilun asemesta valtiovalta pystyy ja sen tulee asettaa kaikkia sen alueella olevia henkilöitä koskettavaa uutta oikeutta ja siten muovata sosiaalista järjestystä.¹²⁶ Hallitsemisen oikeutus puolestaan alettiin perustaa jumalallisen järjestyksen sijaan maalliseen suostumukseen, jonka hallitusvalta oli saanut hallittavilta.¹²⁷ Ajattelu edusti poliittista atomismia, jossa mieltään ja toimintaansa hallitsemaan kykenevien yksilöiden nähtiin muodostavan valtio poliittisena yhteisönä: luonnollisen arvojärjestyksen sijaan kyse on sopimussuhteesta.¹²⁸ Atomistiset yksilöt ovat suorassa valtiosuhteessa: yksilöllisessä ja välittömässä suhteessa abstraktiin ja alueellisesti rajattuun valtioonsa.

Karl Polanyi (1886–1964) on katsonut, että sukulaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvien organisoitumismuotojen ja lojaalisuussuhteiden heikentäminen ilmensi pyrkimystä lisätä yksilön vapautta uudenaikaisessa valtiossa.¹²⁹ Perinteisten paikallisyhteisöjen sijaan yksilön vapauden turvaajan roolin katsottiin kuuluvan abstraktille valtiolle.¹³⁰ Ajattelua ilmentää esimerkiksi Suomen nykyisen perustuslain 22 §, jonka nojalla julkisen vallan on paitsi pidättäydyttävä puuttumasta yksilön oikeuksiin myös aktiivisesti suojattava niitä ulkopuolisilta loukkauksilta sekä luotava tosiasialliset edellytykset oikeuksien käyttämiselle. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus koskee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös yksityisten keskinäisissä suhteissa.¹³¹

keuttavia teorioita, joiden mukaan kuningas edusti yleistä etua ja vastasi turvallisuudesta ja oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Ennen pitkää lakimieskunta kehitti valtion teoreettisen perustan ja diskurssin, jossa valtion oikeus itsenäistyi suhteessa kuningashuoneeseen: valtio instanssina ylitti sitä väliaikaisesti ruumiillistaneet hallitsijat. Bourdieun mukaan lakimiesten aluksi diskursiivisesti tuottama ”fictio juris” lakkasi vähitellen olemasta pelkkä oikeudellinen kuvitelma ja muuttui itsenäiseksi järjestelmäksi.

126 Ks. Wiberg 1984, 87; Habermas 1992, 358; Tuori 2007a, 62.

127 Ks. esim. Locke 1960, 343. Ks. Tolonen 1989, 36–37 ja Jackson 2007, 2, joiden mukaan John Locken (1632–1704) ajattelu liittyi yhteyteen, jossa kuninkaanvallan laajentamiskyvykset Englannissa olivat epäonnistuneet ja 1640-luvun sisällissota päättyneen kuninkaan valtaoikeuksien rajoittamiseen ja parlamentin aseman vahvistamiseen. Uusi tilanne loi tarpeen oikeuttaa valtio- ja oikeusteoreettisesti tapahtuneet muutokset.

128 Atomistiset sopimusteoriat ilmensivät uudenlaisen individualismin kahta puolta: yksilöiden irtautumista kosmisesta arvojärjestyksestä ja henkilökohtaisen sitoutumisen vaatimusta. Sopimussuhteisiin kykeni vain omaa tahtoaan järkevästi käyttävä, sitoumuksistaan ja suostumuksistaan vastaava subjekti. Ks. Tuori 2002c, 34–35.

129 Polanyn (2020, 270, 404) mukaan tällaisen yhteiskuntakäsityksen yleistyminen edusti näkemystä, joka samastaa sopimussuhteen ja vapauden.

130 Vernon 1979, xvi–xvii.

131 Käytännössä yksityisten keskinäisiä suhteita koskeva velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua oikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Esimerkiksi säätessään rangaistaviksi keskeisiin yksilöllisiin oikeushyviin, kuten henkeen, hen-

Vastaavasti Ruotsin hallitusmuodon (1974:152) 1 luvun 2 §:n 1 momentti edellyttää julkisen vallan käytöltä yksilöiden vapauden kunnioittamista. Saman pykälän 2 momentin nojalla yksilöiden henkilökohtaisen, taloudellisen ja kulttuurisen hyvinvoinnin edistäminen on julkisen toiminnan päämäärä. Valtioiden velvollisuudet kohtaavat niiden pääasiallisten maantieteellisten oikeudenkäyttöpiirien rajoilla, kuten Tornionlaakson rajalla: Suomen valtion oikeudellinen velvollisuus on turvata yksilöiden oikeudet omassa oikeudenkäyttöpiirissään ja Ruotsin valtion omassaan.

Historianfilosofisen ajattelun noustessa 1700-luvulta lähtien valtio ja sille erityinen kansa alettiin kytkeä yhteen aiempaa tiukemmin. Kansan ja kansakunnan käsite nostettiin valtion rinnalle. Ajattelun mukaan vapaat kansalaiset tekivät yhteiskuntasopimuksen, jonka alaisuuteen he samalla velvoitautuivat. Lait ovat siten kollektiivisen tahdonmuodostuksen tulosta, eivätkä edusta ulkoista pakkoa tai käskyvaltaa: kansalaiset ovat samalla kertaa sekä hallittuja että hallitsijoitaan.¹³² Yhteiskuntasopimusajattelu edellyttää valtion lain ehdotonta kunnioittamista. Lain rikkominen ei tällöin kohdistu hallitsijaa vaan koko yhteiskuntaa vastaan: tämä merkitsi uudenlaista käsitystä maanpetoksellisuudesta.¹³³ Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) mukaan punnintatilanteissa valtion säilyttäminen oli yksilöön nähden ensisijaista.¹³⁴ Uskollisuus valtiolle ja sen laeille on esimerkiksi Suomen lainsäädännössä viime kädessä monet muut lojaliteetit syrjäyttävä velvoite, joka koskee niin tasavallan presidenttiä kuin tavallisia kansalaisia.¹³⁵

kilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen, omaisuuteen, yksityiselämään, kunniaan ja kotirauhaan kohdistuvat loukkaukset lainsäätäjä täyttää tätä turvaamisvelvollisuuttaan. Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Keskeisiin keinoihin kuuluvat ainakin perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmäntävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Ks. HE 309/1993 vp, 75.

132 Habermas 1996, 472; Kekkonen 2009, 87–88; Mieltinen 2021, 253, 262.

133 Ks. Foucault 1980, 104–105.

134 Ks. Rousseau 2017, 17: “Every criminal by attacking social rights becomes a rebel and a traitor to his country; by violating its laws he stops being a member of it – he even makes war on it. The state’s survival is inconsistent with his survival, and one of the two must die; when we put the guilty to death, we’re doing this not so much to a citizen as to an enemy. He has broken the social treaty – the investigation and trial show this, and the judgment declares it – so he is no longer a member of the state.”

135 Perustuslain 56 §:n 2 momentin mukaisessa juhlallisessa vakuutuksessa Suomen tasavallan presidentiksi valittu vakuuttaa, että presidentintoimessaan vilpittömästi ja uskollisesti noudattaa tasavallan valtiosääntöä ja lakeja sekä kaikin voimin edistää Suomen kansan menestystä. Kaikilta asevelvollisilta puolestaan edellytetään sotilasvala tai -vakuutus asevelvollisuuslain (1438/2007) 54 §:n mukaisesti, jonka nojalla annetun sotilasvala-asetuksen (741/2000) 6 §:n 3 momentin mukaan valan tai vakuutuksen antaja sanoo: ”Minä tahdon kaikkialla ja kaikissa tilanteissa, rauhan ja sodan aikana puolustaa isänmaani koskemattomuutta, sen laillista valtiojärjestystä sekä valtakunnan laillista esivaltaa.” Saman pykälän 5 momentin mukaisesti vannotaan/vakuutetaan: ”Lupaani käyttäytyä kunnollisesti ja ryhdikkäästi, totella esimiehiäni, noudattaa lakeja ja asetuksia sekä säilyttää minulle uskotut palvelussalaisuudet. Tahdon myös asetoveriteeni kohtaan olla suora ja auttavainen. Milloinkaan en sukulaisuuden, ystävyyyden, kateuden, vihan tai pelon vuoksi enkä myöskään lahjojen tai muun syyn tähden toimi vastoin palvelusvelvollisuuttani.”

Etenkin 1800-luvun mittaan yleistyneen romanttisen valtiokäsityksen mukaisesti valtio alettiin nähdä pelkän oikeudellishallinnollisen rakennelman sijaan orgaanisena kokonaisuutena ja historiallisena yksikkönä. Sen yhtenäisyyden perustaksi nähtiin ”luonnollinen” kansa, jonka yhteinen kieli, kulttuuri ja tavat ilmensivät kansan alkuperäistä yhtenäisyyttä. Yhteiskunnallisia ja valtiollisia oloja olisi kehitettävä siten, että kansan yhtenäisyys säilyisi ja jalostuisi.¹³⁶ Myös kansa ja sille erityinen alue oli pyrittävä yhdistämään. Territoriaalisuuden idealle rakentunut nationalismi käsitteellisti valtion kokonaisuudeksi, joka tarjosi perustan kansan itsemääräämiselle ja turvallisuudelle sekä sen jäsenten identiteetille.¹³⁷

Teoreettisen valtiofilosofian sijaan yhä tärkeämmäksi valtion rakennustekijäksi tulivat tarinat sekä käsitys yhteisestä historiasta ja historiallisesta tehtävästä. Jos sopivaa menneisyyttä ei ollut, sellainen voitiin keksiä.¹³⁸ Valtiovetoinen nationalistinen politiikka pyrki aiempaa määrätietoisemmin tiivistämään aiemmin verrattain löyhästi yhteen liittyneitä yhteiskuntia ja alueita sosiomaantieteellisiksi kokonaisuuksiksi, jotka olisivat kulttuurisesti mahdollisimman yhdenmukaisia. Tavoitteena oli luoda kansallinen identiteetti joka ei perustuisi esimerkiksi heimojen tai uskontokuntien välisiin rajoihin vaan valtionrajoihin. Valtioiden luonne vähitellen historiallisesti rakentuvina kokonaisuuksina pyrittiin häivyttämään ja esittämään ne pysyvinä ja ikuisina.¹³⁹

Benedict Andersonin tunnetun määritelmän mukaan nykyaikaiset kansakunnat ovat kuviteltuja yhteisöjä.¹⁴⁰ Oikeus on ollut tärkeässä roolissa kansallisten yhteisöjen luomisessa. Lainsäätäjien ja erityisesti oikeustieteen tehtäväksi alettiin nähdä sen edistäminen, että valtion oikeusjärjestys tulisi kansalaisten silmissä vakuuttavaksi ja hyväksytyksi. Etenkin Saksasta 1800-luvulla levinneen niin sanotun historiallisen koulukunnan piirissä katsottiin, että lainsäätäjä ja juristit ilmaisivat ja jalostivat

136 Tolonen 1989; Camilleri – Falk 1992, 17; Miettinen 2021, 252.

137 Murphy 1996, 97.

138 Ks. Hobsbawm 2005, 6: “The past is essential, perhaps the essential element in these ideologies. If there is no suitable past, it can always be invented.”

139 Paasi 1996, 50–53. Keskeisenä valtioiden erityismerkitystä korostaneena filosofina Miettinen (2021, 252) tuo esiin Friedrich Hegelin (1770–1831) ja hänen käsityksensä kansallisvaltioista maailmanhistorian kulminaatiopisteenä: sisäisesti yhtenäiset kansallisvaltiot pystyisivät ratkaisemaan aiempia poliittisia yhteisöjä vaivanneet ristiriidat. Pakkasvirran – Saukkosen (2005, 15) mukaan hegeliläisessä ajattelussa kansallisvaltio oli historiallisen kehityksen huipentuma. Hegeliläisyydestä ponnistanut, suomalaista valtioajattelua keskeisesti muovannut J. V. Snellman (1806–1881) korosti Jalavan (2006, 91) mukaan kansallishenkeä. Se merkitsi kansakunnan uskonnon, lainsäädännön, oikeusjärjestelmän, tapojen, tieteen, taiteen ja teknisen taitavuuden kansallista erityisolemaa sekä prosessia, jossa kansallishenki elävänä kehittyi. Perustana oli isänmaallisuus eli samaan kansaan kuuluvien ihmisten luonnollinen rakkaus esi-isiltä perittyä kieltä ja maata sekä syntymämaan tapoja, lakeja ja laitoksia kohtaan.

140 Ks. Anderson 2017. Tämä ei tarkoita sitä, että Anderson olisi vähätellyt kansakuntia tai pitänyt niitä valheellisina (vrt. esim. Vihavainen 2004, 8) vaan sitä, että niiden olemassaolo ja luonne oli aina luotava ihmisten mielissä: pienimmänkään kansakunnan jäsenet eivät koskaan voineet tavata saatikka tuntea kaikkia muita jäseniä.

kansan tahtoa.¹⁴¹ Nationalistisen ajattelun mukaisesti universaalien oikeuden ta-voitteluun sijaan olennaisena tehtävänä pidettiin kansallisen oikeuden tutkimista ja järjestämistä.¹⁴²

Kansallisvaltioiden muodostumiseen liittyi myös oikeudellisen tilakäsityksen laajeneminen välittömästi koettavissa ja ajateltavissa olevan vuorovaikutuksen ulkopuolelle. Valtiollinen oikeus saattoi säännellä paitsi välitöntä ympäristöään myös poissa tai kaukana olevien asioita, kuten kaukaisia rajoja ja rajaseutuja.¹⁴³ Uudet sosiaaliset ja teknologiset innovaatiot, kuten tehostuneet hallinnointikäytännöt sekä uudet liikenne- ja viestintäyhteydet mahdollistivat sen, että oikeudellista ja hallinnollista tilaa laajennettiin ja valtion otetta voimistettiin. Aiempaa parempi tietämys valtion alueesta ja väestöstä mahdollisti myös kaukana keskusvallasta olevien alueiden sääntelyn ja hallinnoinnin lisäämisen. Vastaavasti yksilöiden muodostama yhteiskunta voitiin jäsentää territoriaalivaltion käsittein ja yhdistää se entistä tiiviimmin keskusjohtoisen valtion sääntely- ja hallintokäytäntöihin.¹⁴⁴ Näin ollen hallintoon liittyvien tekniikoiden ja teknologioiden kehittymisellä on ollut merkitystä rajojen rakentumiselle: varhaisempina aikoina valtion rajojen hallinta ei ollut nykyisellä tavalla tehokasta tai välttämättä edes tärkeäksi miellettyä.¹⁴⁵

Kansallisvaltiollisuuden lopullinen läpimurto ajoittui Euroopassa ensimmäisen maailmansodan (1914–1918) jälkeiseen aikaan, jolloin monien imperiumien purkautuessa syntyi useita uusia valtiota Suomi mukaan lukien.¹⁴⁶ Kansallisvaltiollisuusajattelun valtavirtaistumisen myötä väestöjen demokraattinen itsehallinto ja suvereenin valtion antama lainsäädäntö pitkälti samastettiin.¹⁴⁷ Esimerkiksi Suomen itsenäistymisen jälkeinen vuoden 1919 hallitusmuoto (94/1919) ja nykyinen perustuslaki samastavat kansanvallan ja lainsäädäntövallan.¹⁴⁸ Kansanvaltaa koskeva pe-

141 Tolonen 1989, 97.

142 Kekkonen 2009, 137–138.

143 Ks. Tuori 2007b, 17.

144 Häkli 2000, 11–12.

145 Gullberg 2000, 3.

146 Käytännössä kuitenkin yksi kansa ja sen valtioalue eivät useinkaan olleet yhdenmukaiset. Ks. Jackson 2007, 99.

147 Ks. Habermas (2012, 14–17), jonka mukaan demokraattisen itsehallinnon perusta voisi olla myös muunlainen kuin kansallisvaltiolliset rakenteet: demokraattinen itsehallinto tarkoittaa ainoastaan, että demokraattisen prosessin myötä annettujen pakottavien normien kohteet ovat samoja kuin niiden antajat.

148 Kekkonen (2013b, 44–50) mukaan Suomen tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi valittu K.J. Ståhlberg (1865–1952) oli eittämättä vaikutusvaltaisin hahmo valmisteltaessa itsenäisen Suomen perustuslakeja. Hän oli toiminut senaatin asettaman valtiosääntökomitean puheenjohtajana, jonka mietintö valmistui syksyllä 1917. Ehdotus lähti siitä, että Suomi olisi tasavalta, jossa valta jaettaisiin kolmijako-oppien mukaisesti ylimpien valtioelinten kesken eduskunnan ollessa keskeisin valtioelin. Ehdotus jäi olosuhteiden jalkoihin: vuoden 1918 sisällissota jyrkensi ja muutti mielipiteitä valtiosäännön peruseräkkeistä. Uudessa tilanteessa toimeenpanovallan ja erityisesti tasavallan presidentin valtaoikeudet muotoiltiin kansainvälisessäkin vertailussa vahvoiksi. Ståhlberg oli parlamentarismien kannattaja, mutta vallanjakoon liittyvä tasapainottamisen ajatus oli hänelle keskeinen. Tasavallan ensimmäisenä presidenttinä Ståhlberg joutui ja sai toimia määrittelemiensä valtuuksien nojalla ja myös testaamaan niiden rajoja. Viran ensim-

rustuslain 2 §:n 1 momentin säännös otettiin nykyiseen perustuslakiin vuoden 1919 hallitusmuodosta sellaisenaan: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Vuoden 2000 perustuslain esitöiden mukaan se ilmaisee kansansuvereenisuuden periaatteen ja osoittaa eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä, jonka rinnalla ei voi olla muita, sen kanssa kilpailevia valtioelimiä. Säännöksen perusteluissa ei tarkemmin määritellä, mikä sen tarkoittama kansa on, mistä se koostuu ja keitä siihen kuuluu.¹⁴⁹ Vastaava kansanvallan periaate on ilmaistu myös Ruotsin vuoden 1974 hallitusmuodon 1 luvun 1 §:ssä.¹⁵⁰ Kansan ja sen suvereenisuuden samastaminen on tyyppillisesti sisältänyt ajatuksen siitä, että kansanvallan oloissa valtiollisen identiteetin kuuluu olla muiden identiteettien, kuten paikallisten tai alueellisten, yläpuolella.¹⁵¹

Ensimmäisen maailmansodan jälkeisenä ajanjaksona etenkin uusilla itsenäistyneillä valtioilla oli tarve tehdä erottelua ”meihin” ja ”muihin”, mikä korosti tiukasti säänneltyjen ja valvottujen valtionrajojen merkitystä.¹⁵² Valtioiden alueellisesta suvereniteetista tuli myös kansainvälisoikeudellinen normi ja periaate, joka pyrki säilyttämään vallinneen tilanteen ja rajat. Versaillesin rauhansopimukseen sisältyneen Kansainliiton peruskirjan 10 artiklan mukaisesti liiton jäsenet sitoutuivat suojaamaan toistensa alueellista koskemattomuutta ja olemassa ollutta valtiollista itsenäisyyttä.¹⁵³ Valtiollisen suvereniteetin ja valtion alueellisen koskemattomuuden

mäisen hoitajan luomat käytännöt muodostuivatkin Suomen valtiosääntöhistorian kannalta erityisen tärkeiksi. Kekkonen toteaa, että toimessaan Ståhlberg linjasi ylimpien valtioelinten toimivaltasuhdetta tasavallan presidentin itsenäisiä valtaoikeuksia alleviivaavaan suuntaan.

149 HE 1/1998 vp, 73. Ks. myös Jyränki (1989, 487–488), jonka mukaan pian vuoden 1919 hallitusmuodon jälkeen suomalaisessa oikeusajattelussa pyrittiin täsmentämään, että valtiovalta ei oikeastaan kuulu kansalle vaan valtiolle. Ks. Erich (1924, 133, 136, 138), jonka mukaan: ”Sanonta, että valtiovalta kuuluu kansalle, lausuu, tosin virheellisessä muodossa, perusajatuksen, joka nykyaikana ei ole yksistään monarkkisille valtioille ominainen. Se on poliittisesti havainnollinen tunnuslause, joka historiallisesti johdattaa alkunsa siitä, että on tahdottu asettaa vastakohta tuolle vanhemmassa tietoisopissa käytetylle sanonnalle, että valtiovalta kuuluu hallitsijalle. Mutta sekin lauselmä, jonka mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, on oikeastaan erehdyttävä. Valtiovalta kuuluu valtiolle ja sille yksin. --- Kun sanotaan valtiovallan kuuluvan kansalle, on tämä siis, mitä valtion eri funktioineihin tulee, vain yleinen periaate, joka useimmiten ei merkitse sitä, että kansa sellaista valtaa käyttäisi.”

150 ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Vuoteen 1974 asti voimassa olleen Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodon 1 §:n nojalla kuningas johti muodollisesti valtakuntaa. Vuoden 1974 hallitusmuodon esitöissä todettiin, että vuoden 1809 hallitusmuodon voimassaoloaikana valtioelämän painopiste oli kuitenkin jo vaihteittain siirtynyt valtiopäiville. Niiden kokoonpano puolestaan oli demokratisoitunut. Samoin toimeenpanovaltaa oli asteittain siirtynyt kuninkaalta hallitukselle, joka puolestaan parlamentarismin siirryttyäessä oli tehty riippuvaiseksi valtiopäivien luottamuksesta. Ks. prop. 1973:90, 84.

151 Paasi 1996, 53.

152 Gullberg 2000, 6.

153 Ks. Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles). Treaty and protocol signed at Versailles June 28, 1919; protocol signed by Germany at Paris January 10, 1920, 10 artikla: ”The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.”

periaate ilmaistaan vastaavalla tavalla myös Kansainliittoa seuranneen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) peruskirjan (SopS 1/1956) 2 artiklassa.¹⁵⁴ Vastaavasti esimerkiksi vuoden 1975 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen (ETYK) päätösasiakirjassa tunnistetaan toisten valtioiden suvereniteetti ja alueellinen koskemattomuus: eurooppalaisia rajoja voitaisiin muuttaa vain kansainvälisen oikeuden mukaisin rauhanomaisin menettelyin.¹⁵⁵ Tämä vahvistettiin myös ETYK-päätösasiakirjaa seuranneessa vuoden 1990 uuden Euroopan Pariisin peruskirjassa.¹⁵⁶ On kuitenkin tiedostettava, että kansallisvaltioajatteluun leimallisesti kuuluvasta kansan ja valtion suverenisuuden samastamisesta huolimatta kansan itsemääräämisoikeus ei välttämättä toteudu jo jonkin olemassa olevan valtion suverenisuuden yhteydessä.¹⁵⁷

Valtiosuvereniteetilla on vahva asema myös kansainvälisessä oikeuskäytännössä. Valtion suverenisuuden puolustaminen saattaa viimesijaisena keinona olla oikeutettua myös äärimmäisin käytettävissä olevin välinein.¹⁵⁸ Toisaalta kansainvälisessä

154 YK:n peruskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”Järjestö perustuu kaikkien jäsenten täysivaltaisen tasa-arvoisuuden periaatteeseen.” ja 4 kohdan mukaisesti ”Kaikkien jäsenten on pidättävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai menettelemästä muulla tavalla, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärien kanssa.”

155 Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Helsinki 1 August 1975, 1, I (2): ”Within the framework of international law, all the participating States have equal rights and duties. They will respect each other’s right to define and conduct as it wishes its relations with other States in accordance with international law and in the spirit of the present Declaration. They consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement. They also have the right to belong or not to belong to international organizations, to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties including the right to be or not to be a party to treaties of alliance; they also have the right to neutrality.”

156 ”In accordance with our obligations under the Charter of the United Nations and commitments under the Helsinki Final Act, we renew our pledge to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or from acting in any other manner inconsistent with the principles or purposes of those documents.” Ks. Charter of Paris for New Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Paris 19–21 November 1990, 5.

157 YK:n päämääränä on muun muassa YK:n peruskirjan 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kehittää kansakuntien välillä ystävällisiä suhteita, jotka perustuvat kansojen yhtäläisten oikeuksien ja niiden itsemääräämisoikeuden periaatteen kunnioittamiseen. Kansojen itsemääräämisoikeuden periaatetta edistävästä toimista määrätään ainakin myös peruskirjan 55 ja 73 artikloissa. Tärkein kansojen itsemääräämisperiaatteen soveltamiseen liittynyt ongelma on ollut kysymys siitä, millä yhteisöillä on ”kansan” asema. Kansojen itsemääräämisoikeuden periaate voikin olla ristiriidassa jo olemassa olevien valtioiden alueellisen koskemattomuuden periaatteen kanssa. Ks. Tieteen termipankki: ”kansojen itsemääräämisoikeus”. Koskenniemi – Kari. Luettu 22.5.2023.

158 Ks. YK:n Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoo-antava lausunto 8.7.1996 vastauksena yleiskokouksen esittämään kysymykseen, joka koski ydinaseiden käytöllä uhkaamista tai niiden käyttämistä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Tuomioistuin tunnisti ydinaseiden erityisen tuhoivoimaisuuden ja potentiaalisen tuhoavaa vaikutusta koko sivilisaatio ja planeetan ekosysteemi [kohta 35]. Siksi ydinaseita oli tarkasteltava ennennäkemätöntä kärsimystä aiheuttavana erityistapauksena [kohta 36]. Tuomioistuimen mukaan lähtökohtaisesti ydinaseiden käyttöä ei voisi pitää kansainvälisen oikeuden mukaisena [kohta 105(2)E].

järjestelmässä toisten valtioiden rajat ja suvereniteetti ovat silti saattaneet käytännössä olla suojatumpia kuin toisten.¹⁵⁹ Kansainvälisoikeudellinen järjestelmä on toisinaan oikeuttanut sen, että muiden valtioiden puuttuminen jonkin valtion asioihin myös voimakkain keinoin voi olla oikeudellisesti hyväksyttävää.¹⁶⁰ Valtion alueelle tehtävän jopa sotilaallisen väliintulon on joskus katsottu kuuluvan kansainvälisen yhteisön suojeluvastuun (responsibility to protect) piiriin. Suojeluvastuun periaatteen mukaisesti valtiolla ei ole sisäisestä suvereeniudestaan huolimatta oikeutta tehdä rajojensa sisällä mitä hyvänsä, kuten loukata räikeästi ihmisoikeuksia.¹⁶¹

Eurooppalaislähtöisen kansallisvaltiollistumiskehityksen tarkastelu perustele tutkimuksen näkökulmaa, jonka mukaisesti territoriaalivaltio, sen lait ja rajat ovat keskenään kytkeytyneitä osatekijöitä historiallisesti rakentuneessa sosiaalisessa todellisuudessa. Muodostunutta järjestystä voidaan kutsua ”valtion oikeudeksi”, jossa sisäisesti ja ulkoisesti suvereenit territoriaalivaltiot rajoineen ovat tulleet yhteiskunnallisen, poliittisen ja oikeudellisen todellisuuden perusyksiköiksi.¹⁶² Tämän järjestyksen vuosisatoja kestänyt ja edelleen jatkuva rakentuminen on merkinty aiemman poliittisen ja oikeudellisen moninaisuuden purkamista.¹⁶³ Eurooppalaiset tai eurooppalaistaustaiset valtiot ovat myös ulottaneet valtiokäsityksenä kaikkiin

Kuitenkin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti jokaisella valtiolla on oikeus puolustautumiseen, mitä ei tuomioistuimen mukaan voinut jättää huomiotta [kohta 96]. Äänin 8–7 tuomioistuin päätyi päättämättömälle kannalle, jonka mukaan se ei voinut varmasti lausua, olisiko ydinaseiden käyttö laitonta vai laillista äärimmäisessä valtiollisen itsepuolustuksen tilanteessa [kohta 105 (2)E]: ”However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake.” International Court of Justice. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion of 8 July 1996. Ks. myös Veitch 2007, 121–132.

159 Eva 1999, 34–36; Minkkinen 2007, 34.

160 Ks. Veitch 2007, 15–19, joka erittelee YK:n turvallisuusneuvoston hyväksynnällä Irakin valtiota kohtaan kohdistettuja toimia 1990- ja 2000-luvulla, jotka olivat seurauksistaan huolimatta sinänsä laillisia.

161 YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 2005 suojeluvastuuta koskevan päätöslauselman A/RES/60/1, 16.9.2005, joka on oikeudellisen velvoittavuuden sijaan jäsenvaltioita pidemminkin poliittisesti ja moraalisesti velvoittava. Ks. Simonen 2011, 1172, 1177. Suojeluvastuun periaatteen soveltamisen esimerkkinä YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi maaliskuussa 2011 äänestyspäätöksellä päätöslauselman (S/RES/1973, 17.3.2011, kohta 4), jossa se antoi jäsenvaltioille oikeuden suojella Libyan siviiliväestöä kaikin tarpeellisin keinoin. Ranska, Yhdysvallat ja Iso-Britannia aloittivat päätöslauselmaan täytäntöönpanoon tähdänneet Libyan valtioalueelle kohdistuneet sotilastoimet muutaman päivän kuluttua. Vuonna 2012 Syyrian osalta Venäjä ja Kiina kuitenkin kaatoivat veto-oikeudellaan suojeluvastuun toteuttamista koskeneet päätöslauselmaluonnokset, jotka olisivat oikeuttaneet voimakkaat toimet Syyrian sodan ratkaisemiseksi. Ks. Simonen 2011, 1172; Piiparinen 2012, 4.

162 Ks. Loughlin 2000, 142; Finlayson – Martin 2006, 163–165.

163 Ks. Tuori 2002c, 27; Miettinen 2021, 126. Territoriaalisesta oikeuskäsityksestä poiketen keskiaikainen oikeusjärjestelmä seurasi pääosin ihmisen säätyä. Toisaalta asteittain kehittyneiden territoriaalisten oikeusjärjestysten toimintaa ohjasivat yliopistojen roomalainen oikeus ja kirkon kanoninen oikeus, mitä kutsutaan eurooppalaiseksi yhtenäisoikeudeksi (ius commune). Siten ”valtion oikeutta” nykymerkityksessään ei ollut.

maanosiin, jolloin siitä on tullut kansainvälisten suhteiden yleismaailmallinen organisointimalli.¹⁶⁴

Kansallisvaltiojärjestelmän saavutettua ylivertaisen asemansa muut mahdolliset oikeudellisen ja poliittisen todellisuuden järjestämistavat ovat toistaiseksi jääneet toteutumatta, kuten esimerkiksi valtiota historiallisena välivaiheena pitänyt sosialistinen internationalismi¹⁶⁵, ihmisten valtiosta vapaata itsehallintoa edustanut anarkismi¹⁶⁶ tai valtion tehtäviä ja päätösvaltaa hajauttamaan pyrkinyt pluralistinen valtiokäsitys¹⁶⁷. Benedict Andersoniin viitaten nationalismi ja kansallisvaltiollisuus ei kenties ole ollut teoreettisesti ylivertaista, mutta on pystynyt parhaiten puhuttelemaan ihmisiä ja heidän peruskokemuksiaan: tuottamaan yhteisöllisyyttä ja yhteenkuuluvuutta nykyaikaisessa maallisessa todellisuudessa, jossa perinteisten yhteisöjen merkitys on vähentynyt.¹⁶⁸ Siten kansallisvaltio, sen oikeus ja instituutiot ovat yksi toteutunut vaihtoehto erilaisista mahdollisista tavoista yhdistää ja organisoida väestöjä. Kyse on kuitenkin jatkuvasta institutionaalisen rakenteen uusintamisesta ja haastamisesta, jossa valtiollisuus ja sitä haastavat tai täydentävät tekijät ovat muutoksessa.¹⁶⁹

164 Ks. Bauder – Mueller (2021, 13–14), joiden mukaan eurosentrisen territoriaalivaltiomallin ulottaminen maailmanlaajuisesti oli ristiriidassa alkuperäiskansojen oikeus-, omaisuus- ja rajakäsitysten kanssa. Ne joutuivat syrjäytetyiksi siellä, minne eurooppalainen valtiokäsitys ulotti vaikutuksensa.

165 Etenkin 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun marxilaiset katsoivat usein, että kansallisvaltiot häviäisivät perusyksikköinä nationalismin muuttuessa internationalismiksi. Valtio olisi vain historiallinen välivaihe matkalla kohti työväenluokan ylikansallista tietoisuutta, jolloin valtioon kiinnittyneestä ”väärästä tietoisuudesta” olisi vapauduttu. Tällaisella ajattelulla oli ratkaiseva merkitys myös Suomen itsenäistymiselle, koska ”eroaminen yhdistymistä varten” tarkoitti kansakuntien eroamista Venäjästä, jotta ne yhdistyisivät myöhemmin vallankumouksen kautta sosialistiseen maailmanvaltioon tai internationaaliin. Ks. Pakkasvirta – Saukkonen 2005, 18; Miettinen 2021, 307–308.

166 Esimerkiksi keskeinen anarkistiajattelija Pierre-Joseph Proudhon (1809–1965) katsoi (1979, 11), että yhteiskunnan ei tarvitsi perustua vertikaaliselle valtiolliselle hallinnalle vaan horisontaalisille vaihdantasuhteille, jolloin ihmiset hallitsisivat itse itseään. Palonen (1984, 169) toteaa, että kreikan kielestä johdettu anarkia (an-archia) tarkoittaa kirjaimellisesti ”ilman hallitusta” tai ”ilman johtajaa/suvereenia”. Burgess (2000, 10–11) korostaa, että tällaisessa poliittisen yhteisön hahmottamistavassa yksilöitä ei nähdä toisistaan erillisinä atomistina yksilöinä tai ”kansalaisina” vaan yhteisöllisinä henkilöinä, joiden vapaus toteutuu vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa, ei valtion kautta.

167 Lappalaisen (1992, 7, 10, 31, 58) mukaan 1800-luvun loppupuolella nousseen poliittisen pluralismin ajatuksena oli valtion tehtävien ja päätösvalan hajauttaminen yhteiskunnan eri ryhmille, jolloin valtiosta olisi tehty suvereenin sijaan tasavertainen toimija muiden ryhmien kanssa. Pyrkimyksenä oli saavuttaa keskitetyn valtiosuvereniteetin sijaan yhteiskunnan eri ryhmien jaetulle suvereniteetille perustuva valtio. Pluralistit katsoivat, että jo silloinen yhteiskunta oli liian monimutkainen hallittavaksi yleisillä ja yhteismitallisilla laeilla: uudet yhteiskunnalliset tosiasiat pakotettiin pluralistien mukaan valtion oikeudella vanhentuneisiin oikeuskategorioidiin, jolloin lait estivät yhteiskunnallisen moninaisuuden toteutumisen.

168 Ks. Anderson (2017, 38), jonka mukaan ajatus kansakunnasta on tuottanut ihmisille tietynlaista pyhyden tunnetta.

169 Balibar 2004, 17.

2.2 Rajat oikeuksien kohtaupaikkana

Dominoivasta asemastaan huolimatta ”valtion oikeus” ei ole ainut tapa hahmottaa oikeudellista todellisuutta. Se on tärkeä huomioida myös Tornionlaakson rajaa ja sen rakentumista tarkasteltaessa. Poliittisten ja tapahtumahistoriallisten muutosten ohella myös muutokset oikeudellisessa ajattelussa ja käytännöissä ovat olleet jatkuvia. Etenkin 1900-luvun jälkipuolelta lähtien Suomi ja Ruotsi ovat olleet mukana yleiskehityksessä, jossa valtion oikeuden rinnalle on entistä vahvemmin noussut taloudellista vuorovaikutusta sääntelevä ”markkinoiden oikeus”. Sen toimintalogiikan mukaisena pyrkimyksenä on ollut, että kansainvälisillä markkinoilla tavarat, palvelut ja pääoma vaihtaisivat omistajaa mahdollisimman pitkälti valtionrajoista riippumatta.¹⁷⁰ Kaksijako valtion ja markkinoiden oikeuteen ei ole yksiselitteinen. Esimerkiksi EU-oikeus on julkisoikeudellisesta muodostaan huolimatta pyrkinyt pitkälti edistämään markkinoiden mahdollisimman häiriötöntä toimintaa sääntelevää normistoa.¹⁷¹ Toisen maailmansodan jälkeinen tiivistynyt taloudellinen integraatio onkin ollut pitkälti tietoisia pyrkimystä puhkoa nationalismiin tukeutunutta valtiosuvereniteettia teknisen markkinasääntelyn keinoin. Ajatuksena on ollut, että yhteisten sisämarkkinoiden luominen jollain alueella pakottaisi tiivistämään yhteistyötä myös muilla alueilla, kuten valtionrajojen hallinnoinnissa ja valvonnassa.¹⁷²

Markkinoiden oikeuden kehittyminen ei välttämättä ole vähentänyt valtion oikeuden merkitystä vaan muuttanut sitä: unilateraalisen valtiojohtoisuuden sijaan markkinoiden ja rajojen sääntely toteutuu usein monenkeskisesti valtioiden- ja hallitustenvälisissä organisaatioissa, kuten Suomen ja Ruotsin kannalta keskeisimmin EU:ssa.¹⁷³ Unionin piirissä tehdyn ja muun kansainvälisen taloudellisen yhteistyön lisääntyessä valtionrajojen sääntelyllinen funktio on muuntunut aiempaa enemmän yhden valtion keskushallinnon intressejä korostavista estävistä toimenpiteistä valtioiden ja niiden kansalaisten välisiä kontakteja edistävien toimien suuntaan. Tällöin rajojen tavoitteeksi on tullut aiempaa enemmän valtion ja yhteiskunnan avoimuuden edistäminen kohti kansainvälistä ympäristöä.¹⁷⁴ Avoimuus on luonteeltaan valikoivaa. Vaikka rajat markkinoiden oikeuden vaikutuksesta ovat madaltuneet tavaroiden, palveluiden ja työntekijöiden liikkumisessa, ne pyritään silti pitämään yhä korkeina esimerkiksi niin sanottujen laittomien maahantulijoiden tai valtioiden muiden ei-toivottavana pitämien tekijöiden osalta.¹⁷⁵

170 Ks. Karhu 2005, 63. Mäenpää (1989, 80) toteaa, että jaottelu valtion/vallankäyttäjän ”imperiumin” ja varallisuusoikeuksien subjektin ”dominiumin” välillä oli tunnettua jo roomalaisessa oikeudessa.

171 Tuori 2002d, 159–161.

172 Ks. Miettinen 2021, 345.

173 Sørensen 2006, 193–194.

174 Kireev 2015, 106–107.

175 Janzon (2014, 36, 61) on kuvannut eurooppalaisen rajakulttuurin muutosta siirtymäksi kansallisuuden ja keskushallinnollisuuden määrittämästä nationalistisesta rajahallintakulttuurista kohti 1990-luvulla

Länsieurooppalaisessa integraatiossa ihmisten vapaa liikkuvuus on ollut perustavoite ja -arvo. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetystä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. SEUT 49 artiklan 1 kohdassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.¹⁷⁶ Oikeus liikkua vapaasti ja oleskella jäsenvaltioiden alueella on myös eurooppalainen perusoikeus, joka turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa.¹⁷⁷

Vapaasta liikkuvuudesta ja sen piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään tarkemmin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetussa direktiivissä (EY) 2004/38.¹⁷⁸ SEUT 18 artikla kieltää myös kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän perussopimusten soveltamisalalla. Siten esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kahdenvälisten sopimusten on turvattava vastaavat oikeudet rajan ylittämiseen ja rajan ylittävään toimintaan kaikille EU-kansalaisille, eivätkä Suomi ja Ruotsi voi SEUT 351 artiklan nojalla myöskään soveltaa ennen jäsenyyttään tekemiä sopimuksia tavalla, joka olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Unionin rajat ylittävää liikkumista koskeva Schengenin rajasäännöstö kuitenkin mahdollistaa tietyin edellytyksin viimesijaisena keinona ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan vuoksi.¹⁷⁹

Vuosien 2015–2016 terrori-iskuja Pariisiin ja Brysseliin sekä niin sanottua Euroopan turvapaikanhakijakriisiä on pidetty sisärajavälön käännepäivinä, jolloin kuusi Schengen-valtiota Ruotsi mukaan lukien palautti sisärajarakenteet tietyille rajanylityspaikoilleen.¹⁸⁰ Suomi ei tuolloin ottanut käyttöön väliaikaisia sisärajarakenteita, mutta perusti syyskuussa 2015 Tornioon järjestelykeskuksen, jossa maahan tulleet turvapaikanhakijat rekisteröitiin. Suurin osa Suomeen saapuneista yli 32 000 ihmisestä tuli Haaparannan kautta. Tulijamäärä oli noin kymmenkertainen aikaisempiin vuosiin verrattuna. Tornio oli ensisijaisesti kauttakulkureitti, jossa suurin osa maahan tulleista viipyi korkeintaan muutaman päivän ajan.¹⁸¹ Tapahtu-

alkanutta postnationalistista Schengen-ajan rajakulttuuria, jota on määrittänyt markkinavetoinen Brysselistä koordinoitu kansainvälisyys.

176 EUVL C 326, 26/10/2012, 1–390. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot.

177 EUVL C 326, 26/10/2012, 391–407. Euroopan unionin perusoikeuskirja.

178 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.

179 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) artikkelit 25–35.

180 Ks. Evrard – Nienaber – Sommaribas 2018, 370.

181 Valtioneuvosto teki päätöksen järjestelykeskuksen eli ensivaiheen vastaanottoyksikön perustamisesta

makokonaisuus vahvisti Tornionlaakson rajaseudun asukkaiden kokemusta rajan merkittävyydestä ja muutti siihen liitettyjä geopoliittisia käsityksiä. Ruotsin puolella rajaa osittain myös kavahdettiin Suomen rajavalvonnan äkillistä lisäämistä ja saatettiin kokea se Tornionlaakson rauhanomaisen rajan militarisoinniksi. Tilanne palautui normaaliksi vuoden 2016 alkupuolella. Rajan poikkeustila näyttäytyi silti uudennlaisella tavalla kuviteltavissa olevana mahdollisuutena kuin mitä se oli ollut ennen turvapaikanhakijoiden saapumista.¹⁸²

Paikalliset asukkaat rajalla kuitenkin myös ottivat uudennlaisia rooleja eri järjestöjen ja vapaaehtoistyön kautta. Toisin kuin kansalliset viranomaiset, vapaaehtoisjärjestöt ja niiden työntekijät saattoivat toimia joustavasti valtion rajan ylittävästi. Valtiohallan ja kansalaisjärjestöjen kiinteä yhteistyö on jälkikäteen nähty merkittäväksi tekijäksi poikkeuksellisen turvapaikanhakijatilanteen hallinnoinnissa onnistumisessa.¹⁸³ Kriisiin liittynyt kansallismielisyyden nousu ja etenkin Suomen puolella ilmennyt toiminta rajan oma-aloitteiseksi ”turvaamiseksi” aiheutti toisaalta myös pelkoa ja ristiriitoja.¹⁸⁴ Osa paikallistoimijoista myös katsoi, että valtiollisten ja kunnallisten toimijoiden välinen sinänsä tarpeellisenä pidetty yhteistyö ei kuitenkaan perustunut tasavertaisuuteen.

17.9.2015 ulkomaalaislain (301/2004) 133 §:n nojalla. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta annettu lain (746/2011) 3 §:ssä määriteltyyn järjestelykeskukseen ohjattiin rekisteröintiä varten maahantulijat, joiden henkilöllisyys tai maahantulon edellytykset olivat epäselvät. Tavoitteena oli saada kaikki Suomeen tulijat rekisteröityä hallitusti. Valtioneuvoston päätöksen myötä sisäministeriö saattoi antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia järjestelykeskuksen perustamisesta. Keskus perustettiin Tornion vanhan yhteislyseon rakennuksen tiloihin. Sen toiminta lopetettiin maaliskuussa 2016, koska Maahanmuuttoviraston mukaan turvapaikanhakijoita tuli pohjoiseen enää vain vähän. Todettiin kuitenkin, että keskus voitaisiin tarvittaessa avata nopeasti uudestaan. Valtioneuvosto, verkkotiedote 17.9.2015: ”Valtioneuvosto päätti järjestelykeskuksen perustamisesta”; Yle, verkkouutinen 18.3.2016: ”Tornion järjestelykeskus on lopettanut toimintansa”. Prokkola 2018, 9.

182 Prokkolan (2018, 8–9, 13) tekemien paikallisten asukkaiden haastattelujen perusteella Suomen ja Ruotsin raja ja alueen kaupunkiympäristö alkoi näyttäytyä hyvin erilaisena kuin sitä edeltänyt arki ”maailman rauhallisimmalla rajalla”. Tähän liittyivät myös kuvaukset Kemin ja Tornion välisen moottoritien varrella harhailevista ihmisistä ja Kemin juna-aseman kaaoksesta. Koetut välittömät vaikutukset ulottuivat siten myös varsinaista raja-aluetta kauemmaksi.

183 Prokkola 2018, 14. Tarkemmin viranomaisten ja kansalaisjärjestötahojen yhteistyöstä Tornion ja Haaparannan alueella ks. Prokkola 2019. Prokkola (2019, 1599) kuvaa osoituksena rajan ylittävän yhteistyön joustavuudesta sitä, että suomalaiset kolmannen sektorin työntekijät pystyivät siirtymään toimimaan Ruotsin puolelle Haaparannan ja Tornion yhteiseen matkakeskukseen, jossa Ruotsin poliisi turvasi ja tuki heidän toimintaansa. Prokkolan mukaan tapahtumakokonaisuus onkin osoitus sellaisesta kansainvälisestä hallinnosta ja yhteistyöverkostoista, jotka ilmentävät rajaseudullista resilienssiä eli alueellista joustavuutta ja selviytymiskykyä. Kuitenkin myös tässä tapauksessa valtion katsottiin olevan viime kädessä vastuussa rajaturvallisuudesta. Yhteistyön onnistumisen kannalta olikin tärkeää, että sekä ”oma” valtio että naapurivaltio ja -yhteiskunta koettiin luotettavaksi ja institutionaalisesti vakaaksi yhteistyökumppaniksi.

184 Prokkola 2018, 12. Pakolaisten vastaanottojärjestelyt aiheuttivat vastustavia mielenilmauksia sekä uhkailua ja jopa väkivaltaista käytöstä myös viranomaisia ja vapaaehtoistyöntekijöitä kohtaan. Osa paikallisista koki, että rajaseudun ulkopuoliset suomalaisrähinoitsijat olivat tulleet häiriköimään ”meidän rauhalliselle rajallemme” ja tuhoamaan vuosikausia rakennettua rajattoman rajan mielikuvaa. Ks. Prokkola 2020, 879.

Koettiin, että Suomen valtiolta oli uhannut tilanteen edellyttäessä perustaa järjestelykeskuksen Tornioon kunnallis päättäjien mahdollisesta vastustuksesta riippumatta.¹⁸⁵

Vielä niin sanottua turvapaikanhakijakriisiä laajamittaisempia ja pidempiaikaisia rajoituksia vapaaseen liikkuvuuteen seurasi keväällä 2020 alkaneesta koronaviruspandemiasta. Valtiot vetosivat sisäiseen turvallisuuteensa ja sulki EU-sisärajojaan yksipuolisin päätöksin. Vaikka Schengen-ajasäännöstö ei tunnistanut kansanterveyden turvaamista sisärajalvonnin palauttamisen perusteena, Euroopan komissio linjasi keväällä 2020, että jäsenvaltion sisärajalvonnin palauttaminen oli oikeutettua myös äärimmäisen kriittisessä tilanteessa vastatoimena tartuntataudin aiheuttamalle riskille.¹⁸⁶ Valtion ydinintressien ensisijaisuus tunnustetaan myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaisesti unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy jäsenvaltion vastuulla.¹⁸⁷ Vakavaksi koetuissa poikkeustilanteissa valtiolliset intressit voivat siten syrjäyttää eurooppalaisen vapaan liikkuvuuden.¹⁸⁸

Monien muiden EU-valtioiden tavoin osana koronan rajoitustoimia myös Suomen valtioneuvosto palautti maaliskuussa 2020 rajavartiolaan (578/2005) 15 §:n nojalla sisärajalvonnin kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja

185 Ks. Prokkola 2020, 877. Eräs Prokkolan haastattelemista Tornion kunnallishallinnon edustajista totesi kuntapäättäjien ymmärtäneen valtiollisuuden vihjeet, että tarvittaessa järjestelykeskus perustettaisiin ilman kaupungin yhteistyötäkin. Haastateltavan mukaan tämä oli osoitus siitä, että raja on olemassa ja valtio toimii omalla rajallaan niin kuin se tahtoo.

186 EUVL C 86 I, 16/3/2020. Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi.

187 Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. EUVL C 326, 26/10/2012, 1–390. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ei tosin ole yksiselitteistä, missä tilanteissa ja perusteilla EU-oikeutta voi jättää soveltamatta vetoamalla kansalliseen turvallisuuteen. Ks. esim. EU-tuomioistuimen tuomio *Insinööri* *InsTiimi Oy* (C-615/10), jonka 35 kohdan mukaan jäsenvaltiolla ei ole valta poiketa perussopimusten määräyksistä ainoastaan viittaamalla kansalliseen turvallisuuteensa. Jäsenvaltio ei voisi siten täysin itsenäisesti ratkaista, mikä kuuluu kansallisen turvallisuuden piiriin ja siten EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Samoin tuomion komissio v. Suomi (C-284/05) 45 kohdan mukaan EU:n perustamissopimukseen ei kuulu sellaista yleistä varaus, jolla suljettaisiin yhteisön soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet: mikäli tällainen varaus tunnustettaisiin, se voisi vaarantaa yhteisön oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen. Saman tuomion 49 kohdan mukaisesti jäsenvaltion, joka vetoaa kansalliseen turvallisuuteen, on näytettävä toteen tarve turvautua määrättyyn poikkeukseen valtion keskeisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi.

188 Kuitenkin EU-tuomioistuimen asiassa *Abdelaziz Arif* ja muut (C-444/17) antaman ratkaisun mukaan sisärajalvonnin palauttaminen ei saa merkitä, että ulkorajan ylläpitämiseen käytettävät menettelyt ja toimivaltuudet otetaan käyttöön. Tämä puolestaan tarkoittaa, että palautetunkin sisärajan on tuomioistuimen mukaan oltava nimenomaan sisäraja, ei ulkoraja. Ks. erit. kohta 61: ”Tältä osin on syytä todeta ensinnäkin, että kyseisestä säännöstöstä ilmenee, että sisäraja, jolle jäsenvaltio on palauttanut rajavalvonnin mainitun säännösten 25 artiklan nojalla, ei ole samassa asemassa kuin samassa ajasäännöstössä tarkoitettu ulkoraja.”

Norjan väliselle rajalle, mutta Ruotsi pyrki pitämään yhteiskuntansa ja rajansa avoimena.¹⁸⁹ Tornionlaakson rajan kannalta tämä merkitsi etenkin ensi alkuun vakavia häiriöitä totunnaiselle rajan ylittävälle toiminnalle ja vuorovaikutukselle. Esimerkiksi liikennemäärä Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla väheni normaalista noin 95 %.¹⁹⁰ Tilanteen poikkeuksellisuuden tunnetta voimistivat myös tiedotusvälineiden ylläpitämät käsitykset siitä, että raja olisi suljettu. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies saivat valtioneuvoston ja rajaviranomaisten toiminnasta lukuisia kanteluita. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisussa katsottiin, että niin valtioneuvoston kuin rajalla tehtäviään hoitaneiden viranomaisten toiminta oli omiaan ylläpitämään oikeudellisesti erheellisiä käsityksiä siitä, että rajan ylittäminen olisi ollut kiellettyä ilman välttämätöntä syytä ja että kansalaisten perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen olisi puututtu.¹⁹¹

Koronapandemian kansallisten rajoitustoimien haitallisia rajaseutuvaikutuksia pyrittiin Suomessa jossain määrin lieventämään toimilla, joilla alettiin helpottaa niin sanottuihin rajayhteisöihin kuuluvien henkilöiden rajan ylittävää liikkumista sekä välttämätöntä työmatkaliikennettä tai muuta välttämätöntä liikennettä. Aluksi tämä tehtiin rajaviranomaisten päätöksin, sittemmin valtioneuvoston päätöksillä ja periaatepäätöksillä¹⁹², mutta ei lain tasoisesti.¹⁹³ Osittaisista rajaseutupoikkeuksista

189 Valtioneuvoston päätös SM/2020/20 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille, 17.3.2020. Koronaepidemian puhkeamisen jälkeisten rajoitustoimien osalta Suomen toimenpiteet yhteiskunnan sulkemiseksi (engl. lockdown) vastasivat pitkälti yleiseurooppalaista ja pohjoismaista linjaa, mutta Ruotsin toiminta oli poikkeavaa. Vaikka myös Ruotsissa pantiin toimeen rajoituksia sekä annettiin suosituksia ja ohjeita, valtiovalta ei muiden maiden tavoin ottanut heti käyttöön raskasta poikkeustoimiarsenaalia suhteessa kansalaisiin, alueisiin tai yhteiskunnallisiin toimijoihin. Pääministerin ja hallituksen sijaan julkiset kasvot epidemian hillitsemistoimille antoi kansanterveysviraston (Folkhälso-myndigheten) valtionepidemiologi Anders Tegnell. Ks. Rainio-Niemi 2020, 162. Kriisin myöhemmässä vaiheessa myös Ruotsi alkoi tiukentaa toimintalinjaansa. Muun muassa helmikuussa 2021 Ruotsi ilmoitti vaativansa myös Suomesta tulevilta maahantulijoilta negatiivista koronatestitulosta ja joulukuussa 2021 alkavansa vaatia todistusta koronarokotusten ottamisesta (ns. covidbevis, koronapassi) myös Ruotsiin muista Pohjoismaista matkustavilta. Ks. Kaleva, verkkouutinen 3.2.2021: ”Ruotsi sulkee rajansa lauantaina – Ulkomaalaisten on esitettävä tuore koronatestitulos”; SVT, verkkouutinen 18.12.2021: ”Sverige kommer kräva covidbevis även från inresande från Norden”.

190 Ks. EOAK/3257/2020, 45.

191 Ks. EOAK/3257/2020, 44; OKV/61/10/2020, 31–32. Oikeuskansleri viittaa ratkaisussaan muun muassa valtioneuvoston 16.3.2020 julkaiseman tiedotteen ilmaisuun ”aloitetaan valmistelu Suomen rajojen sulkemiseksi”, joka oli osaltaan omiaan antamaan harhaanjohtavan kuvan päätösten oikeudellisesta merkityksestä koskien myös Suomen kansalaisia.

192 Ks. esim. valtioneuvoston päätös SM/2020/81 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tehdyn päätöksen muuttamisesta 24.9.2020 ja liitteenä oleva muistio sekä valtioneuvoston periaatepäätös VNK/2020/114. Aluksi Ruotsin ja Norjan vastaisilla maarajoilla sovellettu ”rajayhteisön” määritelmä oli Länsi-Suomen merivartioston ja Lapin rajavartioston tekemä, hyvin yksityiskohtainen ja kattoi vain osia rajakuntien alueista. Ks. KK 597/2020 vp, KKV 597/2020 vp; Yle, verkkouutinen 23.8.2020: ”Rajavartiosto määritteli rajayhteisön – karanteenisuositus Ruotsin ja Norjan rajoilla päättyy näiden alueiden asukkailta”.

193 Hallituksen esitykseen 137/2020 vp laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta sisältyi kuitenkin lakiehdotus, jossa tartuntatautilakiin (1227/2016) olisi lisätty

huolimatta rajoitustoimien vaikutukset perinteiselle Tornionlaakson rajan ylittävälle vuorovaikutukselle koettiin kielteisiksi. Kansallisten toimien katsottiin osaltaan myös kasvattaneen rajaseudun suomalaisten ja ruotsalaisen välistä arkipäivän elämän vastakkainasettelua.¹⁹⁴

Suomen ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen perusteella suomalaisissa kansallisissa toimenpiteissä korostui Suomen kansalaisten yleinen turvallisuus sekä hengen ja terveyden suojan toteuttaminen. Valtiovaltaa koski aktiivinen toimintavelvoite suojata Suomen väestöä koronavirukselta ja tässä tarkoituksessa estää viruksen leviämistä ja sille altistumista, mitkä toimet osaltaan toteuttivat perustuslain mukaista oikeutta elämään. Viime kädessä kysymys oli kansalaisten liikkumisvapauden turvaamisen ja julkiselle vallalle kuuluvan väestön terveyden edistämismäärällisyyden yhteen sovittamisesta.¹⁹⁵ Tornionlaakson rajan kannalta tämä korosti valtion asemaa ja velvollisuuksia suhteessa rajaseudun asukkaiden ja yhteisöjen totunnaiseen elämäntapaan. Carl Schmittiin (1888–1985) viitaten normaaliaikojen sijaan valtion oikeuden suhde muihin oikeusjärjestyksiin tulee esiin juuri poikkeuksellisissa tilanteissa. Niissä ratkaistaan, kuka päättää siitä, miten turvallisuus ja järjestys ylläpidetään sekä keiden eduista pyritään ensisijaisesti huolehtimaan: pidetäänkö rajat auki vai kiinni.¹⁹⁶

uusi 16 b §. Sen 1 momentin 1 kohdan mukaisesti todistusta koronavirustautia koskevasta testituloksesta tai lääkärin todistusta taudin sairastamisesta ei olisi edellytetty henkilöiltä, jotka käyvät töissä tai harjoittavat muuta säännöllistä päivittäistä kanssakäyntiä pykälässä määriteltyjen rajayhteisöjen alueella ja sen vuoksi ylittävät rajan. Suomen ja Ruotsin välinen maaraja olisi kuulunut pykälän soveltamisalaan. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan rajayhteisöillä olisi tarkoitettu muun muassa ”luontaisia Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen rajan eri puolilla sijaitsevia asiointialueita, joissa on päivittäistä tai viikoittain tapahtuvaa liikennettä valtakunnan rajan yli. Pääsääntöisesti tämä liikenne on normaalia asiointia kaupoissa, eri palvelun tarjoajilla ja harrastuksiin liittyvissä tarkoituksissa. --- Lähtökohtaisesti henkilön pitää pystyä osoittamaan, että hän kuuluu rajayhteisöön asuinpaikkansa perusteella. Vakituudesta työskentelystä rajan toisella puolella voitaisiin esittää työnantajan antama todistus.” Ks. HE 137/2020 vp, 31, 46. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi monista syistä, ettei lakiehdotuksia voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ks. PeVL 32/2020 vp, 2–7. Hallitus ilmoitti eduskunnalle 22.10.2020 peruuttavansa esityksen. Ks. Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 137/2020 vp) peruuttamisesta. Myöhemmin tartuntatautilakiin lisättiin väliaikaisesti (701/2021) 16 f §, jonka nojalla velvollisuutta esittää todistus ei sovellettu saamelaisiin heidän harjoittaessaan elinkeinoaan tai kulttuuriaan saamelaisten kotiseutualueella. Perinteisen elinkeinon harjoittaminen piti sisällään esimerkiksi saamelaisten poronhoidon vuoksi tapahtuvan rajojen ylittämisen Ruotsin ja Norjan vastaisella rajalla. Ks. HE 105/2021 vp, 55.

194 Ruotsalan (2021, 157–158) mukaan esimerkiksi naapurimaan rekisterikilvissä olleita autoja paheksuttiin ja Suomen puolella rajaa myös esiintyi koronaviruksen leviämiseen liittynyttä pelkoa ruotsalaisia ja ruotsin kieltä puhuvia kohtaan.

195 Ks. EOAK/3257/2020, 30, 35; OKV/61/10/2020, 31–32.

196 Schmitt 1997, 49–50, 82. On huomattava, että Schmitt (ks. 1997, 56–57) ei käytä ”poikkeustilan” käsitettä samassa merkityksessä kuin se suomalaisessa oikeudessa ymmärretään. Schmittin mukaan jokainen poikkeuksellinen valtaoikeus, kuten järjestyksenpitoon liittyvä hätätoimenpide ei ole vielä poikkeustila. Siihen kuuluvat pikemminkin rajoittamattomat valtaoikeudet, jolloin oikeus on siirretty syrjäin valtion säilyttämiseksi. Ajattelumallia voi silti soveltaa myös vähemmän totaalisiin eri oikeuksien ristiriitatilanteisiin, joissa käy selväksi, kenellä lopulta on valta tehdä ratkaisu.

Valtion oikeus on valtiokeskeistä, mutta länsimaiseen perus- ja ihmisoikeusajatteluun on sisällytetty edellytys oikeuksien yleisyydestä ja universaalista noudattamisesta. Niin ikään länsimaisperäinen markkinoiden oikeus tavoittelee kansainvälisten markkinoiden mahdollisimman yhteistä toimintapohjaa (equal playing field).¹⁹⁷ Universaaliuteen liittyvien peruslähtökohtiensa vuoksi ne pyrkivät levittämään vaikutusalueettaan yhä laajemmalle. Tämän on toisinaan tulkittu merkitsevän kolonisaatiota eli ihmisten ja yhteisöjen omaehtoisen ja ulkopuolelta sääntelemättömän toiminnan alueen kaventumista, kun muodollisoikeudellisesti säännelty ja muodollisesti organisoitu toiminta on laajentunut yhä uusille elämäniloille.¹⁹⁸

Etenkin toisen maailmansodan jälkeinen niin sanotun sosiaalivaltion muodostuminen on lisännyt voimakkaasti myös yksityisten välisiä suhteita koskevaa sääntelyä. Joidenkin mukaan julkisesti tuotettujen laaja-alaisten hyvinvointipalveluiden tarkoitus on osaltaan ollut valtion hyväksyttävyyden lisääminen. Samalla valtion ja muiden julkisten toimijoiden rakenteet ovat vähitellen pienentäneet esimerkiksi perheen, suvun ja muiden yhteisöjen merkitystä.¹⁹⁹ Valtiollistumiskehitykseen liittyy myös oletus siitä, että valta olisi liukunut yhä useammassa asioissa paikallistasolta ylemmille vallankäytön tasoille.²⁰⁰ Toisaalta etenkin pohjoismaisessa ajattelussa tällainen kehityssuunta on saatettu ajatella myönteiseksi. Otettaan laajentaessa valtio ja julkinen valta vapauttavat yksilöitä epätasa-arvoisiin ja patriarkaalisiin valtasuhteisiin perustuvan yhteiskunnan sääntelemättömiltä valtarakenteilta: valtion ja yksilön liitto takaa yksilön vapauksien toteutumisen valtiossa.²⁰¹

Tornionlaakson rajan rakentumisprosessia tarkastelemalla voidaan arvioida, onko valtion ja markkinoiden oikeuden merkitys rajalla ja rajaseudulla näyttänyt

197 Ks. Karhu (2005, 64), jonka mukaan kysymyksessä on eräänlainen modernin oikeuden ”lähetyksä”. Jo tämän kristinuskoon viittaavan kielikuvavalinnan perusteella täytyy ymmärtää Karhun tarkoittavan modernilla oikeudella nimenomaan modernia länsimaista oikeutta. Karhun artikkelin kirjoitusajankohdasta modernin länsimaisen oikeuden mukaisten perus- ja ihmisoikeuksien yleisyyttä ja universaalisuusvaadetta ei siinä määrin ainakaan julkisesti kiistetty kuin tämän tutkimuksen laatimisajankohtana, jolloin nämä oikeudet eivät näytä nauttivan maailmanlaajuisista tai edes maantieteellisesti määritellyn Euroopan laajuisista yksiselitteistä tunnustusta. Kuten Miettinen (2021) tuo Euroopan poliittista aatehistoria käsittelevässä teoksessaan kattavasti esiin, ajatus universaalisuudesta on sisällytetty länsimaiseen ajattelutraditioon jo antiikista saakka, olipa kyse filosofisista, uskonnollisista, poliittisista tai oikeudellisista oppirakenteista.

198 Ks. Habermas (1992, 355–357), joka on kutsunut tällaista kehitystä elämismailman (Lebenswelt) kolonisaatioksi. Tämän kehityksen myötä alueelliset ja paikalliset kulttuurit ovat Habermasin mukaan assimiloituneet tavalla, jossa kulttuurinen, yhteiskunnallinen ja valtiollinen modernisaatio on vallannut perinteiset elämänmuodot.

199 Ks. Camilleri – Falk 1992, 201.

200 Kekkonen 2009, 163.

201 Ks. Trägårdh 2002, 142–143. Tuorin (2002e, 40–43) mukaan liberalistisessa valtiokäsityksessä valtio nähdään yksilöiden vapautta uhkaavana byrokraatia-, hallinto- ja poliisikoneistona. Vastaavasti yhteisöllisemmässä ja muodollisemmassa valtiokäsityksessä valtiota pidetään yhteisöllisenä toimijana, joka kantaa sen jäseniä yhdistäviä arvoja, normeja, tapoja ja kieltä. Jälkimmäisen käsityksen mukaan yksilö voi olla vapaa vain valtion jäsenenä.

muuttuneen rajan historian kuluessa. Historian kautta voidaan myös arvioida, miten valtion ja markkinoiden oikeuden mukaiset oikeudellisen todellisuuden hahmottamistavat ovat tunnistaneeet ja tunnustaneet Tornionlaakson alueen ihmisten ja yhteisöjen toiminnan ominaispiirteitä.²⁰² Kyse on siitä, saako rajaseudun toiminta ”pääsylimun oikeudelliseen” vai jääkö esimerkiksi paikallislähtöisen valtionrajan ylittävän toiminnan ylläpitäminen ja edistäminen vain poliittisen tavoitteen tasolle ja siten oikeuden ulkopuoliseksi asiaksi.²⁰³ Siten kyse on myös siitä, tunnistaako oikeus rajaseudun ihmisten ja yhteisöjen toimintaedellytysten turvaamisen tavalla tai toisella suojattavaksi oikeushyväksi.²⁰⁴

Suomen nykyinen oikeusjärjestys tunnistaa rajan ylittäviä vaikutuksia sisältäviä oikeuksia ainakin saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskevan perustuslain 17 §:n 3 momentin osalta.²⁰⁵ Myös YK:n alaisen kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen 32 artikla asettaa valtiolle velvollisuu-

202 Ks. Karhu (2005, 64–65), jonka mukaan sääntelemättömät yhteisölliset toiminnot voivat tulla jyrätyiksi tietynlaisten ”juridisten silmälappujen” vaikutuksesta, koska niin julkisoikeudellinen kuin yksityisoikeudellinenkaan jäsenyys ei tunnista tai tunnusta tämän toiminnan logiikkaa.

203 Ks. Karhu 2005, 68.

204 Mikäli ei tunnista, niin myöskään esimerkiksi paikallis- ja aluelähtöisen rajan ylittävän toiminnan edellytysten heikentämisellä ei välttämättä ole oikeudellisesti moitittavaa ulottuvuutta. Ks. Veitch (2007, 92), jonka mukaan esimerkiksi inhimillisen haitan tai kärsimyksen tuottaminen sinänsä ei ole oikeudeton tai laitonta. Oikeusjärjestelmän näkökulmasta siitä tulee sellaista vasta, kun oikeusjärjestelmä tunnistaa ja tunnustaa sen oikeudettomaksi.

205 Ks. esim. Valtioneuvoston päätös SM/2021/5 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tehdyn päätöksen muuttamisesta ja päätöksen voimassaolon jatkamisesta ja liitteenä oleva muistio 22.1.2021. Päätöksen mukaisesti saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan ja rajajoet myös muualta kuin päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Muistiossa poikkeussäännöstä perusteltiin perustuslain 17.3 §:n mukaisella saamelaisten oikeudella alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, jolla todettiin olevan läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Ks. myös Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5597/2020, joka koskee sisärajavälön käynnistämistä ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia. Ratkaisussa painotetaan sivulla 13, että ”saamelaiset ovat alkuperäiskansana neljän valtion alueella ja heidän oikeuteensa pitää itseään kansana ja harjoittaa omaa kulttuuriaan omalla asuinalueellaan edellyttäen poronhoitoelinkeinoon ja muihin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvien rajanylitystarpeiden huomioimista. Tämä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että saamelaiset ovat oikeutettuja ylläpitämään ja kehittämään kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeuksia on tästä syystä nimenomaan tarkasteltava ennen kaikkea alkuperäiskansaoikeuksina, ei pelkästään vähemmistöoikeuksina tai yleisinä kaikkia kansalaisia koskevinä oikeuksina, mitkä nekin tietenkin koskevat saamelaisia. Sinällään on syytä korostaa, että Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaiset ovat oikeutettuja nauttimaan perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisista oikeuksista ja sen tarjoamasta perusoikeussuojasta oleskellessaan Suomen alueella. Tämä tarkoittaa myös sitä, että saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen kohdistuva suoja ei ole kansallisuuteen rajattu. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:n nojalla kuuluva perusoikeuksien toteuttamisvelvoite tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä aktiivisiin toimiin perusoikeuksien toteuttamiseksi.” Näin ollen apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa tehdään rajan ylittävää toimintaa koskevien oikeuksien osalta selkeä perustuslain sääntelyyn pohjaava erottelu saamelaisten alkuperäiskansana nauttimien oikeuksien sekä ”pelkästään vähemmistöoikeuksien” ja ”yleisten kaikkia kansalaisia koskevien oikeuksien” välillä.

den mahdollistaa alkuperäiskansojen rajan ylittäviä kontakteja ja yhteistyötä.²⁰⁶ Suomi ja Ruotsi eivät ole toistaiseksi sopimusta ratifioineiden maiden joukossa.²⁰⁷ Muiden alueellisten ja paikallisten yhteisöjen kuin alkuperäiskansojen oikeuksien osalta tilanne on vähemmän selkeä. Esimerkiksi YK:n yleiskokous on vuonna 2018 hyväksynyt UNDROP-julistuksen²⁰⁸, joka koskee paikallisesta luonnosta ja luonnonvaroista riippuvaisten, harvaan asutuilla alueilla työskentelevien maanviljelijöiden ja muiden työntekijöiden sekä heidän perheidensä ja yhteisöjensä oikeuksia. Julistuksen tarkoituksena on edistää näiden paikallisyhteisöjen oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia.²⁰⁹ Se ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova instrumentti, eikä sisällä rajan ylittäviä oikeuksia koskevaa ulottuvuutta, mikä tuotiin esiin myös yleiskokouksen äänestystä edeltäneessä keskustelussa.²¹⁰

UNDROP ei myöskään ole ensimmäinen kansainvälisoikeudellinen instrumentti, joka on tunnistanut jonkinlaisen sidosryhmäaseman paikallisille yhteisöille. Instrumentit ovat kuitenkin olleet hajanaisia ja epäselviä sen osalta, kuinka paikallisyhteisöjä tulisi osallistaa päätöksentekoon. Tämä on mahdollistanut moninaiset tulkinnat.²¹¹ On mahdollista, että ajan mittaan UNDROP ja vastaavat instrumentit voivat edistää sellaisen kansainvälisen oikeuden muovautumista, joka tunnistaa alueellisten ja paikallisten yhteisöjen oikeuksia myös valtioita velvoittavassa merki-

206 Convention (No. 169) concerning indigenous and tribal peoples in independent countries. Adopted by the General Conference of the International Labour Organisation at its seventy-sixth session, Geneva, 27 June 1989. 1650 UNTS 28383, 32 artikla: "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."

207 Normlex. Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Luettu 25.5.2023. Ruotsin korkein oikeus on katsonut, että sopimuksella on kuitenkin Ruotsin valtion-sisäisessä toiminnassa huomioitavaa kansainvälisoikeudellista merkitystä etenkin yleisen kansainvälisoikeudellisen periaatteen ilmentäjänä. Periaatteen mukaisesti saamelaiden maa-oikeuksia koskevien riitojen ratkaisemisessa saamelainen tapaoikeus on otettava asianmukaisesti huomioon. Ks. Högsta domstolen, mål nr T 853-18, meddelad i Stockholm den 23 januari 2020, kohta 130: "Enligt artikel 8.1 i ILO:s konvention nr 169 ska vid tillämpningen av nationell lagstiftning vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt. Konventionen har inte ratificerats i Sverige men får i denna del anses ge uttryck för en allmän folkrättslig princip. En tillämpning av denna princip vid lösandet av tvister med koppling till markrättigheter som berör samer medför alltså att en samisk sedvana som har konstaterats ska beaktas."

208 UNDROP = The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other People Working in Rural Areas.

209 A/RES/73/165, 17.12.2018. Yleiskokous hyväksyi julistuksen äänin 121–8. (54 pidättäytyi äänestämästä. Ruotsi äänesti vastaan ja Suomi pidättäytyi äänestämästä). A/73/PV.55, 17.12.2018.

210 Etiopia totesi puheenvuorossaan, että kansainvälisen oikeuden ja käytännön perusteella valtion oikeudet ja velvollisuudet rajoittuvat valtion alueeseen ja oikeudenkäyttöpiiriin. Etiopian mukaan tämä periaate on myös julkilausuttu kansainvälisiä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 2 artiklan 1 kohdassa. Tämän nojalla Etiopia painotti, että oikeudellisesti ei-sitova julistus oli sovellettavissa vain kunkin valtion oikeudenkäyttöpiirissä erikseen. Ks. A/73/PV.55, 17.12.2018.

211 Viikari 2022, 178–179.

tyksessä.²¹² Lisäksi on mahdollista, että rajaseudun ihmisten ja yhteisöjen oikeuksia rajan ylittävään toimintaan kuitenkin turvataan ja edistetään tapauskohtaisesti siihen nimenomaisesti velvoittavan kansallisen tai kansainvälisen sääntelyn mahdollisesta puuttumisesta huolimatta. Näin toimittiin jossain määrin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisellä pohjoisella rajalla koronaepidemian rajoitustoimien vallitessa.²¹³

2.3 Oikeudelliset ja henkiset rajat

Oikeudellisesti Suomen ja Ruotsin välinen raja on varsin tavanomainen valtionraja. Se on saanut alkunsa rauhansopimuksesta, jota on tarkennettu rajanjärjestelysopimuksella ja myöhemmillä rajankäynneillä. Suomen ja Ruotsin välillä voimassa olevien sopimusten perusteella maiden välinen raja käydään 25 vuoden välein. Rajankäynnin perusteella tehty viimeisin rajasopimus on vuodelta 2010 (SopS 35/2010).²¹⁴ Englanninkielinen ”boundary”-termi kuvaa hyvin rajaa tässä merkityksessä, jossa raja on selkeästi määritelty alueellisesti järjestäytyneiden valtarakenteiden ja oikeudenkäyttöpiirien välinen erottelinja. Raja on tällöin ensisijaisesti valtion sisäistä

212 Viikari 2022, 191.

213 Ks. esim. valtioneuvoston päätös SM/2020/81 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tehdyn päätöksen muuttamisesta 24.9.2020 ja liitteenä oleva muistio. Sisärajavälön palauttamisen myötä rajan ylittävän henkilöliikenteen välttämättömien syiden piiriin otettiin liikenne Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla ”rajayhteisöjen” välillä. Rajayhteisöön kuuluivat suomalaisten rajakuntien asukkaat asuinpaikkansa perusteella. Valtioneuvoston periaatepäätöksen VNK/2020/114 perustelujen mukaan rajayhteisöihin ulotettavien karanteeni- ja testausvaatimusten poikkeuksilla oli määrä helpottaa sujuvaa ja tarkoituksenmukaista rajaliikennettä. Myös Euroopan komissio totesi jäsenmaille 7.8.2020 lähettämässään kirjeessä, että jäsenvaltiot eivät saisi soveltaa naapurimaiden välisessä liikenteessä väljempää sääntöjä kuin niiden ulkopuolelta tulevassa liikenteessä, mutta aiheellisia rajayhteisöjä koskevia poikkeuksia oli mahdollista soveltaa (relevant exceptions to border communities may apply). Ks. Ref. Ares (2020)4157842 – 07/08/2020. Aluksi Ruotsin ja Norjan vastaisilla maarajoilla sovellettu rajayhteisön määrittelmä oli Länsi-Suomen merivartioston ja Lapin rajavartioston tekemä, hyvin yksityiskohtainen ja kattoi vain osia rajakuntien alueista. Ks. KK 597/2020 vp; KKV 597/2020 vp; Yle, verkkouutinen 23.8.2020: ”Rajavartiosto määritteli rajayhteisön – karanteenisuositus Ruotsin ja Norjan rajoilla päättyy näiden alueiden asukkailta”.

214 Suomen ja Ruotsin välisistä säännöllisistä 25 vuoden välein tehtävästä rajankäynnistä sovittiin vuosina 1926–1927 suoritetun rajankäynnin yhteydessä. Ensimmäinen rajankäynti piti tehdä vuonna 1951, mutta se siirtyi vuosille 1956–1957. Seuraava rajankäynti toimitettiin vuonna 1981 ja viimeisin vuonna 2006. Seuraava aikataulun mukainen rajankäynti tehdään vuonna 2031. HE 128/2007 vp, 1. Vuonna 2006 toimitetun rajankäynnin pöytäkirja sisältää täydellisen luettelon rajan juridisen määrittelyn vaiheista asiakirjaotteineen vuonna 1809 Ruotsin ja Venäjän välillä tehdystä Haminan rauhansopimuksesta lähtien. Ks. Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006.

Vuonna 1988 Suomi ja Ruotsi tekivät myös sopimuksen maidensa välisen valtakunnanrajan hoidosta (SopS 56/1988). Sopimuspuolet sitoutuivat suorittamaan tarpelliset toimet pitääkseen rajan merkinnän rajankäynnin mukaisena. Uusi ja sisällöllisesti pitkälti aiempaa vastannut sopimus Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnanrajan hoidosta tehtiin vuoden 2010 rajasopimuksen myötä vuonna 2014 (SopS 25/2014).

integraatiota korostava valtiosuvereniteetin osatekijä. Usein siihen sisältyy myös tietynlainen fyysinen infrastruktuuri, kuten rajan valvontaan ja puolustamiseen liittyvät rakennelmat, laitteet ja teknologiat.²¹⁵ Tällöin käsite ”rajanylittävä” merkitsee leimallisesti eri valtioihin kuuluvien paikallisten tai valtiollisten toimijoiden välistä yhteistoimintaa.²¹⁶ Tällaisessa rajan käsitteessä korostuu rajan valtiosisäistä ja valtionulkopuolista erotteleva merkitys.

Tornionlaakson rajan historiallista rakentumisprosessia tarkasteltaessa raja tulee ymmärtää poliittisen ja oikeudellisen erottelulinjan ohella myös osaksi sosiaalista todellisuutta, monin tavoin rajaseudun vuorovaikutukseen ja arkipäivään vaikuttavaksi tekijäksi.²¹⁷ Tällaisessa merkityksessä uusi raja ei synny esimerkiksi rauhansopimuksen tuloksena kertakaikkisena tapahtumana jonain tiettyinä vuonna, kuten historiallisissa karttakirjoissa asia esitetään. Sen sijaan rajan henkinen merkitys ja käytännön vaikutukset muodostuvat vasta ajan mittaan. Henkinen raja rakentuu vähitellen usein ulkopuolelta pakotetusta poliittisesta ja oikeudellisesta tosiseikasta osaksi sosiaalista todellisuutta. Alkuun keinotekoiseksi ja mielivaltaiseksi koettu raja voi historiallisen muutoksen myötä ”luonnollistua” eli alkaa muodostua osaksi luonnollisena ja normaalina pidettyä sosiaalista järjestystä.²¹⁸ Tässä merkityksessä raja ymmärretään yksiselitteisen erottelulinjan sijaan laajempaan vaikutuspiiriin, jota on englanniksi kuvattu käsitteillä ”frontier” tai ”borderlands”. Tällaisen rajan paikantaminen ja täsmällinen määrittely on vaikeampaa kuin poliittisoikeudellisen boundary-rajana. Pikemminkin rajan merkitys on suhteellinen ja jatkuvasti muovautuva osana sosiaalisen todellisuuden rakentumisprosessia.²¹⁹

Sosiaalisen todellisuuden näkökulmasta rajat voivat olla melko erilaisia keskenään. Tiukasti suljetun tai valvotun rajan tapauksessa esimerkiksi sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet voivat fyysisestä läheisyydestä huolimatta olla hyvin erilaiset rajan eri puolilla. Mikäli taas Tornionlaakson rajan tavoin rajan ylittävää vuorovaikutusta ei ole fyysisesti ja teknologisesti estetty, valtionrajan ylittävän sosiaalisen todellisuuden säilyttäminen ja ylläpitäminen on helpompaa.²²⁰ Kyse on inhimillisen toiminnan tilojen määrittelystä ja uudelleenmäärittelystä, joka ilmenee alueellisessa, paikallisessa ja valtiollisessa toiminnassa. Alue- ja rajakäsityksiä tuotetaan, uusinnetaan ja haastetaan jatkuvasti: joidenkin tilakäsitysten voimistuminen voi merkitä toisten

215 Ks. Paasi 1996, 25–27; Donnan – Wilson 1999, 1.

216 Ks. Persson (2005, 15), joka käyttää tässä merkityksessä ruotsinkielistä termiä ”gränsöverskridande” ja rinnastaa sen saksankieliseen käsitteeseen ”grenzüberschreitend”.

217 Newman 2003, 17.

218 Paasi 1996, 29–30; Harle – Moisio 2000, 43–45.

219 Rigo 2009, 171; Laine 2015, 29–30.

220 Newman 2003, 18. Lybecker – McBeth – Brewer – De Sy (2016, 529–531) käyttävät esimerkkinä vain vähäisessä määrin ihmisiä erottelevina rajoina Euroopan unionin sisärajoja sekä Yhdysvaltain ja Kanadan vastaista rajaa, jonka merkitys valtiollisen turvallisuuden näkökulmasta kuitenkin korostui vuoden 2001 New Yorkin terrori-iskujen jälkeen. Vastaavasti rajan eri puolten erotteluja korostavina rajoina he nostavat esiin Yhdysvaltain ja Meksikon välisen sekä Kreikan ja Turkin välisen rajan.

hiipumista.²²¹ Samoista alueista ja niiden rajoista voi myös vallita samanaikaisesti useita erilaisia käsityksiä, joista jotkut noudattavat valtionrajaa ja toiset eivät. Esimerkiksi jotkut ymmärtävät Tornionlaakson viittaavan käsitteenä pelkästään Suomen tai Ruotsin puoleiseen alueeseen ja toiset ymmärtävät sen rajanylittävänä, ylivaltiollisena aluekäsitteenä.²²²

Oikeudella on olennainen merkitys tilallisten ulottuvuuksien aikaansaamisessa ja muovaamisessa. Tämä koskee niin valtionrajojen kaltaisia suuria linjoja kuin esimerkiksi kiinteistöoikeudellista sääntelyä. Oikeutta käytetään välineenä erilaisten tilojen tuottamisessa, monenlaisten rajalinjojen määräämisessä ja niiden mukaisten sisä- ja ulkopuolisuuksien määrittelyssä. Oikeudella on keskeinen rooli myös sen sääntelyssä, millä ehdoin ja seurauksin erilaisia rajoja voidaan ylittää tai loukata.²²³ Siten sääntely ja oikeus ylipäänsä on tehokas rajallistamisen (bordering) väline. Siinä voi olla valtionrajan kaltaisten fyysisten rajojen tuottamisen ohella olla kyse myös muunlaisten erottelujen rakentamisesta esimerkiksi valtiosisäisesti, kuten ihmisten luokittelamisessa laillisesti ja laittomasti maassa oleviin.²²⁴ Oikeus toimii sosiaalisen maailman rakentamisen välineenä, jossa erilaisia tilallis-oikeudellisia kuvitelmia toimeenpannaan käytäntöön erilaisiksi tilallis-oikeudellisiksi asetelmiksi. Suvereeni territoriaalivaltio on yhdenlainen tilallis-oikeudellinen kuvitelma ja sen rajat niihin liittyvine sääntelyineen ja hallintamekanismeineen puolestaan edustavat tuon kuvitelman mukaista tosielämän toimintaa.²²⁵

Oikeus ja oikeudelliset käytännöt eivät kuitenkaan voi suoraan sanella sosiaalisen todellisuuden rakentumista. Esimerkiksi rajaseutujen ihmiset ja yhteisöt eivät ole pelkästään oikeudellisen toiminnan objekteja vaan myös itse toimijoita, jotka uusintavat ja muokkaavat rajaseutunsa tilakäsityksiä ja voivat haastaa esimerkiksi valtiollisia rajallistamispyrkimyksiä.²²⁶ Toisaalta valtionrajan sääntelyllinen madaltaminen ei välttämättä tarkoita rajan merkityksen vähentymistä sosiaalisen todellisuuden kannalta, jos valtionraja on jo luonnollistunut alueen ihmisten ja yhteisöjen toiminnan sisäistetyksi lähtökohdaksi. Rajan ylittävää yhteistyötä edistämään pyrkivät valtiolähtöiset toimet voivat tällöin entisestään institutionalisoida rajan ylittävää toimintaa leimallisesti eri valtioihin kuuluvien väliseksi: Tornionlaakson rajaseudun

221 Paasi (1996, 6, 33–35; 2000, 88; 2007, 31–32) käyttää käsitettä ”alueiden institutionalisoituminen” kuvaamaan prosesseja, joissa alueellisia yksiköitä tuotetaan ja jotka ilmenevät erilaisissa sosiaalisissa ja kulttuurisissa käytännöissä, kuten politiikassa, taloudessa ja hallinnossa.

222 Ks. Paasi 1996, 213; Prokkola 2008, 3.

223 Delaney 2015, 98. Oikeuden ja tilallisuuden välisiä kytkösten tutkimisen ympärille on kehittynyt oma tutkimussuuntauksensa oikeudellinen maantiede (legal geography). Oikeudellisella maantieteellä on paljon yhteistä oikeushistorian kanssa, jossa keskeisellä sijalla on ajan ja oikeuden välisen suhteen tarkastelu. Oikeudellisessa maantieteessä päähuomio on puolestaan oikeuden ja tilan välisessä suhteessa. Ks. Braverman – Blomley – Delaney – Kedar 2014, 1, 3.

224 Ks. Sharma, 2014, 420–423; Tervonen – Enache 2017, 1114–1131.

225 Ks. Delaney 2010, 85, 103, 126.

226 Leontidou – Donnan – Afouxenidis 2005, 404; Blandy – Sibley 2010, 278.

tapauksessa ”suomalaisten” ja ”ruotsalaisten” väliseksi.²²⁷ Sosiaalisen todellisuuden näkökulmasta jokaisen rajan rakentuminen on oma historiallisesti ja alueellisesti ainutlaatuinen muutosprosessinsa.²²⁸ Tässä tutkimuksessa tuollaista rakentumisprosessia käsitellään Suomen ja Ruotsin välisen Tornionlaakson rajan kannalta. Aloitan selvitystyön Tornionlaakson rajan alkupisteestä eli vuodesta 1809.

227 Prokkola 2008, 79. Myös Häkli (2003, 189) katsoo, että eurooppalainen integraatio ei väistämättä johda valtionrajojen merkityksen häviämiseen vaan voi pikemminkin ylläpitää valtionrajoihin perustuvaa tilallista järjestystä.

228 Ks. Pekola 2021, 4.

II SUOMEN AUTONOMIAN AIKA JA ITSENÄISYYDEN ALKUVUOSIKYMMENET

1 KUNINGASKUNNAN JA SUURIRUHTINASKUNNAN VÄLINEN RAJA²²⁹

1.1 Tornionlaakson jako vuonna 1809

1.1.1 Rajalinjaksi kompromissiratkaisu

Tornionlaakson historia ei ala vuodesta 1809, jolloin sen halki tuli kulkemaan Ruotsin ja Venäjän välinen raja.²³⁰ Valtioiden tarkasti määritellyt rajat ovat pikemminkin verrattain tuore ilmiö Pohjoismaiden pohjoisilla alueilla.²³¹ Pohjoiset valtionrajat liittyvät yleisempään kehityskulkuun, jossa myös monia muita valtioiden keskushallinnoista kaukaisia alueita otettiin aiempaa tiukemmin eurooppalaisen valtiollisuuden piiriin. Paikallisyhteisöjen on ollut mukauduttava valtioiden laajentumiseen, joka on ollut paitsi maantieteellistä myös sisällöllisesti yhä useampia elämänaloja kattavaa.²³²

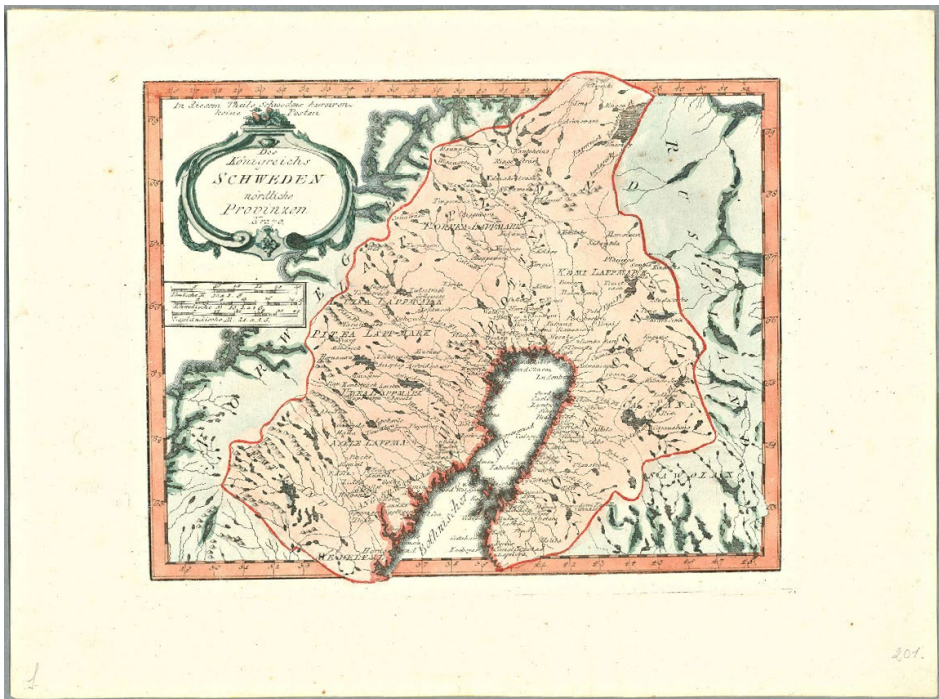
229 Luku perustuu Ennen ja nyt: Historian tietosanomat -julkaisun numerossa 6/2021 julkaistuun vertaisarvioituun artikkeliini ”Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen vuodesta 1809”, jota olen muokannut ja laajentanut tähän monografiatutkimukseeni sopivaksi.

230 Ks. myös Kekkonen (1987, 320), joka arvostelee 1800-lukua käsittelevän historiankirjoituksen vielä 1900-luvulla vallinnutta paradigmaa, jossa Suomen oikeus- ja yhteiskuntakehitystä eritellään valtiollis-ulkopoliittisesta näkökulmasta. Tällaisessa anakronistisessa tarkastelussa vuosi 1809 näyttätyy jonkinlaisena loogisena esiasteena Suomen myöhemmälle valtiolliselle itsenäistymiselle.

231 Ks. Lähteenmäki (2004, 346–383), joka käsittelee Pohjoiskalotin pohjoisimpien osien fellesdistriktin eli Ruotsin, Norjan ja Venäjän yhteishallinnassa olleen nautinta-alueen päättymistä. Yhteishallinnalla oli pitkä jo 1200-luvulle ulottunut historia ja fellesdistrikt määriteltiin täsmällisesti vuonna 1613, mutta rajat eivät olleet suljettuja. Alueen ensimmäinen jako tehtiin vuonna 1751, jolloin Ruotsin ja Norjan välinen raja merkittiin maastoon Strömstadin rauhassa, mutta saamelaisille taattiin oikeus rajan ylittävään porojen laiduntamiseen, metsästyksen ja kalastukseen. Ruotsin kanssa unionissa vuodesta 1814 lähtien olleen Norjan ja Venäjän välinen rajalinja määrättiin puolestaan vuonna 1826, missä suomalaiset eivät olleet neuvotteluosapuolina. Jatkuvien rajariitojen vuoksi vuonna 1852 aloitettu rajasulku sulki valtakunnan rajalinjan porokarjalta ja kalastajilta Suomen (Venäjä) ja Norjan (Ruotsi) väliltä. Ruotsin ja Suomen välinen raja suljettiin porokarjalta puolestaan vuonna 1889, minkä taustalla myös olivat osaltaan rajariidat. Ks. myös Lähteenmäki 2017, 131; Magga 2024, 34.

232 Ks. Nickul 1970, 196–205; Heininen 2009, 155. Jussilan (1987, 22, 88) mukaan myös Ruotsin valtakuntaluonne oli Venäjän tavoin varsin pitkään nykyaikaisen valtion asemesta monivaltioinen ja monikansallinen. Suomen kieleen sana ”valtio” kehitettiin ja otettiin vaiheittain käyttöön vasta 1800-luvun puolivälistä lähtien.

Ennen vuotta 1809 Tornionlaakson alue oli jo varsin pitkään ollut Ruotsin valtakunnan merkittävä kauppa-alue ja siten valtiollisen kiinnostuksen ja hallinnointipyrkimysten kohde.²³³ Ruotsin valtakunta vahvisti rooliaan alueella muun muassa perustamalla Tornion kaupungin vuonna 1621, mikä liittyi merkantilismin aikaiseen laajempaan kaupunkien perustamisen aaltoon.²³⁴ Ruotsin kruunu tiukensi 1600-luvulla alueellista hallintaansa myös muun muassa uudistamalla oikeuslaitosta ja läänijärjestelmää sekä tehostamalla verotusta. Myös Lapin oikeudelliset olot järjestettiin uudelleen: Lapinmaa jaettiin kolmeen tuomiokuntaan, joista yhden muodostivat Tornion ja Kemin Lapit.²³⁵



Ruotsin valtakunnan pohjoiset alueet ennen vuotta 1809. Kansalliskirjasto.

233 Vahtolan (1996, 19–21) mukaan Kaakkois-Hämeessä on tunnettu sana ”tornio”, joka merkitsee keihästä. Jo ennen Tornion kaupungin perustamista jokisuulla oli vuosisatoja vilkas kauppapaikka, jonka kautta valtaosa pohjoisen tuotteista, kuten erityisesti lohi, kapahauki ja turkikset kulkivat maailmalle. Pohjoinen alue oli nykykielellä ilmaistuna taloudellisesti integroitunut osaksi kansainvälisen kaupan rakenteita. Jo 1300-luvun alussa perustettu seurakunta sai myös nimen Tornio kauppapaikan mukaan.

234 Mäntylä 1971, 13, 24–25; Elenius 2010, 331.

235 Lähteenmäki 2004, 227. Ks. Tiihonen (1985, 25–40) Ruotsin valtakunnan hallintojärjestelmän ja erityisesti lääninhallinnon kehityksestä. Hallintojärjestelmän esikuvia voidaan löytää Ranskan keskitehtyn hallinnon organisoinnista 1600-luvun alussa absoluuttisen monarkian kaudella. Lääninhallitusten suora yhteys hallitsijaan merkitsi Tiihosen mukaan Suomen myöhemmin siirtyessä Venäjän alaisuuteen, ettei siirtymässä hallinnollisesti ollut ongelmia. Kitkatonta siirtymää edesauttoi myös, että Venäjällä oli 1700-luvun alussa uudistettu piiri- ja paikallishallinto Ruotsin lääninhallitusten mukaisesti.

Tornion perustamista koskeneen määräyskirjan keskeinen kohta oli kaupungin kauppa-alueen määrittely. Alue oli laajempi kuin yhdelläkään toisella kaupungilla Ruotsin valtakunnassa. Se käsitti koko Kainuun- ja Tornionlaakson sekä Tornion ja Kemin Lapit ja suuren osan Pohjois-Norjan aluetta.²³⁶ Tornio oli 1600- ja 1700-luvuilla yksi Ruotsin tunnetuimmista kaupungeista ja alue tunnettiin kansainvälisesti Lapin porttina.²³⁷ Sen kauppa-alue kuitenkin pienentyi etenkin vuonna 1700 alkaneen suuren Pohjan sodan (1700–1721) vuoksi sulkeutuneen itärajan sekä vuoden 1751 Strömstadin rajasopimuksen myötä. Sopimuksessa Tanska-Norja ja Ruotsi-Suomi jakoivat Lapin yhteismaat ja Norjaan liitettiin iso osa Tornion vanhaa kauppa-aluetta.²³⁸

Napoleonin Ranska pyrki Englannin mannermaansulkuun eli kauppasaartoon. Vuoden 1807 Tilsitin sopimuksen nojalla Venäjän tuli pakottaa Ruotsi saartoon mukaan, mikä johti maiden väliseen sotaan. Se alkoi helmikuussa 1808 venäläisjoukkojen ylitettyä Kymijoen ja päättyi Ruotsille tappiolliseen Haminan rauhaan syyskuussa 1809.²³⁹ Sodan lopputuloksena Suomi irrotettiin valtioyhteydestä Ruotsiin ja siirrettiin osaksi Venäjän keisarikuntaa. Rauhansopimuksen 4 artiklassa ei puhuttu ”Suomi”-nimisestä kokonaisuudesta; Ruotsi sitoutui luopumaan itäisistä lääneistään ja Länsipohjan (ruots. Västerbotten) alueesta Tornionjokeen saakka.²⁴⁰ Ruotsin kanalta sen valtakunnan vanha itä-länsisuuntainen pääakseli jäi menneisyyteen.²⁴¹

Typistyneen Ruotsin ja laajentuneen Venäjän välille vedetty raja alkoi kulkea halki Tornionlaakson, jota vesistöt olivat aina yhdistäneet.²⁴² Nyt Tornion- ja Muonionjokia pitkin kulki yli 500 kilometriä pitkä valtioraja.²⁴³ Haminan rauhansopimuksen 5 artiklan nojalla raja kulki tietyin poikkeuksin syväväylää seuraten²⁴⁴:

236 Vahtola 1996, 21.

237 Ks. Lähteenmäki 2004, 35.

238 Vahtola 1996, 23–24.

239 Tornion seudulle vetäytynyt Ruotsi–Suomen armeija toi mukanaan vakavan kulkutautiepidemian. Kulkutaudit levisivät nopeasti sotilaiden mukana ja tappoivat eteläisen Tornionlaakson alueella runsaasti myös siviilejä. Väestöä muutti rauhallisemmille seuduille ja sen myötä kulkutaudit levisivät myös Lapin sisämaahan. Ruotsalais-suomalaiset joukot jatkoivat vetäytymistään Kalixin suunnalle, jossa antautuivat 25.3.1809. Kesällä 1809 venäläisjoukot etenivät Ruotsin Västerbotteniin Uumajan eteläpuolelle saakka, missä käytiin myös useita pääosin ruotsalaisten tappioksi koituneita taisteluja. Venäjän ja Ruotsin rauhanneuvottelut aloitettiin 9.8. ja rauha tehtiin 17.9.1809. Lähteenmäki 2004, 16–17, 20–21, 24–25, 29; Tommila 2008, 94.

240 Ks. ruotsalaisnäkökulma sodan kulusta ja katastrofaaliseksi koetuista seurauksista Hårdstedt 2011, 65–68. Itäosiensa lisäksi Ruotsin katsottiin menettäneen lopullisesti myös asemansa eurooppalaisensa suurvaltana: ”För Sveriges del handlade det om att acceptera en andra eller tredje rangens position i det storpolitiska maktspelet.”

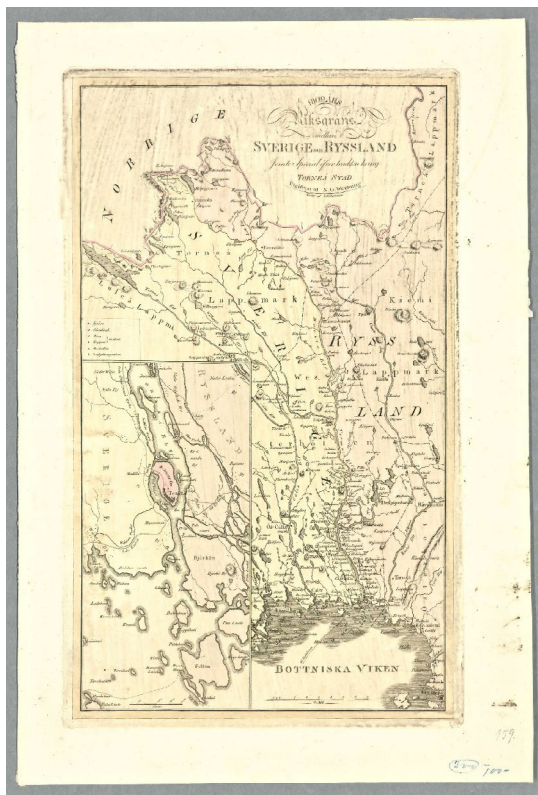
241 Wahlbäckin (2020, 50) mukaan akseli kulki Göteborgista Örebron kautta Tukholmaan ja sieltä Turkuun ja Viaporiin (Suomenlinna), aiemmin Viipurin kautta jopa keskelle nykyistä Pietaria sijainneeseen Nevanlinnaan.

242 Teerijoki 2007, 13; Paasikoski 2010, 25.

243 Gustafsson 1995, 74.

244 Ks. Haataja (1927, 4), jonka mukaan rajalinjasta päätettäessä syväväyläperiaate oli vastikään syrjäyttänyt keskiviivaperiaatteen mannereurooppalaisissa jokirajasopimuksissa. Alkuperäisen ranskankielisen sopimuksen käyttämä, syväväyläksi ruotsinnoksesta (djupaste bätleden) suomennettu termi oli Thalweg.

”Tornionjoen suulla Pirkkiön saari, Röyttän satama ja se niemi, jolla Tornion kaupunki sijaitsee, ovat venäläisten omistusten uloimpia kohtia. Raja jatkuu pitkin Tornionjokea siihen kohtaan, missä joen kaksi haaraa yhtyvät Kengisin (Könkäsen) ruukin luona, ja seuraa sieltä Muonionjoen väylää Muonioniskan, Muonionylikylän, Palojoensuun, Kultaneen, Enontekiön, Kellottijärven, Pitkän, Nuimakan, Raunulan ja Kilpisjärven ohitse Norjan rajalle asti. Tornion- ja Muonionjokien muodostamassa väylässä, sellaisena kuin se edellä on määrätty, syväväylästä itään olevat saaret kuuluvat Venäjälle ja samasta syväväylästä länteen olevat Ruotsille.”²⁴⁵



Vuoden 1809 raja. Kansalliskirjasto.

Suomen alueen päätyminen osaksi Venäjää ei ollut yhtäkinen mullistus vaan pidemmän kehityksen tulos, johon vaikuttivat niin Ruotsin valtakunnan heikentyminen, Venäjän laajemmat strategiset tavoitteet kuin Euroopan suurvaltapolitiikka.

²⁴⁵ Haminan rauhansopimus V artikla. Suomenkielinen käännös NU 1975:27, 49. Hollon (1974, 435) mukaan osittain Ruotsin ja osittain Suomen puolella sijaitsevien rajapaikkojen näennäisen mielivaltaisen luettelemisen johtui siitä, että raja haluttiin saada kulkemaan tarkasti keisari Aleksanteri I:n tahtomaa linjaa pitkin.

tilanne. Venäjän sotavoimat olivat olleet Suomen alueella jo 1700-luvulla, myös Tornionlaaksossa asti.²⁴⁶ Venäjä ei kuitenkaan ollut vallannut ja liittänyt itseensä alueita pysyvästi lukuun ottamatta rajan siirtämisiä kaakossa vuosina 1721 ja 1743.²⁴⁷ Myöskään helmikuussa 1808 alkaneessa sodassa alkuperäisenä tavoitteena ei ollut Suomen lopullinen irrottaminen Ruotsista; Venäjä olisi poistunut valtaamiltaan alueilta saatuaan Ruotsin taipumaan tahtoonsa. Poliittinen tarve alueen liittämiseksi osaksi Venäjän valtakuntaa syntyi kuitenkin sodan aikana ensi sijassa Napoleonin ajan sotien muiden Venäjälle epäedullisten tapahtumien vuoksi. Venäjä alkoi kaivata korvausta liittolaisensa Ranskan saamien onnistumisten vastapainoksi ja siksi, että se ei itse ollut menestynyt Turkin suunnalla.²⁴⁸

Rauhanneuvotteluissa venäläiset vaativat rajaa aluksi Kalixjoelle, joka käytännössä oli maiden armeijoiden välinen demarkaatiolinja.²⁴⁹ Tämän lisäksi se oli osapuulleen ruotsin- ja suomenkielisen väestön välinen linja. Tornionlaakso kuului tuolloin suomalaisen kieli- ja kulttuurialueeseen.²⁵⁰ Ruotsalaisten tavoitteena puolestaan

246 Suuren Pohjan sodan (1700–1721) aikaan venäläiset olivat miehittäneet Suomen ja muita Ruotsille kuuluneita alueita myös Baltiassa. Suomalaishistoriankirjoituksessa tätä on kutsuttu ison vihan ajaksi, josta myös Kemi–Tornion alue sai kärsiä. Niin sanotun hattujen sodan aikana, josta Suomessa puhutaan pikku vihana (1741–43), venäläismiehitys ulottui niin ikään Suomen pohjoisalueille asti. Ruotsi ja Venäjä ottivat yhteen myös vuosina 1788–90. Ks. Lähtenmäki 2004, 19.

247 Tommila 2008, 12–16; Jussila 2009, 11–13.

248 Tommila 2008, 46.

249 Osmonsalon (1933, 25–26) mukaan venäläiset halusivat rajalinjan paikaksi vesistön, koska Venäjä halusi saada rajansa Ruotsia vastaan mahdollisimman lujaksi: tuolloin vallinneiden näkemysten mukaan tavoite oli parhaiten saavutettavissa määräämällä jokin Pohjanlahteen laskeva joki rajaksi. Kalixjoki katsottiin turvallisuusnäkökohtien kannalta parhaaksi. Samalla Venäjä olisi saanut haltuunsa joen itäpuoliset kaivokset. Pohjoisempana raja olisi voitu määrittää Venäjän turvallisuusetujen kannalta edullisesti Ruotsin ja Norjan välisiä vuoristoalueita pitkin.

250 Vahtolan (1980, 512–518; 2003, 45–47, 55) mukaan alueen saamelaisasutus on voinut osiltaan juontua kivikaudelta asti. Saamelaiset joutuivat kuitenkin läheisiin kosketuksiin skandinaavisen ja suomalaisen väestön kanssa, mistä seurasi osin assimiloituminen ja osin väistyminen ensiksi Tornion- ja Kemijokilaaksojen alajuoksulta. Voimaltaan suurin Tornion- ja Kemijokilaaksoihin kohdistunut pysyvä suomalaisperäinen asuttaminen oli Vahtolan mukaan alkuperältään hämäläistä. Erä- ja asutusliikkeen varsinaiseksi saapumisajaksi on arvioitu sopivan toisen vuosituhannen alku noin vuoteen 1150 saakka. Myös Ylä- ja Ala-Satakunnasta sekä Varsinais-Suomesta siirtyi asutusta jokilaaksoihin ja erityisesti Perämeren rannikkoalueelle. Asutustoiminta ulottui lännessä kaiketi ainakin Piitimejoelle (Piteå) asti. Karjalaisiakin saapui Perämeren piiriin ja Tornionjokisuuhun. Piitimestä Tornionjoelle esiintyvä etupäässä hämäläisasutus oli Ruotsin pohjoisten valtopyrkimysten kannalta tärkeässä asemassa, Vahtola toteaa. Ruotsalaisten voidaan ajatella saaneen sen puolelleen vahvistamalla asukkaiden perinnäiset oikeudet lapinkäyntiin ja näin syntyneen birkarlien (ns. pirkkalaiset/pirkkamiehet) käsite ja ryhmä. Vahtolan mukaan birkarlien kautta Ruotsi sai valtapiirinsä ulotettua pohjoiseen Tornionlaaksoa myöten ja laajalti Lappiin. Ruotsin ja Novgorodin välinen Pähkinäsaaren rauha vuonna 1323 päätti suomalaisheimoista käydyin kamppailun Ruotsin eduksi. Vahtolan mukaan Tornionlaakson alueeseen kohdistui myös savolaisasutusta etenkin 1500-luvun lähtien. Aiemman asutuksen vuoksi savolaisten oli etsittävä asuinsijojaan ylempää jokilaaksoista tai tyydyttävä alemmassa jokilaaksossa syrjäisempiin asuinpaikkoihin. Suomalaisperäisen asutuksen lisäksi Tornionlaakson alueeseen kohdistui jossain määrin myös skandinaavista ja saksalaisvaikutusta, josta etenkin jälkimmäisellä oli kaupalliseen toimintaan liittyvä tausta.

oli saada venäläiset taipumaan Kemijokea pitkin menevään rajalinjaan, jonka länsipuolelta kulkevaan Kaakamojokeen emä-Ruotsiin kuuluvan Västerbottenin läänin katsottiin ulottuneen.²⁵¹ Omista sotilaallisista ja poliittisista syistä kumpikaan ei halunnut venyttää asian ratkaisua ja kompromissiratkaisuna päädyttiin välimaastoon: Tornionjoen–Muonionjoen-linjaan.

Ratkaisevat rauhanneuvottelut alkoivat Haminassa elokuussa 1809. Tukalassa tilanteessa olleet ruotsalaiset olivat valmiita rauhaan miltei millä ehdoilla hyvänsä. Tukholmasta saatujen neuvotteluohjeiden mukaan hätätilanteessa oli hyväksyttävä sekä Kalixjoen rajalinja että Ahvenanmaan luovuttaminen. Mikäli jonkinlaisia myönnytyksiä oli saatavissa, ne piti heti hyväksyä ja allekirjoittaa sopimus. Venäjän neuvotteluvaltuuskunnan johtajan Nikolai Rumjantsevin keisari Aleksanteri I:lta saamien ohjeiden mukaan puolestaan Kalixjoen rajalinjasta oli luovuttava vain ”äärimmäisessä hätätilassa”, ja siinäkin tapauksessa linja olisi vedettävä Tornionjokeen. Kemijoen linja ei hallitsijalle kelvannut, koska suuri osa Lapista olisi jäänyt Ruotsin haltuun. Neuvottelujen jatkuessa Ruotsin pääneuvottelija Kurt von Stedingk sairasteli, eivätkä venäläiset halunneet painostaa häntä liikaa. Vaarana olisi ollut, että neuvottelut olisivat pitkittyneet, jos Ruotsi olisi joutunut vaihtamaan neuvottelijaa. Kahdenkeskisissä neuvotteluissa 7.9. Rumjantsev toi von Stedingkille esiin mahdollisuuden Tornionjoen rajasta, johon von Stedingk tarttui. Kun asialle saatiin keisarin muodollinen vahvistus, rauhansopimus voitiin tehdä 17.9.1809.²⁵²

Raja teki poikkeuksen syväväyläperiaatteesta Tornion kaupungin kohdalla siten, että Venäjä sai tärkeän pohjoisen kaupan keskuksen itselleen. Ruotsi puolestaan perusti rajan länsipuolelle Karl Johanin kaupungin, myöhemmin Haaparannan.²⁵³ Tornionjokea pitkin kulkenut raja näivetti Tornion liike-elämää, koska Ruotsin puolelle jäänyt Tornionlaakso oli joen itäpuolista aluetta suurempi ja varakkaampi markkina-alue. Kaupungin asemaa pyrittiinkin myöhemmin parantamaan muun muassa oikeudella käydä ulkomaankauppaa eli tapulioikeudella.²⁵⁴ Rajankulkua

251 Ks. Vilkuna 1949, 343, 348; SOU 2023:68, 191. Osmonsalon (1933, 26–27) mukaan ruotsalaiset kuitenkin osasivat ennakoida, että mitä tahansa jokea pitkin kulkeva raja aiheuttaisi ongelmia paikallisyhteisölle, joka asutti jokien rantoja. Ruotsalaisten mielestä monilta hallinnollisilta ongelmilta vältyttäisiin, jos valtionrajaksi olisi saatu jo aikaisemmin muita tarkoituksia varten muodostunut raja, kuten pitäjänraja. Käytännön merkitystä näillä oikeaan osuneilla näkökohdilla ei ollut.

252 Ks. Teerijoki 2007, 19–20. Osmonsalon (1933, 11, 25) mukaan rauhansopimuksen kiihottamisen vuoksi monet käytännön kysymykset jäivät syrjään neuvotteluissa. Tästä seurasi, että sopimusmääräykset tulivat antamaan aihetta monenlaisiin tulkintoihin.

253 Teerijoki 2007, 16–21; Kuvaja 2010, 358; Vahtola 2010, 72.

254 Vuoden 1819 Tornioon ulottuneen Suomen vierailunsa jälkeen keisari Aleksanteri I antoi senaatin talousosastolle tehtävän etsiä keinoja Tornion auttamiseksi. Tämän myötä torniolaisten toive tapulioikeuksien saamisesta täytettiin vuonna 1823. Osana toimenpiteitä keisari lupasi muun muassa rakentaa valtion varoilla kasarmit ja muut tarvittavat rakennukset rajajoukoille. Rajavalvontaan sopiva pikkukau-

täsmennettiin syksyllä 1810 rajanjärjestelysopimuksella²⁵⁵ Haminan rauhansopimuksen 5 artiklan edellyttämällä tavalla.²⁵⁶

Epäonnistuneen ulkopoliittikan, tappiollisen sotimisen ja seuranneiden sisäpoliittisten ongelmien myötä Ruotsin kuningas Kustaa IV Aadolf (1778–1837) sai väistyä vuonna 1809.²⁵⁷ Maa asemoi itsensä ulkopoliittisesti uudella tavalla ja luopui pian haaveista palauttaa suurvalta-asemansa. Palkinnoksi luopumisestaan Suomen takaisin havittelemisesta Ruotsi sai Venäjän myötämielisyyden sille, että se hankki alaisuuteensa Tanskalle kuuluneen Norjan. Alue sopi Ruotsin kannalta myös Suomea paremmin tuolloin suosittuun luonnollisten rajojen teoriaan. Siten yhtenä Napoleonin sotien seurauksena Pohjolan valtionrajat alkoivat näyttää nykyisen kaltaisilta.²⁵⁸

Haminan rauhassa määritellyn uuden rajan myötä sai alkunsa myös Lapin jako, koska muodostettiin Suomen Lappi. Se koostui Ruotsin Västerbottenin läänistä erotetuista koillisista alueista, Kemin Lapista ja noin puolikkaasta Tornion Lappia. Suomen Lapin alueellista ja hallinnollista kokonaisuutta rakennettiin kuitenkin Ruotsin vallan ajalta periytyneiden instituutioiden, kuten seurakuntahallinnon

punki haluttiin pitää asuttuna ja toimivana. Ks. Vahtola 1996, 26; Lähteenmäki 2004, 46–47.

255 Ks. rajanjärjestelysopimuksen teksti Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006, 3–6.

256 Ks. sopimusmääräyksen suomenkielinen käännös NU 1975:27, 50: ”Välittömästi ratifioimisasiakirjojen vaihtamisen jälkeen kumpikin puoli nimeää insinöörit, joiden tulee lähteä paikan päälle merkitsemään Tornion- ja Muonionjokia pitkin kulkeva, edellä määrättyä linjaa noudattava raja.” Ks. myös rajanjärjestelysopimuksen tekemisprosessin yksityiskohtainen kuvaus: Osmonsalo 1933, 54–132.

257 Clason 1913, 157–158.

258 Jansson 1997, 76; Tommila 2008, 121–122; Wahlbäck 2020, 20–22. Tanska pakotettiin luovuttamaan Norja Ruotsille vuoden 1814 Kielin rauhassa. Taustalla oli vuonna 1812 Turussa pidetty tapaaminen Venäjän keisari Aleksanteri I:n ja Ruotsin uuden kruununprinssin Kaarle Juhanan (ranskalaismarsalkka Jean Baptiste Bernadotte) välillä. Tuolloin sovitussa rajalinjauksissa vaikutti niin sanotun valistuksen ajalla 1700-luvulla syntynyt oppi luonnollisista rajoista: rannikot, suuret joet ja vuoristot muodostavat luonnolliset valtioiden väliset rajat. Haminan vuoden 1809 rauhan rajan katsottiin jo noudattaneen näitä periaatteita. Vanhat ruotsalaistraditiot eivät kahlinneet uutta kruununprinssiä, joka tarkasteli asioita strategiselta kannalta. Luonnollisten rajojen periaatteen mukaisesti Kaarle Juhana hyväksyi Ruotsin vanhan pyrkimyksen liittää Norja Tukholman vallan alle, mutta oli samalla valmis jättämään hyvästit Suomelle. Tukemalla Ruotsia Norjan valtaamisessa Venäjä puolestaan pyrki vakauttamaan Pietarin seudun ja luoteisalueidensa turvallisuutta. Ruotsalais-venäläisissä neuvonpidoissa katsottiin, että Suomen siirtyminen Venäjän alle oli siten osa luonnollista kehitystä. Sitä olisi myös Norjan siirtyminen Ruotsille. Keisari ja kruununprinssi tapasivat toisensa arvokkaine valtuuskuntineen Turussa kesällä 1812. Tuolloin vahvistettiin maiden välinen liittosopimus ja allekirjoitettiin Romanovien ja Bernadottien välinen perhesopimus. Sillä Venäjän hallitsija antoi tukensa Bernadottelle ja hänen perillisilleen Ruotsin kruunuun. Ruotsi ja Norja yhdistettiin personaaliunionilla, joten Kaarle Juhanan suhde Norjaan muistutti Aleksanteri I:n suhdetta Suomeen. Ks. Juntunen 2013, 63–67.

sekä oikeus- ja verotuskäytännön perustalle.²⁵⁹ Hallinnollisesti Suomen pohjoiset alueet liitettiin Oulun lääniin muodostettuun Tornion kihlakuntaan, oikeudellisesti Vaasan hovioikeuden (aiemmin Svean hovioikeuden²⁶⁰) alaisuuteen ja kirkollisesti Turun hiippakuntaan. Tornionlaakson rajaseudun ruotsinpuoleiset alueet kuuluivat hallinnollisesti vuonna 1810 perustettuun Norrbottenin lääniin, jonka hallinnolliseksi keskuksesi tuli aluksi Piteå (Piitime) ja vuosisadan puolivälissä Luulaja.²⁶¹ Uusi valtionraja kulki halki Tornionlaakson. Jokivarren pitäjät jaettiin kahtia lukuun ottamatta Ruotsin puolelle kokonaan jäänyttä pohjoista Jukkasjärven pitäjää. Norrbottenin lääninhallinto arveli vuonna 1821, että Ruotsin puolelle jäi noin 7000 suomalaista ja 500 saamelaista. Suomen Lapin alueella suomalaisia oli noin 9000 ja saamelaisia noin 900.²⁶²

259 Lähteenmäki 2004, 10, 96–97. Ruotsin vallan aikainen kirkollinen ja muu hallinnollinen jaotus olivat pitkälti yhteen kietoutuneita, kunnes 1800-luvun mittaan alettiin antaa uudenlaista kunnallislainsäädäntöä. Tätä ennen kirkkoherran johtamat pitäjänkokoukset (sockenstämma) toimivat maalla paikallisen itsehallinnon toteuttajina. Pitäjänkokouksissa päätettiin muun muassa kouluasioista, köyhäinhoidoista, terveydenhuollosta ja keskitetystä viljan varastoinnista pitäjänmakasiineihin pula-aikoja varten. Alun perin pitäjänkokoukset syntyivät paikallisseurakuntien käytännön hallintotarpeista, etenkin kirkon ja pappilan rakentamisesta ja ylläpidosta. Vähitellen tehtävät laajenivat ja erityisesti 1700-luvulta lähtien kirkko oli keskeisin itsehallintotehtäviä hoitanut instituutio. Siten uskonnollisten asioiden ohella kirkon yhteiskunnallinen rooli ja vastuu oli kaikin puolin merkittävä aina lukutaidon levittämisestä lähtien. Samalla puhtaasti maallisen hallinnon vastuu sosiaalisista oloista oli varsin rajoitettua. Ruotsin vallan ajan kaupungeissa puolestaan pormestarien ja raatien rinnalle tulivat 1500-luvulla maistraatit, jotka hoitivat hallintoa, oikeusasioita ja toimeenpanoa. Kuitenkaan kaupunkien hallintoelinten välinen työnjako ei ollut valtakunnallisesti yksiselitteinen ja yhdenmukainen. Ks. Ruotsin valtakunnan paikallishallinnollisista oloista 1700-luvulla ja 1800-luvun alkupuolella Mansén 2011, 179–184; Tiuhonen – Tiuhonen 1983, 98–100; Teerijoki 1993a, 204–209.

Ks. Tornion kaupungin hallinnollisista oloista autonomian ajalla Teerijoki 2007 (61–103). Rajakaupunkiaseman vuoksi kaupungin pormestariksi valittiin yleensä joku Vaasan hovioikeuden auskultanteista. Pormestarin lisäksi kaupungin johtoon kuului neljä sivutoimista ja melko huonosti palkattua raatimiestä. Pormestari ja raatimiehet istuivat raastuvanoikeutena, joka oli kaupungin tuomioistuimien. Samat miehet muodostivat myös kaupungin hallinnollisia tehtäviä hoitaneen maistraatin. Ks. myös Mäntylä (1971, 454–478; 1977, 80–83) Tornion kaupungin virkamiehistöstä ja sen valinnasta Ruotsin vallan ajalla. Mäntylä kuvaa, kuinka kaupungin porvaristo sai kamppailla Västerbottenin läänin johdon kanssa siitä, kenet pormestarin tehtävään nimitettäisiin. Tämä antaa osviittaa, että ennen vuotta 1809 Ruotsin hallinto pyrki ohjailemaan Torniota kiinteänä osana nimenomaan valtakunnan läntistä aluetta.

Ks. eteläisen Tornionlaakson paikallishallinnollisista oloista myös Teerijoki (2021, 33–35) Tornion pohjoispuolella sijaitsevan Karungin osalta. Myös Karungissa pitäjänkokous käsiteli suunnilleen kaikki pitäjän hallintoon liittyvät kysymykset, niin kirkolliset kuin maalliset. Kirkkoherran johtoasema oli selvä ja yleensä päätökset tehtiin hänen ehdottamallaan tavalla.

260 Ks. Mäntylän (1971, 42) kuvaus Tornion oikeudenkäytöstä 1600-luvun tienoilla. Vaikka Tornio oli aina kuulunut Svean hovioikeuden alaisuuteen, tästä ei Torniossa ilmeisesti aina ollut selvyyttä. Ainakin kerran Svean hovioikeus joutui tiedustelemaan, oliko pormestari ja raati mahdollisesti alistanut erään rikosasian Turun hovioikeuteen.

261 Lähteenmäki 2006, 35, 65; Elenius – Lähteenmäki – Petter Nielsen – Pashkov 2015, 154.

262 Lähteenmäki 2004, 51, 80. Ks. Teerijoki (2021, 15–20), jonka mukaan Karungin alue sijaitsi vuoteen 1809 saakka Tornionjoen molemmilla puolilla, kuten käytännöllisesti katsoen kaikki Tornionlaakson kunnat ja myös suurin osa jokivarren kylistä. Karungin väestönkasvu oli voimakasta 1700-luvun lo-

Rajan länsipuolelle jääneistä etnisistä suomalaisista tuli pieni vähemmistö Ruotsin valtakunnassa. Suomen ruotsinkielinen väestö, jota oli varsinkin Torniossa runsaasti, muuttui myös maassaan vähemmistökielen edustajiksi.²⁶³ Uudessa tilanteessa rajan länsipuolta koskeva ylin päätösvalta oli edelleen Tukholmassa, mutta rajan itäpuolta koskevat päätökset tehtiin nyt keisarikunnan ja suuriruhtinaskunnan pääkaupungeissa.²⁶⁴ Monista oikeus- ja hallintokulttuurisista jatkuvuuksista huolimatta Tornionlaakson alue kuului vuodesta 1809 lähtien kahden eri valtion oikeusjärjestyksen ja -järjestelmän piiriin.²⁶⁵ Suomen ja Ruotsin välistä rajaseutua alkoi koskea sääntelyllinen ja hallinnollinen epäyhdenmukaisuus ja eritahtisuus.²⁶⁶ Muutos oli perustavanlaatuinen, koska ennen vuoden 1809 rajaa Tornionlaakso oli niin kielellisesti, kulttuurisesti kuin hallinnollisestikin yksi osa Ruotsin valtakuntaa: yhtenäinen vuorovaikutusalue, jonka väestö asui vesistöjen varsilla rajatta. Tämä vuotta 1809 edeltänyt rajattomuus ja jakamattomuus on olennaista historiallista syvärakennetta, jolla on tärkeä jatkuvuutta tuottava merkitys siinä prosessissa, jossa Tornionlaakson uusi valtakunnanraja alkoi rakentua.

Kansainvälisoikeudellisesti Venäjä peitti Suomen, jolla ei ollut omia ulkopoliittisia hallintoelimiä tai itsenäistä ulkopoliittikkaa.²⁶⁷ Suhteessa ulkovaltoihin Venäjän keisarikunta oli kokonaisuus, jonka osa Suomi oli sisäisestä erikoisemastaan huolimatta.²⁶⁸ Ruotsin ja Suomen välisiä virallisia suhteita hoidettiin Venäjän ulkoministeriön kautta. Vain poikkeustapauksissa sallittiin virallisesti suomalais- ja ruotsalaisviranomaisten pitävän kahdenvälisiä yhteyksiä toisiinsa. Epävirallisia yhteyksiä muuttunut tilanne ei kuitenkaan katkaissut.²⁶⁹ Suomen siirtäminen Venäjän keisarikunnan osaksi ei myöskään merkinnyt oikeudellisen yhteyden katkeamista

pulla ja 1800-luvun alussa, kuten muuallakin Tornionlaaksossa. Suomen sodan mukanaan tuomat taudit kuitenkin vähensivät väestöä. Vuoden 1810 tietojen perusteella Ruotsin puolella Carl Gustafin seurakunnassa asui 1097 ja Suomen puoleisessa Karungissa 676 ihmistä. Karunkilaisia oli siis 1773 sen jälkeen, kun seurakunta oli Suomen sodan myötä jaettu kahtia.

263 Suomen ainoana virallisena kielenä ruotsi kuitenkin säilyi vielä vuoteen 1863 asti. Bladh – Kuvaja 2006, 32; Vahtola 2010, 76.

264 Teerijoki 2007, 44.

265 Ks. Björne 1986, 10–15; Letto-Vanamo – Tamm 2019, 1–19. Ks. Ståhlberg (1928, 22–36) Suomen hallinnollisten olojen pääpiirteistä autonomian ajalla.

266 Pekola 2021, 7.

267 Ks. Erich 1924, 50; Osmonsalo 1933, 1.

268 Blomstedt 1974, 117. Historiapolitiittisesti vuoden 1809 valtiollinen muutos on voitu nähdä Suomen valtiovallan edustajien puolelta myös siten, että siinä oli paljon myönteistä naapuruushenkeä. Esimerkiksi tuolloinen sisäasiainministeri Kaisa Raatikainen (sd.) selosti lääninhallinnon 350-vuotisjuhlan juhlapuheessaan J.L. Runebergin (1804–1877) tunnettua Maaherra-runoa Vänrikki Stoolin tarinoista. Maaherra Wibelius viittaa venäläismiehitäjän edessä Ruotsin lakiin. Raatikaisen puheen mukaan: ”*Miehitäjän katsanto muuttui heti lempeämmäksi ja hän poistui kumartaen ukon kättä puristettuaan. Jälkeenpäin tapattuneessa tulkinnassa on yleensä unohdettu vieraan valtion edustajan myötämielinen ja nykyistä yyyheneä hyvin vastaava käytös.*” Eittämättä tällaiset virallisissa yhteyksissä esitetyt historiatulkinnat ilmentävät kulloisiakin sisä- ja ulkopoliittisia olosuhteita. Ks. Raatikainen 1985, 17.

269 Ks. Korhonen 1963, 238.

Ruotsiin ja ruotsalaiseen oikeuteen. Ruotsin lait säilyivät suuriruhtinaskunnassa voimassa ja sovellettavina.²⁷⁰

Myöhempi valtiokäytäntö tuli osoittamaan, että hallitseminen perustui etenkin vuoden 1772 hallitsijakeskeiseen Kustaa III:n aikana säädettyyn hallitusmuotoon sekä vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjaan.²⁷¹ Ratkaisu vastasi Venäjän aiemmin tekemiä alueliitoksia Virossa ja Liivinmaalla, joissa keisari oli vahvistanut alamaistensa entiset lait ja oikeudet vastineeksi uskollisuudenvälästä. Vahvistaminen tehtiin kuitenkin vain yleisellä tasolla. Yksittäisten säädösten osalta voimassaolo määriteltiin tapauskohtaisesti vasta myöhemmässä hallintokäytännössä.²⁷² Ratkaisu oli käytännöllinen, koska se oli omiaan säilyttämään oikeustilan vakaana suuressa valtiollisessa muutoksessa, mutta mahdollisti joustavan politiikan ja tapauskohtaisen laintulkinnan. Toisaalta tämä tarkoitti sitä, että etukäteen ei ollut tietoa, mitkä Ruotsin ajan yksittäiset oikeussäännökset olivat jääneet voimaan ja mitkä eivät. Käytännön konfliktilanteita ja normiristiriitoja ratkaistaessa koko valtakunnan etu yleensä voitti paikallisen edun.²⁷³

Osmo Jussila ja Keijo Korhonen esittivät 1960-luvulla siihenastisista suomalaiskansallisista perustuslaillisista kannoista poikkeavia tulkintoja, joiden mukaan tuolloisen venäläisen laillisuuskäsityksen mukaisesti keisari kunnioitti vapaaehtoisesti niin itse säätämiään kuin edeltäjiensä antamia lakeja. Tähän sisältyi myös lakien muuttaminen vain vakiintuneita muotoja noudattaen. Keisari toimi siten perustuslaillisesti pidättäytyessään mielivallasta.²⁷⁴

Niin sanotun perustuslaillisen kannan edustajat olivat olleet eri mieltä: keisarin vakuutus merkitsi kaksipuolisesti velvoittavaa sopimusta keisarin ja suomalaisten välillä.²⁷⁵ Myöhemmässä tutkimuksessa on arvioitu, että kustavilaisten perustuslakien merkitys ja keisaria velvoittava funktio vaihtelivat: joka tapauksessa myös Aleksanteri II vahvisti

270 Suomalais-ruotsalaisen oikeuskulttuurin yhtenäisyyden säilymiselle on pidetty tärkeänä ainakin Ruotsin vuoden 1734 lakia, johon koottiin keskeiset säännökset niin siviili-, rikos- kuin prosessioikeuden alalta. Laki pysyi voimassa Suomen siirryttyä Venäjään kuuluneeksi suuriruhtinaskunnaksi ja myös Suomen valtiollisen itsenäistymisen jälkeen. Vuoden 1734 laista yhä voimassa ovat Suomessa muun muassa eräät kauppakaaren (3/1734) säännökset. Ks. Tieteen termipankki: ”Ruotsin vuoden 1734 laki”. Luettu 15.8.2023. Mansénin (2011, 338–339) mukaan vuoden 1734 laki pyrittiin laatimaan rakenteellisesti ja kielellisesti selkeäksi ja helposti ymmärrettäväksi, koska niin monen oli sitä ymmärrettävä ja sovellettava. Lain virallinen suomennos valmistui vasta 1750-luvun lopulla.

271 Tommila 2008, 103; Ervo 2015, 137.

272 Jussila 1987, 25–28; Jussila 2009, 15–18.

273 Jussila 1969, 78; Tommila 2008, 105–106.

274 Tämän mukaisesti perustuslain käsite ylipäänsä merkitsi ensi sijassa kirjoittamattomia oikeuseriaatteita, joiden mukaisiksi alinoma muuttuvat lait ja asetukset tuli laatia: kirjoitettujen lakien kautta hallitusvalta kiinnitettiin näihin muuttumattomiin periaatteisiin. Ks. Korhonen 1963, 20, 28; Jussila 1969, 38–41. Autonomian ajan tutkimuksen koulukunnista ks. Soikkanen 2009, 13–17.

275 Perustuslaillisesta kannasta esim. Erich 1924, 43–44.

kustavilaiset perustuslait vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä (11/1869). Käytännön toiminnassa keisarit ottivat Ruotsin ajan perustuslait lainsäädäntö- ja hallintoasioissa vaihtelevasti huomioon.²⁷⁶

Ruotsi puolestaan uudisti oman valtiosääntönsä perustuslailliseksi monarkiaksi vuonna 1809, mikä kavensi niin hallitsijan muodollista kuin tosiasiallista valtaa. Myös yksinvaltiuden aikana palautetun sensuurin jälleen lopettaminen ja painovapaus veivät nekin Ruotsia oikeudellisesti ja poliittisesti demokraattisempaan suuntaan.²⁷⁷ Siten Ruotsin väljempi sanan- ja painovapaustilanne sekä vapaampi poliittinen ilmapiiri oli yksi erottava tekijä suhteessa Tornionlaakson rajan itäpuolen oikeudellisiin olosuhteisiin.

Porvoon vuoden 1809 valtiopäivien/maapäivien²⁷⁸ jälkeen säätyjen edustajat saivat Venäjälle etenkin Krimin sodan ja Puolan kapinan aikana osoitetun lojaalisuuden palkintona kokoontua jälleen vuodesta 1863 lähtien. Muodollisesti uutta lainsäädäntöä ei voinut antaa ilman valtiopäiviä, mutta kustavilainen valtiomuoto tarjosi hyvät mahdollisuudet hallita Suomea asetuksin.²⁷⁹ Oman lainsäädännön säilyminen myös antoi suomalaiselle hallinnolle omalaatuisen ytimen sekä erityistä liikkumavaraa, jota ei olisi ollut täysin integroituna osana keisarikunnan yleisvaltakunnallista oikeusjärjestystä. Venäläisten vallanpitäjien kannalta ratkaisu oli tehokas, koska keisarikunnan uudet alamaiset hallitsivat itse itseään oman sääntelynsä nojalla.²⁸⁰ Tämä osaltaan edesauttoi Tornionlaakson rajaseudun sääntelyllisten erityispiirteiden muodostumista ja säilymistä verrattuna siihen, jos Suomessa olisi kaikkienensa

276 Ks. Rasilainen (2009a) kustavilaisten perustuslakien vaihtelevasta poliittisesta ja oikeudellisesta merkityksestä käytännön hallintotoiminnassa.

277 Lindqvist 2003, 567–568. Vuoden 1809 hallitusmuodon 1 §:n nojalla kuningas johti edelleen muodollisesti Ruotsin valtakuntaa. Hallitusmuodon voimassaoloaikana valtiuelämän painopiste kuitenkin siirtyi vaihteittain valtiopäiville ja hallitukselle. Siten Ruotsin tosiasiallinen demokratisoitumiskehitys tapahtui vuoden 1809 hallitusmuodon aikana, vaikka uusi kansanvaltainen hallitusmuoto on vasta vuodelta 1974. Ks. prop. 1973:90, 84; Mansén 2011, 400–401.

278 Ks. Soikkanen (2009, 59–62) valtiopäivät–maapäivät–käsitelystä.

279 Kekkonen (1987, 22, 100, 108, 140) mukaan Suomen sisäisten intressiasetelmien osalta tämä vahvisti 1800-luvun ensimmäisellä puoliskolla byrokraattisen, aatelin dominoiman hallintojärjestelmän muovautumista, jota ohjailtiin senaatista käsin. Keisarin tahtoon vetoaminen saattoi olla suomalaiseliitin jäsenille taktinen argumentti, jolla peiteltiin sitä, että he eivät halunneet valtiopäivien koolle kutsumista. Vallinneen päätöksentekomekanismin muuttaminen olisi voinut heikentää hallintoeliitin asemaa. Tällöin perustuslailliset näkökohdat olivat perusteita, joilla olemassa olevat olot voitiin yrittää oikeuttaa. Senaatin tosiasiallinen asema oli siten vankka keisarin periaatteellisesta yksinvaltaisesta ratkaisuvallasta huolimatta. Kekkonen mukaan juuri Suomen senaattikeskeinen valtarakenne, unohtamatta hallitsijoiden halua säilyttää itsevaltaiset olot, oli perussyys siihen, että Suomessa liberalistiset oikeudelliset uudistukset toteutettiin noin 15–20 vuotta myöhemmin kuin esimerkiksi Ruotsissa. Kekkonen mukaan 1860-luvulla alkanut valtiopäiväkausi tuli merkitsemään vallankäytön sosiaalisen painopisteen siirtymää yhteiskunnan keskikerrosten suuntaan, vaikka säätyjen valta olikin suhteellisen rajattu: ne edustivat vain noin kolmasosaa kansasta ja lopullinen ratkaisuvalta oli edelleen keisarilla.

280 Engman 2009, 95; Soikkanen 2009, 14.

sovellettu Venäjän keisarikunnan yleistä lainsäädäntöä. Suomen oikeuskulttuurinen side Skandinaviaan säilyikin autonomian ajan vahvana. Yhteisen ja katkeamattoman oikeudellisen historian vuoksi Suomen katsotaan lukeutuvan pohjoismaisen oikeusperheen itäiseen ryhmään Ruotsin kanssa.²⁸¹ Oikeudellisen yhteyden jatkuvuus oli eittämättä tärkeä Tornionlaakson rajan historialliseen kontekstiin liittyvä edellytys, jonka ansiosta käytännön yhteistoimintaa pystyttiin jatkamaan uudesta valtionrajasta huolimatta.²⁸²

1.1.2 Valtionraja ihmisyhteisöjen halki

Uusi raja ei merkinnyt sitä, että ihmiset sen eri puolilla olisivat heti mieltäneet itsensä eri ryhmiin kuuluviksi. Tornionlaakson eteläosat olivat suomenkielistä aluetta, eikä valtionraja ollut identiteettien välinen jakolinja. Myös Ruotsin viranomaiset kutsuivat rajan länsipuolistakin osaa nimellä ”Finnbygden” ja väestöä termillä ”finnar”. ”Tornedalingar”-nimitys alkoi yleistyä vasta 1870-luvulta lähtien. Vuosisadan kuluessa Ruotsi-Norjassa suhtautuminen suomalaisiin muuttui kielteisemmäksi: skandinaavit pyrittiin yhä enemmän asettamaan vastakkain suhteessa muihin pohjoisen asukkaisiin. Keski-Euroopassa suosittujen rotuoppien levitessä pohjoiseen alettiin Ruotsissakin esittää ihmistieteilijöiden piirissä näkemyksiä suomalaisen ”rodun” alempiarvoisuudesta suhteessa jalona pidettyyn germaaniseen ”rotuun”.²⁸³ Myös 1800-luvun niin sanottuun kansalliseen heräämiseen kytkeytyvä skandinavismin aatesisältö korosti erottelua ruotsalaisten ja suomalaisten välillä.²⁸⁴

Ruotsalaisten pelkona oli, että pohjoisen suomenkieliset asukkaat kääntyisivät lojaaleiksi itään ja ryhtyisivät ajamaan Venäjän etua. Tiiviitä yhteyksiä rajan yli pitävien tornionlaaksolaisten ruotsalaistaminen alettiin kokea yhä tarpeellisemmaksi Ruotsin turvallisuuden edistämisen kannalta. Tämä asteittain voimisti kielellistä ja kulttuurista poikkeavuutta karsastanutta ruotsalaistamispolitiikkaa.²⁸⁵ Norrbottenin lääniin alettiin 1800-luvun lopulla perustaa Ruotsin hallinnon assimilaatio- ja integraatiopäämääriä palvelevaa oppilaitosverkostoa. Tarkoituksena oli heikentää suomen kielen ja kulttuurin jalansijaa.²⁸⁶ Katsottiin, että Ruotsin valtiollisten etujen

281 Ks. Letto-Vanamo – Tamm 2019, 1–19. Karvosen (1981, 235–236) ennen EU-aikaa tekemän Suomen ja Ruotsin välisten politiikkavaikutteiden omaksumista koskevan tutkimuksen mukaan yhteisestä historiasta johtuva Suomen ja Ruotsin välinen oikeudellishallinnollinen yhteinen perinne on vahvempi kuin esimerkiksi Ruotsin ja Norjan tai Ruotsin ja Tanskan välinen. Karvosen mukaan Suomen ja Ruotsin yhteyttä voidaankin pitää monessa mielessä ainutlaatuisena. Vaikutussuhde oli Karvosen mukaan pitkälti Ruotsista Suomeen, joskin suomalaispäättäjät olivat jo tuolloin alkaneet hakea vaikutteita yhä enemmän Pohjolan ulkopuolelta.

282 Pekola 2021, 8.

283 Elenius 2010, 337–338; Wahlbäck 2020, 88.

284 Elenius 2006, 103.

285 Wahlbäck 2020, 88, 106.

286 Ks. Nilsson Ranta (2008), joka käsittelee väitöstutkimuksessaan Norrbottenin sisäoppilaitosmaisten työtupien (arbetsstugor) järjestelmää vuosina 1903–1954. Tarkoituksena oli osaltaan helpottaa

ohella tornionlaaksolaisten ruotsalaistaminen olisi myös väestön ja etenkin lasten omaksi parhaaksi.²⁸⁷

Lars Elenius on hahmottanut Tornionlaakson ruotsalaistamistoimet osaksi yleistä länsimaista valtiovetoista modernisaatiokehitystä, jossa pelkän vähemmistöjen su-lauttamisen lisäksi oli tavoitteena parantaa niihin kuuluvien elinolosuhteita ja mah-dollisuuksia osallistua yhteiskuntaan. Samalla toiminta palveli valtionrakennuksen ja kansallisvaltiollisuuden päämääriä. Ruotsissa suomen kielen vaaliminen ja väestön yhtenäistämisyrykimysten haastaminen saatettiin nähdä jopa maanpetokselliseksi, joten kielikysymys oli myös uskollisuuskysymys ruotsalaista valtiota kohtaan.²⁸⁸ Vas-taavasti Suomessa niin sanottu kansallinen herääminen ilmeni yhtäältä pyrkimyksinä erottautua entisestä emämaasta Ruotsista ja sen kulttuurista sekä toisaalta ta-voitteena säilyttää poliittinen ja henkinen erillisuus suhteessa Venäjään. Valtiollinen ero Ruotsista nosti vähitellen tarpeen rakentaa autonomian myötä muodostetun hallinnollispoliittisen suomalaisuuden täydentäjäksi suomalaista kansallistunnetta. Ajan kansallisromanttisten suuntausten mukaisesti tätä etsittiin etenkin kielestä, his-toriasta ja kansanperinteestä. Ajan kuluessa myös Suomen puolen Tornionlaakson kehitys vei kohti suomen kielen ja ”suomalaisen” kulttuurin vahvistamisyrykimyksiä, mistä esimerkkinä rajan tuntumaan vähitellen perustettu oppilaitosverkko. Ruotsin hallinnon ruotsalaistamispolitiikka jyrkensi sekin osaltaan suomalaisten asenteita.²⁸⁹

Tornionlaakson rajan ylittävä toiminta kytkeytyy siten kiinteästi yleisiin poliit-tisiin ja aatteellisiin kehityskuluihin. Vuoden 1809 valtionraja alkoi muodostua valtiojohtoisten modernisaatio- ja kansallisvaltioprojektien myötä yhä enemmän ihmisiä myös kielellisesti ja kulttuurisesti erottelemaan pyrkiväksi tekijäksi.²⁹⁰ Tämä on ominaista rajojen poissulkevaa merkitystä korostavalle nationalistiselle ajattelulle ja politiikalle.²⁹¹ Oscar J. Martinezin mukaan raja-alueet ovat tyypillisesti etnisesti ja kulttuurisesti monimuotoisempia kuin valtioiden keskusalueet, jolloin valtiolliseen

alueen lapsikäyhyttä ja edistää koulutukseen pääsyä, mutta ne olivat samalla tehokas väline myös alueen ruotsinkielistämässä. Ks. myös SOU 2023:68, 55–56, jossa todetun mukaisesti: ”Työtuvat piit, vastoin lapsitten kotimiljöitä, eustaa ’kultturelliiä fineilemistä’, mikä ei aivan tarkottanu ette lapset piit puhua ruottinkieltä mutta kansa ette net piit omaksua ruottalaista kulttuuria. --- Monet jotka olit työtuvala 1900-luvun alkupuolela kertovat ette väkivaltaa, loukkauksia ja väkistämisiiä essinty. Monele siittä tuli jyrkkä katkasu siittä miljööstä mistä net tulit.”

287 Wahlbäck 2020, 88.

288 Elenius 2001, 396–398.

289 Gustafsson 1997, 140; Tommila 2008, 126; Elenius 2010, 338. Ks. Suksi (2014, 343–344), jonka mukaan vasta myöhäisessä vaiheessa, 1800-luvun poliittisen ja yhteiskunnallisen ajan hengen edellyttä-mänä ja tukemana omaksuttiin kokonaisvaltaisesti käsitys suomalaisuudesta. Tuolloin – ellei edelleen – se näyttäytyi monille empirisenä totuutena sitä kansallisvaltioideologiaa vasten, joka tarjosi ainekset tämän käsityksen luomiseen. Jussilan (2007, 17–18) mukaan historiaan luotaava käsite ”Ruotsi-Suomi” tuli käyttöön heti Suomen itsenäisyyden alussa: tarkoituksena oli osoittaa, että käsite ”Suomi” oli myös historiallisesti jotain enemmän kuin pelkkä Ruotsin valtakunnan itäisen osan maantieteellinen nimitys.

290 Elenius 2001, 407; Elenius 2006, 86.

291 Ks. Paasi 1996, 60.

assimilointiin tähtäävät toimet ovat erityisen tärkeitä juuri rajaseuduilla.²⁹² Siten myös Tornionlaaksossa käytännön elämän kannalta varsin vähämerkityksisestä valtionrajasta pyrittiin muodostamaan ihmisiä henkisesti erotteleva jakolinja.²⁹³ Tästä huolimatta rajan ylittäviä yhteyksiä ja toimintaa oli paljon koko Suomen autonomian ajan.

1.2 Rajan rakentaminen ja ylittäminen

1.2.1 Asuminen ja taloudellinen toiminta

Asumis- ja omistusolot pyrittiin järjestämään mahdollisimman kattavasti uutta rajaa noudattaviksi. Uudenkaupungin (1721) ja Turun (1743) rauhojen yhteydessä vastaavaa ei ollut tehty, mikä oli johtanut omistusoikeuksia koskeviin riitoihin ja epäselvyyksiin. Tätä haluttiin nyt välttää.²⁹⁴ Haminan rauhansopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuspuolten alamailla oli oikeus kolmen vuoden kuluessa asettua joko Suomen tai Ruotsin puolelle. Muutto-oikeuden voimassaoloa pidennettiin myöhemmin. Samassa artiklassa määrättiin, että rajan toiselle puolelle jääneestä omaisuudesta olisi luovuttava. Etenkään venäläiset eivät halunneet ruotsalaisten pitävän omistuksia Suomessa ja toisaalta tavoittelivat sitä, että Suomessa sijainneen omaisuuden omistajat olisivat myös muuttaneet Suomeen. Tämänkin määräyksen toteuttamisen takarajaa sittemmin pidennettiin.²⁹⁵ Eric Anthonin arvion mukaan oikeudellishallinnollisen selkeyttämisen ohella asumis- ja omistusoikeuksien järjestämisellä pyrittiin myös heikentämään rajaseudun suomalaisten tunnesiteitä entiseen emämaahansa.²⁹⁶

Rauhansopimuksen 5 artiklan nojalla rajalinja oli määriteltävä rajankäynnissä tarkemmin, ja tämän mukaisesti rajanjärjestelysopimus allekirjoitettiin marraskuussa ja ratifioitiin joulukuussa 1810.²⁹⁷ Omistusolojen järjestämiseksi ryhdyttiin toimeenpanemaan tilusvaihtoja. Niitä toteutettiin aluksi vapaaehtois pohjalta useimmiten kahden talonpojan välisinä, vaikka myöskään useamman tilanomistajan keskinäiset vaihtosopimukset eivät olleet tavattomia.²⁹⁸ Vapaaehtoisia tilusvaihtoja ei kuitenkaan tehty riittävästi, joten vaihtojen laajentamiseksi ja lopulliseksi järjestämiseksi laadittiin tammikuussa 1821 hyväksytty sopimus, joka sisälsi tilusvaihtoissa

292 Martinez 1994, 11.

293 Ks. Pekola 2021, 9.

294 Tommila 2008, 96.

295 Ks. artiklan suomenkielinen käännös NU 1975:27, 54; Teerijoki 2007, 24.

296 Anthoni 1922, 20.

297 Ks. rajanjärjestelysopimuksen teksti Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006, 3–6; Osmosalo 1933, 116.

298 Pyrkimyksenä oli saada aikaiseksi mahdollisimman paljon vapaaehtoisia tilusvaihtoja sukulaisten kesken. Heinänen 1985, 148; Heinänen 2010, 126–131.

ja muussa maaomaisuuden järjestelyssä noudatetut periaatteet. Vaihdot sekä niihin liittyvät riidat korvauskysymyksineen saatiin käsitellyksi sekä julistus tilusvaihtojen loppuun saattamisesta ja vahvistamisesta allekirjoitetuksi syyskuussa 1823.²⁹⁹

Tornion- ja Muonionjoissa sijaitsee saaria, jotka olivat maanviljelyksen kannalta tärkeitä niittyalueita. Vaikka venäläiset eivät suostuneet entisten omistus- ja hallinto-olojen säilyttämiseen mantereella, poikkeusjärjestely rajajoissa olevilla saarilla sopi, mikäli tilusvaihdot eivät onnistuneet omistus- ja nautintaolosuhteiden monimutkaisuuden vuoksi.³⁰⁰ Näin ollen vuoden 1810 rajanjärjestelysopimuksen 2 artiklan nojalla saarten aikaisemmille omistajille taattiin ikuinen nautintaoikeus rajajokien saariin, vaikka rajalinja kulkisi saaren vastakkaiselta puolelta. Saarten käyttöä rajoitettiin kuitenkin tilusvaihtojen päättämisen yhteydessä vuonna 1823 annetussa kuulutuksessa esimerkiksi siten, että muiden kun sadon säilyttämiseksi tarpeellisten rakennusten rakentaminen oli kielletty, eikä saarten haltijoiden nautintaoikeus ulotunut saariin rajoittuviin kalavesiin.³⁰¹ Osoituksena saarten kuulumisesta toiseen valtioon nautintaoikeuden haltijoiden oli suoritettava suuruudeltaan lähinnä symbolinen niin sanottu suvereniteettimaksu sille valtiolle (à l' autre Souverain), jolle saari kuuluu. Tästä juontaa juurensa myös saarista käytetty suvereniteettisaari-nimitys.³⁰²

Syväväylän siirtymisten suvereniteettisaarten kohdalla ei katsottu aiheuttavan muutosta valtakunnanrajaan. Syväväylän muutoksista aiheutuvat rajamuutokset olisivat rauhansopimuksen ja rajanjärjestelysopimuksen tarkoituksen vastaisesti merkinneet omaisuuden siirtoja valtakunnasta toiseen.³⁰³ Tulkinta saarten kiinteistöoikeudellisesta asemasta ei ollut yksiselitteinen, eikä valtioiden välillä yhdenmukainen: Suomen isojaossa suvereniteettisaaria ei otettu huomioon, koska niiden katsottiin kuuluvan Ruotsin kuningaskunnalle ja suomalaisilla oli niihin vain käyttöoikeus. Ruotsissa Suomen puolella olevat saaret sen sijaan otettiin mukaan jakoihin ja osittamisiin muiden tilusten tavoin ja 1900-luvun alussa perustettuun maarekisteriin sisällytettiin myös taloihin kuuluvien suvereniteettisaaripalstojen pinta-alat, koska ne olivat vanhastaan kuuluneet talojen yksityisomaisuuteen.³⁰⁴

Uusi raja herätti myös kysymyksiä kalastusoikeuksista. Kalastus oli vähintään merkittävä sivuelinkeino, jollei jopa pääelinkeino joissain paikoin jokilaaksoa.³⁰⁵

299 Ks. tilusvaihtoja koskevan sopimuksen teksti Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006, 14–15; Osmonsalo 1933, 347–367, 408.

300 Ahla 1953, 70; Harju 1983, 68.

301 Ks. ote tilusvaihtojen päättämistä koskevasta pöytäkirjasta NU 1975:27, 64–65.

302 Tilusvaihdon päätyttyä saarista laaditun luettelon mukaisesti Ruotsin alamaisilla oli Suomessa 15 saarta (joista neljä vain osaksi) ja Suomen alamaisilla Ruotsissa 36 saarta (joista yksi vain osaksi). Ks. vuoden 1823 luettelo suvereniteettisaarista NU 1975:27, 66–70; Vähä 1993, 397.

303 Haataja 1927, 15–16; Hollo 1974, 444.

304 Ahla 1953, 75–76; Harju 1983, 76–77; HE 72/1987 vp, 1.

305 Osmonsalo 1933, 182; Rantatupa 1988, 191.

Tornionjoen karsinapatojen lohenkalastus oli vuonna 1791 vuokrattu sadaksi vuodeksi jokivarren pitäjien ja saarten asukkailla. Uusi raja halkaisi perinteisen kalastusalueen ja jakoi sen asukkaat eri valtakuntiin riippuen siitä, kummalla rannalla sattui asumaan. Ruotsi ja Venäjä pääsivät kuitenkin sopuun lohenkalastuksen yhteisestä jatkamisesta sekä kalastuksen verotuoton jakoperusteesta. Kummallekin valtiolle koitua verotuotto määriteltiin sen alamaisten yhteiskalastuksesta omistaman osuuden perusteella. Tuolloin suomalaisten hallussa oli noin 55 prosenttia Tornionjoen karsinapatojen lohenkalastuksesta. Muun kuin lohenkalastuksen osalta valtakunnanraja tuli myös kalastusoikeuksien rajaksi.³⁰⁶

Vuonna 1901 lohenkalastusoikeuksien myöntämisessä siirryttiin Ruotsin ja Venäjän valtioiden kannalta taloudellisesti tuottoisampaan malliin eli kalastusoikeuksien vuositteisiin huutokauppoihin, joita pidettiin vuorovuosin Torniossa ja Haaparannalla.³⁰⁷ Lohenkalastuksen lisäksi rajajoessa kalastettiin myös muita kaloja, joita ei rauhansopimuksessa erikseen mainittu. Valtionraja oli siten myös kalastuksen raja, minkä myötä kalapaikoista ja niiden vaihdoista käytiin kiistaa aina 1840-luvulle saakka. Jokivarren talonpojat pyrkivät vaihtamaan kalapaikkojaan vastaavalla tavalla kuin kiinteistöjään ja säilyttämään olonsa mahdollisimman ennallaan.³⁰⁸

Asumisen ja taloudellisten oikeuksien valtiojohtoinen järjestäminen osoittaa, että raja tuli merkitsemään myös käytännössä oikeudellishallinnollista erottelua Ruotsin ja Suomen puolen Tornionlaaksoon. Periaatteellisista linjoista määrättiin poliittisella ylätasolla, mutta päätösten vaikutukset kohdistuivat paikallisiin asukkaisiin. Suvereniteettisäristä tehdyt järjestelyt ja lohenkalastuksen jatkaminen yhteisenä toiminta ja siitä saatavien verotulojen jakaminen kuitenkin osoittavat, että valtiot kykenivät sopimaan myös paikalliset olosuhteet huomioivista oikeudellisista erityisjärjestelyistä.³⁰⁹

1.2.2 Liikkuminen

Suomen sodan venäläismiehityksen aikana liikkumista Ruotsin puolelle ei ilmeisesti estetty ja moni rajaseudun asukas siirtyi länsipuolelle seuraamaan tilanteen kehittymistä.³¹⁰ Haminan rauhansopimuksen artikkelit eivät sisältäneet erityisiä kieltoja tai menettelymääräyksiä rajan ylittämisestä. Kuten todettua, sopimuksen 10 artikla takasi vapaan muutto-oikeuden määrääjän kuluessa.³¹¹ Vuoden 1810 rajajärjestely-

306 Osmonsalo 1933, 183; Heinänen 2010, 120–122, 134.

307 Vähä 1993, 391.

308 Lähteenmäki 2004, 68.

309 Ks. Pekola 2021, 10.

310 Mäntylä 1993, 262.

311 Ks. artiklan suomennos NU 1975:27, 50.

sopimuksen 4 artiklassa lisäksi määrättiin, että rajan kummankin puolen asukkaiden siihen saakka käyttämät välttämättömät ja kaupankäynnin kannalta tarpeelliset vesija maaliikenteen kulkuyhteydet taattiin myös vastaisuudessa.³¹² Tämä oli tärkeää paikallisten asukkaiden käytännön elämän kannalta, koska esimerkiksi tieyhteys Ylitorniolle kulki vain joen länsipuolta. Itäpuolen tie valmistui vuonna 1829.³¹³ Uusi raja ei poistanut eteläisen Tornionlaakson merkitystä tärkeänä liikenteen solmukohtana. Esimerkiksi perinteisen Tukholmasta Turkuun Tornion kautta kulkeneen rantatien käyttö saattoi jatkua.³¹⁴ Rajaseudun tarkemmin sääntelemättömät kulkuoikeudet eivät kuitenkaan ilmeisesti olleet pidemmän päälle ongelmattomia, koska niistä annettiin lokakuussa 1845 rajanjärjestelysopimuksen 4 artiklan määräyksiä täsmentänyt keisarillinen julistus.³¹⁵

Ihmisten kanssakäyminen rajan yli jatkui siis pääosin aiempaan tapaan. Kun rajaliikennettä alettiin myöhemmin hallinnoida tarkemmin, se tehtiin eritoten taloudellisiin etuihin liittyvistä syistä, ei rajaseudun asukkaiden toiminnan valvomiseksi.³¹⁶ Vaikka rajaseudun asukkaiden liikkuminen rajan yli oli vapaata, yleisesti Suomessa sovellettiin Ruotsin vallan aikaista ulkomaanmatkoja koskenutta sääntelyä, jonka mukaan matkustaminen myöskään Ruotsiin ei ollut sallittua ilman erityisperusteita.³¹⁷ Paikallisista lievennyksistään huolimatta liikkumista koskeva sääntely joka tapauksessa erotteli pohjoisen rajaseudun ihmiset oikeudellisesti eri ryhmiin, suomalaisiin ja ruotsalaisiin. John Torpeyn mukaan rajaliikenteen hallinnoinnin kehittyminen havainnollistaa kansallisvaltioajatuksen juurtumista osaksi ihmisten käytännön toimintaa ja arkipäivää: valtio päättää, mitkä ovat hyväksyttävät ja lailliset syyt liikkumiseen.³¹⁸

Vuonna 1811 annettu ulkomaalaisasetus aloitti autonomian ajan uuden sääntelyn Suomeen tulemisesta ja sieltä lähtemisestä. Asetusta sovellettiin vain Suomessa ja se koski käytännössä nimenomaan Ruotsin ja Suomen välistä matkustamista. Pohjoisen rajaseudun kannalta oli merkittävää, että Haminan rauhansopimuksen nojalla rajan ylittävään liikkumiseen oikeutettu paikallisväestö oli vapautettu viisumista. Ainakin paikallisten kulkeminen yli Tornionlaakson rajan oli siten varsin helppoa Suomen autonomian alkuaikoina.³¹⁹ Vuonna 1829 alettiin Suomen ja Ruotsin välillä soveltaa vastavuoroista menettelyä, jossa ruotsalaiset saivat matkustaa Oulun ja Vaasan

312 Ks. rajanjärjestelysopimuksen määräys NU 1975:27, 55.

313 Hederyd 1993, 154–155.

314 Teerijoki 2007, 314.

315 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus kuinka 4:nnen artikkelin 1:nen momentti, Wenäjän Keisarillisen waltakunnan ja Ruotsin riikin wälillä 8:ten (20:tenä) p. Marraskuuta 1810 tehdystä raja-regleeringin Suostumuksesta, on ymmärrettävä ja edespäin jälkeenelettävä. (20.10.1845).

316 Teerijoki 2007, 328; Peura 2010, 213.

317 Engman 2009, 149–150.

318 Torpey 2002, 1–2, 6–7.

319 Ks. Förordning om det, som i anseende till ankommande utländske Resande till Finland iakttagas bör (23.2.1811); Lähteenmäki 2004, 66.

lääneissä ja suomalaiset Norrbottenin ja Västerbottenin lääneissä pelkällä passilla. Passi oli esitettävä tullissa ja poliisiasemalla, jos viipyi yli kaksi päivää.³²⁰ Esimerkiksi kaupankäyntiin liittyneet rajan ylittävät vierailut olivat kaiketi usein tätä lyhyempiä.

Ruotsissa säädettiin vuonna 1860 passivapaus. Sen myötä Ruotsiin sai tulla kuka tahansa ulkomaalainen ilman passia saatikka viisumia. Järjestely jatkui aina ensimmäisen maailmansodan poikkeusaikoihin saakka.³²¹ Ruotsin passivapauden vaikutukset eivät todennäköisesti olleet pohjoisen rajaseudun asukkaiden kannalta kovin suuret, kun otetaan huomioon jo olemassa olleet rajan ylittämistä koskeneet käytännöt ja sääntelylliset helpotukset.

Ruotsin sääntely vastasi vuosisadan puolivälin yleiseurooppalaista kehitystä, jossa liberalismien hengessä vapautettiin taloudellisen toiminnan ohessa myös ihmisten maahan tuleminen ja maasta poistumisen käytäntöjä.³²² Ruotsinkin tapauksessa liberalismi on ymmärrettävä ensi sijassa taloudelliseksi liberalismiksi, koska samoihin aikoihin kiristynyt Ruotsi-Norjan unionitaistelu voimisti puolestaan kulttuurisesti yhdenmukaistavaa nationalismia, jonka vaikutukset saivat kokea niin suomalaisväestö kuin saamelaisetkin.³²³

Venäjän keisarikunta ja Suomi sen osana säilyivät 1800-luvulla puolestaan muuta Eurooppaa suljetumpana.³²⁴ Suomen ja Ruotsin sääntelyllistä epätahtisuutta kuvaa, että Suomessa ensimmäinen varsinainen passiasetus (12/1862)³²⁵ annettiin vasta vuonna 1862 Ruotsin jo kokonaan vapautettua passisääntelynsä. Passiasetuksen 9 §:ssä ja 15 §:ssä kuitenkin taattiin aiempien käytäntöjen jatkuminen Suomen ja Ruotsin pohjoisten läänien välillä sekä todettiin erikseen, että asetuksen muu sääntely ei merkinnyt muutosta raja-alueen asukkaille sen osalta, mitä vuoden 1810 rajanjärjestelysopimuksessa ja sitä täsmentäneessä vuoden 1845 julistuksessa oli mää-

320 *Finlands Allmänna Tidning* 5.2.1829, n:o 13, 51; *Finlands Allmänna Tidning* 14.5.1829, n:o 55, 219; Leitzinger 2008a, 19.

321 Leitzinger 2008a, 63.

322 Ks. Torpey 2002, 76–77.

323 Ks. Jansson 1997, 85. Kekkonen (1987, 315) toteaa, että liberalismien käsite on tarkoituksenmukaisesti jakaa kolmeen osaan: valtiolliseen (poliittiseen), taloudelliseen ja kulttuuriseen liberalismiin. Valtiolliseen liberalismiin sisältyvät ajatukset säännelystä vallanjaosta ylimpien valtioelinten välillä sekä kaikille kansalaisille kuuluvista perusoikeuksista. Taloudellinen liberalismi rakentuu vapaan kilpailun periaatteen varaan: talouselämä ja sen myötä muukin yhteiskuntaelämä kehittyy optimaalisesti oikeussubjektien mahdollisimman vapaan, voitonälkällisen toiminnan kautta. Kulttuurinen liberalismi taas korostaa rationaalisen ajattelun, vapaan keskustelun ja kritiikin oikeutusta: totuuden tavoittelun nimissä kaikki auktoriteetit saadaan kyseenalaistettua. Näistä liberalismien eri lohkoista voidaan puolestaan johtaa erilaisia oikeudellisia uudistusvaatimuksia.

324 Leitzinger 2008a, 17–19.

325 Asetus passeista sekä Suomen kansalaisille ulkomaalle lähtä, että ulkomaalaisille matkoilla Suomeen ja Suomesta ynnä maassa ollessansa (17.6.1862).

rätty. Viimeinen autonomian ajan passiasetus annettiin vuonna 1888 (25/1888)³²⁶, eikä se enää sisältänyt viittauksia aiempaan passi- tai liikkumissääntelyyn. Kuitenkin myös sen 2 §:n ja 9 §:n säännökset uudistivat jo aiemmin voimassa olleet lievennykset suomalaisten liikkumisesta Pohjois-Ruotsiin ja ruotsalaisten saapumisesta Pohjois-Suomeen.

Rajan ylittävän liikkumisen kannalta on huomattava, että voimassa olleen sääntelyn nojalla liikkuminen myös maansisäisesti oli pitkään tiukasti rajoitettua. Riippuen henkilöstä ja hänen asemastaan käytännössä kaikkiin kotiseudun ulkopuolisiin matkoihin tarvitsi Suomessa jonkinlaisen luvan tai passin myös maan sisällä ja irtolaisuus oli rangaistavaa.³²⁷ Tätä taustaa vasten Tornionlaakson rajasetutua koskenut rajan ylittävän liikkumisen sääntely oli varsin sallivaa ja otti huomioon alueen väestön perinteiset keskinäiset yhteydet.³²⁸

1.2.3 Infrastruktuuriyhteydet

Tornionlaakson liikenneyhteydet perustuivat aiempaan tapaan pitkälti jokiin kulku- ja kuljetusväylinä. Ensimmäinen kiinteä rajan ylittävä liikenneyhteys oli yksityishenkilön vuosina 1886–1887 Tornionjoen yli rakennuttama puinen kävelysilta, joka täydensi joen ylittävää lautta- ja veneliikennettä. Sillan rakentamista koskenut hakemus sai hyväksynnän niin Tornion kuin Haaparannan päätöksentekoeilimissä. Myöhemmin 1920-luvulla ne ostivat vilkkaasti liikennöidyn sillan itselleen keräten siitä yhteisesti käyttömaksuja. Rajapaikkakuntien välistä liikkuvuutta ei tuohon aikaan tilastoitu, mutta siltamaksutietojen perusteella sitä käytti vielä sillan loppuajankoina 1930-luvun alussa noin 100 000 ylittäjää vuosittain.³²⁹

Rautatieverkon ulottaminen Tornionlaaksoon vahvisti liikenneyhteyksien lisäksi myös alueen taloudellista ja strategista merkitystä. Venäjän ratapolitiikan tavoitteena oli kytkeä valtakunnan reuna-alueita tiiviimmin keisarikuntaan, mikä koski myös Suomea. Rajasetutujen raideyhteyksien sotilaallisen merkityksen kasvu oli ilmiönä yleiseurooppalainen.³³⁰ Suomen säätymävaltiopäivät päätti vuonna 1897 radan ulotta-

326 Asetus passeista, sekä Suomen kansalaisille ulkomaalle lähtäessä että ulkomaalaisille matkoille Suomeen ja Suomessa ynnä siellä oleskellessansa (27.6.1888).

327 Lisäksi palkollisia ja köyhäinhoitoa koskevaan sääntelyyn sisältyi muuttokieltoa koskeneita normeja. Ylikangas 1991, 125; Einonen – Frigren – Hemminki – Uotila 2016; Haara – Lehmuskallio 2020, 13–15.

328 Pekola 2021, 11.

329 Vuoteen 1930 asti käytössä ollut kävelysiltaa kutsuttiin Handolinin sillaksi sen rakennuttajan lennätinrevisori Karl Handolinin mukaan, joka kulki töissä Venäjän valtiollisessa lennätinkonttorissa Haaparannan puolella. Teerijoki 2007, 328–333, 344; Kurkinen 2008, 98.

330 Polvinen 1962, 10, 276–277, 261–275. Venäjän hallinnon näkökulmasta rautatieyhteydet liittyivät yleisesti liikenneyhteyksien kehittämiseen, joiden tavoitteena oli jo keisari Aleksanteri II:n vuonna 1856 senaatille saneleman mukaisesti tiivistää etenkin raide- ja vesiyhteyksiä valtakunnan pääkaupunkiin. Liikennepolitiikka oli yksi sektori, jolla pyrittiin kuroma umpeen Venäjällä Krimin sodan tappioiden jälkeen yhä ongelmallisemmaksi koettua yhteiskunnallista jälkeenjääneisyyttä. Ks. Kekkonen 1987, 45.

misesta Tornioon asti. Päätös ei kuitenkaan sisältänyt rajan ylittävän rautatiesillan rakentamista. Rata valmistui vuonna 1903 ja yhteys Ruotsin puolelle toteutettiin höyrylautalla, jonka kuljetuskapasiteetti oli rajallinen. Venäläisten haluja tehostaa rajan ylittäviä raideyhteyksiä hillitsi sotilasstrategisten näkökohtien lisäksi huoli siitä, että kiskoja pitkin saattaisi tulla keisarikunnan poliittisen vakauden kannalta vaarallisia aatteita ja henkilöitä.³³¹ Ruotsissa ja Norjassa puolestaan Venäjä koettiin pääasialliseksi turvallisuushakiksi. Siten venäläisen rataverkon laajentaminen kohti Ruotsin luoteisrajaa herätti huolia: raideyhteys rajalle voisi heikentää Suomen merkitystä Venäjän vastaisena puskurialueena.³³²

Nils Slungan mukaan Ruotsissa ajateltiin tuolloin yleisesti, että Venäjän tavoitteena oli Atlantin rannikolle pyrkiminen. Pohjois-Ruotsin suomalaisväestö nähtiin radan kannalta turvallisuushakiksi, jos se olisikin kääntynyt Venäjä-mieliseksi ja ottanut radan palvelemaan Venäjän etua. Toisaalta ajateltiin, että raideyhteyksien parantaminen oli tehokas keino pohjoisen rajaseudun ruotsalaistamisessa.³³³ Lopulta rata Ruotsin itärajalle valmistui vasta vuonna 1913 ja päättyi Karunkiin. Sotilaallisista syistä rataa ei aluksi uskallettu rakentaa lähemmäs merenrantaa.³³⁴ Muun muassa parantuneiden raideyhteyksien myötä Tornionlaakson rajaseudusta tuli valtiollisesti ja geopoliittisesti aiempaa tärkeämpi alue.

Ruotsin ja Venäjän väliset sotilas- ja geopoliittiset epäluulot eivät estäneet sitä, että rajan yli olisi kulkenut liikenneyhteyksien lisäksi myös viestintäyhteyksiä. Lennätinlinja rakennettiin aluksi Tornion pohjoispuolelle Kukkolankosken yli. Se siirrettiin myöhemmin kulkemaan Tornion kohdalla ja lennätinasema Haaparantaan valmistui vuonna 1856. Yleisvaltakunnallisen hallinnon alainen Venäjän keisarikunnan lennätinkonttori toimi siten Ruotsin valtion alueella aina vuoteen 1908 saakka.³³⁵ Tämä on mielenkiintoista, koska venäläiset pitivät lennätinlaitosta sotilasstrategisesti tärkeänä ja myös lennättimen mahdollistaman nopean viestinnän yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys kasvoi alati.³³⁶

Puhelintoiminnan sääntely tai toimeenpano ei ollut vielä 1800-luvulla kovin selkiytynyttä sen paremmin Ruotsin kuin Venäjänkään puolella. Venäjältä esimer-

331 Hederyd 1993, 167; Teerijoki 2007, 334–338. Pelko raideyhteyksiä pitkin kulkevista vaarallisista ajatuksista ja ajattelijoista ei ollut aiheeton, koska esimerkiksi Sveitsistä kotimaahansa palannut Vladimir Uljanov (1870–1924) saapui Tukholmasta Haaparannan asemalle tsaarin syrjäyttäneen Venäjän maaliskuun vallankumouksen jälkeen 15.4.1917. Rajatarkastuksen jälkeen Lenininä paremmin tunnettu vallankumouksellinen jatkoi junalla edelleen Tornion Petrogradiin, nykyiseen Pietariin. Ks. Leninin junamatkasta ja rajan ylittämisestä. Ks. Hederyd 1993, 173; Bergsten 2012, 60–62.

332 Lindfors 1941, 102–105; Wahlbäck 2020, 106. Ks. Ruotsin yleisestä geopoliittisesta asennoitumisesta Suomeen 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alkuvuosikymmeninä Roitto – Karonen – Ojala 2018, 104–106, 110.

333 Ks. Slunga 1965, 105.

334 Hederyd 1993, 167.

335 Teerijoki 2007, 349–350; Hederyd 1993, 156–157.

336 Turpeinen 1977a, 92.

kiksi puuttui yhtenäinen valtakunnallinen puhelinlainsäädäntö vuoteen 1916 asti ja puhelintoiminnan luvat ratkaistiin pitkälti tapauskohtaisesti.³³⁷ Suomen suuriruh-tinaskunnassa annettiin vuonna 1886 asetus ehdoista, joilla telefontuottoja saatiin maahan asettaa ja käyttää (41/1886). Sen 1 §:n nojalla lupaa johdon asentamiseen oli haettava senaatin talousosastolta. Säännöksiä valtionrajan ylittävistä yhteyksistä asetus ei sisältänyt, eikä senaatilla ollut toimivaltuutta myöntää lupia rajan ylittäviin linjoihin. Tornion ja Haaparannan välille 1880-luvulta lähtien rakennetut puhelin-yhteydet toimivatkin 1880-luvulta lähtien ilmeisesti ainakin aluksi täysin epäviralli-sesti paikallisten liikemiesten rakennuttamia yksityisiä puhelinlinjoja pitkin.³³⁸

Tornioon valmistui puhelinlaitos vuonna 1898. Yksittäisiä rajan ylittäviä linjoja koskevat lupahakemukset ratkaistiin Venäjän ulkoasiainhallinnossa. Viralliset kei-sarilliset luvat rajan ylittäviin linjoihin olivat ehdollisia, koska viranomaiset saivat tarpeen vaatiessa katkaista linjan välittömästi. Suora puhelinyhteys etenkin Tukhol-maan haluttiin tarvittaessa estää.³³⁹

Rajan ylittävien viestintäyhteyksien sallittavuus riippui yleispoliittisesta tilanteesta: venäläistämistoimien kiristytessä puhelinlinjat Ruotsiin katkaistiin, otteen hellittäes-sä lupia myönnettiin, tilanteen jälleen koventuessa uudet lupahakemukset evättiin. Keisarikunnan vuoden 1908 uuden esittelyjärjestyksen mukaisesti Suomea koskevat lainsäädäntö- ja hallintoasiat piti ennen keisarille esittelemistä alistaa Venäjän minis-terineuvostolle, joka päätti, koskivatko asiat keisarikunnan etuja. Vaikka muutos ei ollut suunnattu pelkästään tai erityisesti Suomen autonomiaa vastaan, se koski myös pohjoisen länsirajan ylittäviä puhelin- ja muita yhteyksiä. Venäläisten mukaan uusia lupia ei voitaisi myöntää niiden kansainvälisesti herkän luonteen vuoksi ennen kuin suomalainen puhelintoiminta olisi venäläisten valvonnassa ja sisä- ja ulkopoliittinen tilanne rauhallisempi. Venäläiset pelkäsivät sinänsä perustellusti, että linjoja pitkin voisi kulkea vallankumousaatteita.³⁴⁰

Liikenne- ja viestintäyhteydet havainnollistavat, miten sisä- ja ulkopoliittisten suhdanteiden muutokset heijastuivat Tornionlaakson rajaseutuun. Alueen väestö ei silti ollut vain valtiollisten toimien tahdoton kohde vaan paikallisesti saatettiin tehdä omavaltaisia ratkaisuja, kuten rakentaa lupia kyselemättä linjoja rajan ylitse. Rajaseuduille on usein tyypillistä, että keskusvallan antamaa sääntelyä venytetään tai sivuutetaan. Näin toimitaan erityisesti silloin, jos valtiollisen tai muun ylhäältä annetun sääntelyn koetaan häiritsevän rajan ylittävän vuorovaikutuksen totuttua ja luonnolliseksi koettua järjestystä.³⁴¹ Rajaseudun omalakinen toiminta kertoo myös

337 Turpeinen 1977a, 90; 1977b, 229, 231.

338 Hederyd 1993, 165–166; Teerijoki 2007, 352.

339 Turpeinen 1977b, 229.

340 Turpeinen 1977b, 239–243; Jussila 2004, 719.

341 Ks. Martinez 1994, 12–13.

siitä, että venäläisperäisen sääntelyn rikkomista ei useinkaan pidetty ristiriitaisena yleisen lainkuuliaisuuden kanssa.³⁴² Tosin vastaava asenne valtiollista sääntelyä kohtaan tuli osittain jatkumaan rajalla myös itsenäistymisen jälkeisenä aikana, joten kyse ei välttämättä ollut suhtautumisesta erityisesti venäläisiin vallanpitäjiin vaan keskusvaltaan yleensä.³⁴³

1.2.4 Rajan hallinnoinnin ja taloudellisen toiminnan kytkös

Suomen oman tullilaitoksen perustaminen ja Suomen muodostaminen omaksi tullialueekseen oli yksi osoitus siitä, että autonominen Suomi oli oma oikeushallinnollinen yksikkönsä. Tulliraja tuli koskemaan myös Venäjän vastaista rajaa, vaikka Venäjän alkuperäinen tarkoitus oli liittää Suomi omaan tullialueeseensa. Suomen sodan aikana vanha tulliraja oli jo poistettu. Tärkeä peruste Suomen omalle tullialueelle oli Ruotsin erityiskohtelun mahdollistaminen Suomen kauppasuhteissa. Suomessa toivottiin myös, että kauppa Ruotsin kanssa saisi jatkua muita ulkomaita vapaampana. Suomen tullialueen myötä Ruotsin vastaisesta pohjoisesta rajasta tuli myös tulliraja, jonka toimeenpano edellytti valtion lisääntynyttä valvontaa. Päätösvalta tulleista kuului vuoden 1772 hallitusmuodon³⁴⁴ 23 §:n nojalla keisarille, tullilaitoksen valvonta puolestaan vuoden 1812 tullihallinto-ohjesäännön mukaisesti hallituskonseljille (vuodesta 1816 senaatti).³⁴⁵

Suomen tullilaitoksen järjestäytymisen ajan jatkettiin Ruotsin vallan aikaisten tullitaksojen noudattamista.³⁴⁶ Tullien merkitystä Suomen valtionaloudelle korosti, että hallitusmuodon 45 §:n mukaisesti uusia veroja ei saanut määrätä kuin valtiopäivien suostumuksella. Niitä ei vuoden 1809 jälkeen kutsuttu koolle seuraavan kerran kuin vasta 1860-luvulla.

Haminan rauhan jälkeen venäläistä sotaväkeä jäi Ruotsin vastaiselle rajalle vartiopalvelukseen, mutta rajajärjestelyiden edetessä sotilaiden määrää vähennettiin. Kuitenkin muiden keisarikunnan ulkorajojen tapaan myös pohjoisella länsirajalla oli jatkuvasti kasakoita rajanvartiointitehtävissä.³⁴⁷ Tornioon perustetun suomalaisen tullikamarin tehtävänä oli pohjoisimman merirajan lisäksi valvoa myös läntistä

342 Teerijoki 2010, 52–53.

343 Ks. Filpus 2001 kieltolain aikaisesta asenneilmapiiristä läntisessä Pohjois-Suomessa.

344 Kongl. Maj:ts och Riksens Ständers Faststälte Regerings-Form. Dat. Stockholm then 21 Aug. 1772.

345 Ks. Heikkinen 1994, 134–136, 140–142, 166; Jussila 2004, 397.

346 Harmaja 1920, 74.

347 Torniossa oli vuonna 1847 kaikkiaan noin 30 Donin kasakkaa, kasakkakapteeni, komendantti, varikonpäälikkö ja pappi. Vuonna 1865 Torniossa oli kaikkiaan noin 70 kasakkaa ja he viipyivät kaupungissa keskimäärin 2–3 vuotta. Kasakoiden määrä laski 1870-luvulle tultaessa ja vuonna 1871 heitä oli vain alle parikymmentä. Suuri kasakkakasarmi oli Vaasassa, jossa oli noin 500 sotilasta päällystöineen. Rantatupa 1988, 306; Lähteenmäki 2004, 49–50.

maarajaa.³⁴⁸ Vuoden 1839 tullisääntelyn kokonaisuudistuksessa annettu ohjesääntö tullikamareiden ja valvontapaikkojen virka- ja palvelusmiehille oli uuden rajaviskaalijärjestelmän perusta. Rajalle 1840-luvulle asetettujen rajaviskaalien ja heitä avustaneiden tullivartijoiden tehtävänä oli pyrkiä estämään salakuljetusta, mutta toiminta-alue suhteessa henkilöstömäärään oli suuri. Vuosisadan loppua kohden rajavalvontaviranomaisten määrää lisättiin vilkastuneen salakuljetustoiminnan patoamiseksi.³⁴⁹

Maarajan valvonta oli kuitenkin aliresursoitua ja siten varsin löyhää, eikä rajaseudun väestö pitänyt tullisääntösten noudattamista tärkeänä.³⁵⁰ Keisarikunnan viranomaiset eivät usein olleet tyytyväisiä tullirajan pitävyyteen ja vaativat tehokkaampia toimenpiteitä salakuljetuksen kitkemiseksi.³⁵¹ Myös paikallisväestön parissa esiintyi huolta uuden rajaseudun levottomuudesta ja Suomen puolelta kirjelmöitiin niin Oulun läänin maaherralle kuin suoraan kenraalikuvernöörillekin, että rajaseudun erityisolot olivat houkutelleet irtolaisia ja lisänneet rikollisuutta. Viranomaiset myönsivät rajan olleen rikollisille hyödyllinen, koska he saattoivat helposti siirtyä tekojensa seurauksia pakoan Ruotsiin ja toisin päin.³⁵² Viranhaltijat pystyivät toisaalta vetoamaan uuteen rajaan helppona syntipukkina alueen ongelmiin; olisihan rikollisuutta ja muita ongelmia ollut ilman rajaakin.³⁵³

Ruotsalaisten kannalta heidän uusi itäinen rajaseutunsa oli aluksi kaukaista korpea, jonka merkitys kuitenkin kasvoi liikenne- ja viestintäyhteyksien parantuessa. Pohjoinen rajaseutu sai entistä suuremman sotilaspoliittisen painoarvon, mikä näkyi Ruotsin pohjoisen itärajan puolustuksen ja valvonnan vahvistamisena.³⁵⁴ Haaparantaan asetettiin vuonna 1811 rajakomppania, joka koostui osittain lakkautettujen suomalaisrykmenttien sotilaista. Venäjän yhteyteen siirtyneen Suomen sotilasyksiköt oli lakkautettu ja ruotusotamiehet vapautettu palveluksesta, joten vapaita sotilaita oli tarjolla.³⁵⁵ Myöhemmin Norrbotteniin perustettiin vakinaiskaarti, johon värväytyi vapaehtoisiin paljon suomenkielisiä. Sotilasopintoihin sisältyi sotilaallisten oppien lisäksi runsaasti yleissivistävää ruotsinkielistä opetusta, joten joukkojen

348 Heikkinen 1994, 150.

349 Heikkinen 1994, 190–193, 289.

350 Svanberg 1973, 41; Lähteenmäki 2004, 44. Tätä kuvaa esimerkki Pajalasta, jossa lestadiolaisliikkeen piirissä tehtiin suuri syntien joukkotunnustus vuonna 1850: 88 miestä lähetti Ruotsin kuninkaalle synnintunnustuksensa. Kirjeessään miehet tunnustivat rikkoneensa toistuvasti tulliasetusta vastaan ja salakuljettaneensa ikänsä tavaroita Suomesta ja Venäjältä. Puolustukseksi he kuitenkin toteavat, etteivät olleet pitäneen tätä syntinä. Kruunu pyysi oikeuskanslerinvirastolta asiasta lausunnon ja jätti miehet rankaisematta, mutta velvoitti heitä omantunnon mukaan maksamaan rahaa pitäjän köyhäinhoitokassaan. Vastaavanlainen mutta pienempi tapaus oli myös Kittilässä. Ks. Lähteenmäki 2004, 127–128.

351 Harmaja 1920, 309.

352 Ks. Lähteenmäki 2004, 51–54.

353 Lähteenmäki 2004, 63.

354 Slunga 1965, 132–133.

355 Teerijoki 1993b, 142.

koulutus oli osaltaan myös rajaväestön ruotsalaistamis- ja ruotsalaistumistoimintaa.³⁵⁶ Ruotsin puolella tullitointa hoitaneen Haaparannan tullikamaripiirin toiminta-alue ulottui pohjoisessa aina Kaaresuvantoon³⁵⁷ asti. Ruotsinkielentaitoisina ja viranomaisasiakirjojen laadinnan osaavina tullimiehet auttoivat paikallisväestöä myös hallinnollisten asioiden hoitamisessa.³⁵⁸

Suomen ja Ruotsin välisen rajan valvontaa ei vahvistettu niinkään rajaseudun asukkaiden kuin valtioiden taloudellisten etujen valvomiseksi: kaupallisten suhteiden hallittu jatkaminen oli olennaista. Suomelle oli tärkeää saada jatkaa maataloustuotteidensa vientiä Ruotsiin, jossa niille oli edelleen kysyntää. Ulkomaantavaroiden kuljetus onnistui ympärivuotisesti maitse vain Tornion kautta.³⁵⁹ Haminan rauhansopimuksen 16 ja 17 artiklojen mukaisesti kaupankäynti päätettiin palauttaa ja säilyttää lokakuuhun 1811 saakka sellaisena kuin se oli ennen sotaa. Sopimuksen 17 artikla sisälsi myös luettelon tuotteista, joita yhtäältä suomalaiset saivat vapaasti tuoda Ruotsista ja toisaalta ruotsalaiset viedä Suomesta. Sopimuksen 17 artiklan voimassaoloa jatkettiin Venäjän ja Ruotsin vuoden 1812 hyökkäämättömyys- ja puolustussopimuksen yhteydessä vuoden 1815 loppuun.³⁶⁰ Vastaavalla tavalla pidennettiin pohjoista raja-aluetta koskeneiden 10 ja 15 artiklojen voimassaoloa.³⁶¹

Vuoden 1810 rajanjärjestelysopimus oli jo sisältänyt yleisen tason sääntelyn raja-kaupan vapaudesta omaa käyttöä ja välitöntä tarvetta varten, mitä rajaseudun asukkaat olivat tottuneet soveltamaan omaksi edukseen.³⁶² Rajanjärjestelysopimuksen tulkintaa ohjanneella vuoden 1845 julistuksella pyrittiin kitkemään muodostuneita omavaltaisia käytäntöjä. Julistuksessa täsmennettiin, että toiseen valtioon ei saanut kuljettaa voimassa olleen tullisääntelyn piiriin kuuluneita hyödykkeitä. Tämä ei koskenut jyvien ja muiden välttämättömyystarvikkeiden kauttakuljetusta, koska yhteys saattoi paikoin kulkea vain rajan toisella puolella. Vuoden 1845 julistuksessa mainittiin erikseen, että ”paloviina ja muut juovuttavaiset juomat” eivät olleet välttämättömyystarvikkeita.

Ruotsin ja Venäjä tekivät vuonna 1817 uuden, ensimmäisen Suomen aseman muuttumisen jälkeisen kauppasopimuksen, joka tuli voimaan vuoden 1818 alusta. Sopimus merkitsi tullien kiristämistä ja muun muassa maataloustuotteiden tulliton vienti Ruotsiin loppui, vaikka eräille tuoteryhmille oli määritelty helpotuksia tullitariffeista.³⁶³ Seuraavien kauppasopimusten myötä maataloustuotteiden tullimaksuja

356 Slunga 1965, 128–129; Heikkilä 1999, 119.

357 Ruotsissa käytetään kirjoitusasua Karesuando.

358 Svanberg 1973, 43.

359 Harmaja 1920, 31, 78.

360 Haminan rauhansopimus. Fredsfördrag 1809 2:A. SE/RA/25.3./2/44/A; Två separata artiklar till Litt. A. 1812 2:D. SE/RA/25.3./2/47/D; Joustela 1963, 33–34, 48.

361 Additionell konvention (N:o 1) till 1812 allianstraktaten n:o 47, Litt A 1812 2:A. SE/RA/25.3./2/50/A.

362 Svanberg 1973, 40.

363 Joustela 1963, 49–50.

korotettiin edelleen, mikä entisestään vaikeutti vientiä Ruotsiin.³⁶⁴ Tornion kautta kulkenutta kauppaa suuntautui kuitenkin vielä vuosikymmeniä Tukholmaan lähes entiseen tapaan, vaikka idän suunta kasvatti alati merkitystään. Lännestä tuotiin etenkin siirtomaatavaroita ja teollisuustuotteita. Puutavaraa vietiin ruotsalaisten välityksellä ja maalaistuotteita sekä lohta vietiin Tukholmaan. Tämän kauppavaihdon vuoksi Torniossa käytettiin pidempään kuin muualla Suomessa rahana Ruotsin valuuttaa.³⁶⁵ Ruotsi puolestaan pyrki kehittämään maanviljelystä maansa pohjoisalueilla ja hillitsemään venäläisen halvan viljan tuloa Ruotsin Lappiin, koska se ei halunnut olla viljariippuvainen Venäjästä. Viljakaupan katsottiin myös lisäävän ei-toivottua vuorovaikutusta rajan yli itään päin.³⁶⁶

Uusi rajalinja oli haitaksi perinteiselle Lapin kaupalle, koska se halkaisi aiemman pohjoisen kauppalueen. Vaikka Venäjän kaupalliset edut olivat tärkein vaikutin Tornion liittämiseen osaksi Venäjää, raja heikensi alueen taloudellisia toimintaedellytyksiä.³⁶⁷ Osa aiemmin Tornion puolella asuneista kauppiaista käytti rauhansopimuksessa turvattua oikeutta hyväkseen ja muutti vapaan siirtymäoikeuden nojalla Ruotsin puolelle, vaikka muuttoliike jäi lopulta pelättyä pienemmäksi. Ruotsiin asettuneet pystyivät käymään kauppaa ruotsalaisilla sisämarkkinoilla ja välttyivät ulkomaankauppaa koskeneilta tullimaksuilta.³⁶⁸ Myös kiinteistöjen ja tuotantolaitosten rajan ylittävän omistamisen rajoitukset saattoivat olla syy vaihtaa valtakuntaa. Omistussääntelyn kiertämiseksi osattiin myös käyttää bulvaaneja, mikä mahdollisti tosiasiallisen ulkomaalaisomistuksen.³⁶⁹ Rajaseudun tiiviit rajan ylittävät henkilökohtaiset yhteydet helpottivat sääntelyn kiertämistä.

Tornion menettäminen aiheutti hankaluuksia myös Ruotsille, jossa kannettiin huolta pohjoisen kaupankäynnin turvaamisesta: Haaparanta sai kaupunkioikeudet vuonna 1842. Toisaalta Suomen puolella Tornion kykyä kilpailla läntisen rajakaupunkinsa kanssa epäiltiin ja Tornion asemaa pyrittiin helpottamaan muun muassa keisarin kaupungille vuonna 1820 myöntämällä vapaudella ulkomaankauppaan eli

364 Joustela 1963, 61, 66, 74; Tarkiainen 1993, 19–20.

365 Suurin osa Suomessa liikkuneista Ruotsin seteleistä saatiin vaihdettua Tukholmassa vekseleiksi ja hopeaan vuoteen 1843 asti. Seteleiden lunastus jatkui maan pohjoisosissa aina vuoteen 1850 saakka. Etenkin Krimin sodan myötä Tornion kaupan pääpaino alkoi toden teolla suuntautua kohti Venäjää ja ruplaa alettiin käyttää enenevässä määrin valuuttana. Liike-elämän kannalta ylimenokausi Ruotsin vallasta Venäjän altaan kesti Torniossa vajaat neljäkymmentä vuotta. Lähtenmäki 2004, 48, 50; Teerijoki 2007, 29.

366 Lähtenmäki 2004, 89.

367 Teerijoki 2007, 21, 150.

368 Teerijoki 2007, 24, 30–32.

369 Esimerkiksi torniolainen suurkauppias Anders Kurth (1824–1895) osti sahan Ruotsin Alatorniolta ja ehti pitää sitä hallussaan pitkään, kunnes ruotsalaisviranomaiset havaitsivat, että Kurth ei vierasmaalaisena olisi saanut omistaa sitä. Tilanne ratkesi siirtämällä saha nimellisesti rajan länsipuolisten sukulaisten nimiin. Ks. Teerijoki 2007, 208.

tapulivapaudella.³⁷⁰ Etenkin tullisääntelyn nopeat ja vaikeasti ennakoitavat muutokset vaikuttivat rajakaupan kilpailuosuhteisiin ja muuttivat kaupankäynnin määrää ja suuntaa sen mukaan, mikä kulloisenkin sääntelyn oloissa oli kannattavinta. Kauppa siirtyi Tornion Haaparantaan esimerkiksi sen jälkeen, Ruotsi vapautti tuontitulojaan 1860-luvun alussa. Puolestaan Ruotsin 1880-luvulla asettama viljatulli siirsi viljakaupan hetkessä Tornion puolelle.³⁷¹

Vielä 1800-luvun alkupuolella noudatettu merkantilistinen kauppapolitiikka oli keskittänyt ulkomaankaupan kaupungeille. Merkantilismi alkoi 1800-luvun puolenvälin jälkeen purkautua sääntelyn vapauttamisen myötä.³⁷² Elinkeinovapaus toteutettiin Ruotsissa Suomea aiemmin. Ruotsin politiikkaan liittyi Euroopan johtavien maiden tapainen vapaakauppa korostanut laaja tullivapaus.³⁷³ Ruotsin taloudellista liberalismia edustaneiden uudistusten myötä myös rajaseudun Suomen puolen maalaisväestö alkoi käydä kauppaa suoraan rajan länsipuolella ja pääsi siten nauttimaan vapaammasta sääntely-ympäristöstä ja sen tuomista eduista. Kauppiat Suomen puolella pitivät tätä epäkohtana ja vaativat niin sanotun maakaupan³⁷⁴ laittamista kuriin, ulkomaantullien madaltamista sekä rajavalvonnan tehostamista, jotta suomalaisten ulkomaankauppa saataisiin taas kulkemaan kauppiaiden kautta.³⁷⁵ Näin ollen tiukat vienti- ja tuontimääräykset sekä niiden tehokas valvonta eivät olleet kaikille ongelmaksi: kanta riippui omista eduista.³⁷⁶ Raja ja sen sääntely voi merkittävästi paitsi esteitä taloudelliselle toiminnalle, myös suojata joitain kaupallisia etuja kilpailua vähentämällä. Ruotsin ja Suomen kauppapolitiikan epätahtisuus joka

370 Ks. Hederyd 1993, 46. Ruotsin huolista Pohjois-Kalotin kaupankäynnin osalta ks. Teerijoki 2007, 29–30, 32, 41–42.

371 Teerijoki 2007, 194–195.

372 Heikkinen 1994, 245.

373 Ks. Ruotsin elinkeinovapauslainsäädännön toteuttamishistoriasta Kekkonen 1987, 275–282.

374 Oikeus kaupankäyntiin oli merkantilistisen kauppapolitiikan mukaisesti pääsääntöisesti vain porvareilla, jolloin etenkin talonpoikien harjoittama maakauppa oli kiellettyä. Talonpoikien yksi keskeinen vaatimus olikin maakaupan salliminen. Maakauppaa oli jossain määrin vapautettu jo Kustaa III:n kaudella Ruotsin vallan loppuaikoina, ja vuonna 1859 annetulla asetuksella (19.12.1859) ja siihen liittyvällä keisarillisella julistuksella (18.2.1961) sääntelyyn tuli eräitä lisähelpotuksia. Ks. Kekkonen 1987, 11, 16, 19–20, 87–88.

375 Teerijoki 2007, 194. Vuonna 1873 annettu asetus maalais- ja metsätuotteiden kaupasta (26/1873) vapautti lopulta maanviljelys- ja metsätuotteiden viennin ilman kauppiaiden välitystä: ”Jokaisen Suomen kansalaisen olkoon oikeus kauppiaan auttelematta viedä ulkomaan paikkoihin maanviljelys- ja metsätuotteita sekä omia teoksiaan, minkäläisiä hyvänsä.” Ks. myös. Kekkonen 1987, 204.

376 Ks. Kekkonen (1987, 5–6), jonka mukaan mitä lähteisemmin tietyn asian ratkaisu koskettaa henkilön välittömiä intressejä, sitä todennäköisempää on, että hän toimii intressiensä mukaisesti. Vastaavasti silloin kun ollaan tekemisissä ratkaisujen kanssa, jotka koskettavat etäisemmin henkilön intressejä ja joiden liittymät hänen toimeentulonsa perusteisiin ovat välillisempiä, tehtyjen valintojen yhteys henkilön etuihin jää löyhemmäksi. Tähän liittyen Kekkonen (1987, 143) tuo esiin, kuinka 1860-luvulla kaikki yhteiskuntapiirit eivät halunneet muutoksia elinkeinolainsäädäntöön. Merkantilistisista rakenteista halusivat pitää kiinni ne, joiden asemaa vanha järjestelmä tavalla tai toisella pönkitti. Tällaisia olivat etenkin privilegioituiden kaupunkien kauppiat ja käsityöläiset, joiden monopoliasemaa vapaampi kilpailu uhkasi.

tapauksessa vaikutti Tornionlaakson taloudellisiin oloihin, eivätkä rajaseudun asukkaat voineet kuin pyrkiä sopeutumaan kulloiseenkin tilanteeseen.

Kovan keskinäisen kilpailun ohella rajaseudun elinkeinoelämässä tehtiin silti myös rajan ylittävää yhteistyötä. Esimerkiksi torniololaiset elinkeinonharjoittajat hakivat lainoitusta haaparantalaisista pankeista, ja torniolaispankeilla puolestaan oli velallisia myös Ruotsin puolella. Lisäksi elinkeinotoimintaa koordinoitiin rajan ylittävästi.³⁷⁷ Elinkeinotoiminnan yhteistyötä edesauttoivat tiiviit epäviralliset yhteydet, jotka auttoivat kulloiseenkin sääntelyyn sopeutumisessa ja luovassa soveltamisessa.³⁷⁸ Alkoholiksi oli jo tuolloin tärkeä raja-aluekysymys. Ruotsin alkoholisääntely oli Suomea vapaampaa ja halpaa alkoholia virtasi Etelä-Ruotsista myös pohjoiseen, minkä vuoksi Suomen puolellakaan rajaa alkoholin myyntiä ja anniskelua ei voitu liiaksi rajoittaa. Tämä toisaalta toi etua rajaseudun kauppiaille, jotka pystyivät palvelemaan paremmin sisämaan tiukempien rajoitusten paikkakunnilta tulleita suomalaisia.³⁷⁹

1.2.5 Monenkirjava rajan ylittävä toiminta

Vuosi 1809 merkitsi aiemmin yhtenäiseen alueeseen kuuluneiden ihmisten jakoa kahteen eri valtakuntaan, mutta arkipäiväinen toiminta jatkui yli Tornionlaakson rajan. Ylhäältä asetetun rajan koettiin olevan irrallinen asia alueen asukkaiden todellisuuden kannalta.³⁸⁰ Tämä on tyypillistä raja-alueilla, joilla ihmiset usein kokevat elävänsä useammassa kuin yhdessä todellisuudessa: yhtäältä ainakin kansallisessa ja toisaalta raja-alueen todellisuudessa.³⁸¹ Valtiollisen rajaa rakentavan ja alueen ihmisten rajasta mahdollisimman vähän piittaavan toiminnan erisuuntaisuus ilmeni myös Tornionlaaksossa.³⁸²

Rajan ylittävän kanssakäymisen tiiviyttä kuvaa esimerkiksi rajan ylittävien avioliittojen runsaus.³⁸³ Käytännössä muutto rajan ylitse ei merkinnyt kulttuurishokkia, koska myös ruotsinpuoleinen Tornionlaakso oli kielellisesti ja kulttuurillisesti pitkään lähes täysin suomalaista. Myös seurakunnat toimivat rajan määrittämisen jälkeen aluksi rajan ylittävästi. Suomen puolella asuneet kuitenkin merkittiin Ruotsin

377 Esimerkiksi vuonna 1877 toteutettiin erään ruotsalaispanimon ehdotuksesta oluen hintakartelli, johon Suomen puolelta osallistuivat oluentuottajat Oulusta saakka. Teerijoki 2007, 242, 256, 261.

378 Ks. Ollila 1985, 57.

379 Teerijoki 2007, 448, 452.

380 Ks. Svanberg 1973, 170.

381 Martinez 1994, 12.

382 Pekola 2021, 15.

383 Vielä 1800-luvun loppuvuosikymmeninä Torniossa vihityistä pareista 15 prosentissa vihkimisistä sulhanen oli kotoisin Ruotsista: tapana oli vihkiä morsiaminen kotipaikkakunnalla. Teerijoki 2007, 138. Vastaavasti suomalaisten avioituminen Ruotsiin oli yleistä. Muun muassa Pohjois-Ruotsin Suomea nopeampi ja voimakkaampi teollistuminen kasvatti maiden välistä elintasoeroa ja veti muuttajia länteen paremman toimeentulon perässä. Elenius 2010, 342.

puolella sijainneen kotikirkkonsa kirkonkirjoihin määreellä ”Venäjän alamainen”.³⁸⁴ Vaikka paikalliset asukkaat toivoivat kirkollisten olojen jäävän ennalleen, se ei olisi ollut Haminan rauhansopimuksen 10 artiklassa määrätyn mukaista, koska valtionrajan tuli olla omistusten raja. Siten myös seurakuntien omaisuus tuli jakaa rajalinjaa myöten.³⁸⁵ Suomen senaatti julisti kirkollisen valtionrajan ylittävän yhteyden päättyneeksi syyskuussa 1820, jolloin uudet kirkot ja pappilat oli rakennettu rajan molemmin puolin.³⁸⁶

Monien rajaseudun asukkaiden oli virallisen kirkollisen yhteyden päätymisestä huolimatta mentävä rajan toiselle puolelle osallistuakseen kirkollisiin toimituksiin äidinkiellään. Ruotsinkielisten vähälukuisuuden vuoksi Tornionlaakson pitäjissä pidettiin usein ainoastaan suomenkielisiä jumalanpalveluksia.³⁸⁷ Etenkin Tornion säätyläistö oli toisaalta Ruotsin vallan loppuvuosina ruotsalaistunut siinä määrin, että 1800-luvun alkupuolella kaupungissa ei pidetty lainkaan suomenkielisiä päiväjumalanpalveluksia.³⁸⁸

Kirkollisten toimitusten kieli liittyi myös oikeudellisiin oloihin, koska uusi sääntely ja määräykset saatettiin väestön tietoon pääasiassa kirkossa luettuina kuulutuksina. Nämä jäivät varsinkin Torniossa ruotsia taitamattomilta ymmärtämättä, eikä toisaalta

384 Elenius 2010, 337.

385 Ks. Anthoni 1922, 7–8; Rantatupa 1988, 304. Ks. Teerijoki (2021, 68), jonka mukaan Karungin alueen Carl Gustafin seurakunnan, kuten muidenkin uuden valtakunnanrajan myötä jaettujen seurakuntien, omaisuuden jaosta päätettiin vuonna 1813. Jakamisneuvotteluja johtivat Kemin kirkkoherra Matias Castrén ja Luulajan maaseurakunnan kirkkoherra Isak Nordmark. Seurakuntien hyväksymässä sopimuksessa päädyttiin siihen, että Ruotsin Karungin seurakunnan piti maksaa Suomen puolelle korvauksena Ruotsiin jääneestä kiinteästä omaisuudesta 680 riikintaaleria, 39 killinkiä ja 1 runstykin. Suomen Karunkiin piti luovuttaa kirkollisista esineistä yksi kirkonkello sekä yksi kynttiläkruunu ja messusukka. Teerijoen mukaan nämä toimitettiin rajan yli vuonna 1820, jolloin myös sovittiin, että Suomen Karungin osuus yhteisen seurakunnan pitäjänmakasiiniviljasta sekä kirkon- ja köyhäinkassan varoista oli 36 riikintaaleria ja 30 killinkiä.

386 Vahtola 2010, 76. Ks. Teerijoki (2021, 33–35), jonka perusteella 1700-luvun loppupuolella Karungissa Carl Gustafin seurakunnan uuden kirkon rakentaminen oli iso hanke, joka valmistui Tornionjoen länsipuolelle vuonna 1798. Vuonna 1810 Suomen puolen pitäjäläisten toiveen mukaisesti Karunki liitettiin kappeliseurakuntana Alatornion seurakuntaan. Uuden kirkon rakentaminen valtion varoin viivästy, joten karunkilaiset saivat jatkaa Ruotsin puolella kirkossakäyntiä. Suomen puolelle uusi kirkko ja kellotapuli valmistuivat vuonna 1817. Karungin kappeliseurakunnan toiminta alkoi vuonna 1820.

387 Kuvaja 2010, 365; SOU 2023:68, 192.

388 Slungan (1965, 134–135) mukaan haaparantalaiset jatkoivatkin kirkossakäyntiä rajan toisella puolella, mikä oli vastoin Ruotsin hallinnon tahtoa. Vuonna 1823 kuninkaallisella kirjeellä seurakuntalaisia ohjeistettiin järjestämään jumalanpalveluksensa omassa maassaan. Ks. myös Teerijoki (2007 496–497) kirkollisen toiminnan kielioloista Tornion ja Haaparannan seudulla. Torniossa suomenkieliset alkoivat 1800-luvun jälkipuolella vaatia lisää jumalanpalveluksia omalla kielellään. Vuonna 1878 siirryttiin pitämään vuoroviikkoisin suomen- ja ruotsinkieliset jumalanpalvelukset. Tätäkin alettiin pitää pian kohtuuttomana, koska Torniossa arveltiin olevan enää 15 suomea taitamatonta. Vuonna 1909 suomenkielisiä jumalanpalveluksia alettiin pitää viikoittain. Ruotsinkieliset jumalanpalvelukset lopetettiin Tornion kaupunkiseurakunnassa vuonna 1963.

Ruotsin puolen suomenkielinen väestö usein saanut kielitaitorajoitteitten takia tietoa ruotsalaisesta lainsäädännöstä. Rajan länsipuolella myös käräjien kieli oli käytännössä ruotsi, jota suomenkielinen väestö ei pääsääntöisesti ymmärtänyt.³⁸⁹

Oikeuden ja hallinnon kieliolot eivät kuitenkaan muuttuneet Ruotsin puoleisessa Tornionlaaksossa kertaheitolla: periaatteellinen pyrkimys viranomaistoiminnan kaksi-kielisyyteen jatkui suomenkielisillä alueilla myös vuoden 1809 jälkeen. Periaatetta oli vaikeaa toteuttaa, koska kielitaitoisen virkakunnan löytäminen ei ollut helppoa. Kuitenkin 1800-luvun loppupuolella voimistunut assimiloiva ruotsalaistamispolitiikka alkoi merkitä myös entistä tarkoitushakuisempaa oikeudellishallinnollista ruotsinkielistämistä.³⁹⁰

Ennen vuoden 1809 rajaa kihlakunnantuomarin johtamat käräjät olivat kokoontuneet joen molemmin puolin levittäytyneissä pitäjissä, joten myös oikeushallinnollisesti alue oli ollut yhtenäinen. Kihlakunnantuomarin toimialue oli koko Västerbottenin läänin pohjoisosa. Tuomari ei ilmeisesti yleensä osannut suomea, joten Tornionlaakson ja Lapin käräjillä käytettiin apuna tulkkeja. Kielikysymys oli siten hankala, mutta ei ylitsepääsemätön. Tuomiot olivat tuolloin ankaria, mutta Svean hovioikeus käytti toistuvasti toimivaltaansa niiden lieventämiseen.³⁹¹

389 Heikkilä 1999, 84; Lähteenmäki 2004, 85; Teerijoki 2007, 496. Teerijoen (2007, 61–63, 93) mukaan Tornion rajakaupunkiaseman vuoksi kaupungin pormestariksi valittiin yleensä Vaasan hovioikeuden auskultantti. Hän muodosti yhdessä pitkälti ruotsinkielisen porvariston parista valittujen raati- miesten kanssa sekä kaupungin raastuvanoikeuden että hallinnollisista asioista vastanneen maistraatin. Tornion kaupungissa kielitaistelu pysyi hiljaisena, kunnes se 1910-luvulla yhdistettiin kaupungin sisäiseen valtakamppailuun. Vanhoihin vallanpitäjiin kyllästyneiden nuorten mielestä kaupunkia hallitsi edelleen ruotsinkielinen yläluokka, joka piti valtaa vääristyneeksi koetun ääniasteikon ansiosta. Suomenkielinen säätyläistö oli lähinnä kansakoulunopettajien varassa. Viitatussa yhteydessä Teerijoki ei tarkemmin kerro raastuvanoikeudessa ja maistraatissa käytetyistä kielistä, mutta autonomian ajalla ruotsi eittämättä oli Torniossa kirjaimellisesti valtakieli. Ks. Teerijoki 2021 (67–78) myös Tornionjoen rajan itäpuolen paikallis- hallinnollista oloista Karungin osalta. Toiminta oli kirkkoherravetoista. Ensimmäinen Suomen Karungin oma pitäjänkokous pidettiin heinäkuussa 1820, jota johti Ruotsin puolen Carl Gustafin vt. kirkkoherra Jacob Johan Grape. Kutsu kokoukseen oli luettu myös Carl Gustafin seurakunnan kirkossa Ruotsin puolella. Teerijoen mukaan vaikuttaakin siltä, että karunkilaiset kokivat vielä 1820 vanhat yhteytensä rajajoen yli tärkeämmiksi kuin yhteydet viralliseen emäseurakuntaan Suomen puoleiseen Alatornioon. Kielelliset olot olivat hyvin toisenlaiset kuin Tornion kaupungissa. Teerijoki toteaa, että Karunki oli täysin suomenkielinen pitäjä, ja pitäjänkokouksissa puhuttiin varmasti suomea, vaikka pöytäkirjat kirjoitettiin ruotsiksi 1800-luvun jälkipuoliskolle asti.

390 Stråth 2012, 466–467.

391 Teerijoen 1993c (100–101, 118–119) mukaan paikalliset virkamiehet joutuivat yleensä käytännön syistä taitamaan suomea, koska eivät olisi muutoin voineet selvittää tehtävistään. Tulkkien käytöstä käräjillä on kuitenkin tietoja jo 1600-luvun alusta. Jokivarren pitäjillä oli myös pitäjäntulkkeja. Ajoittain myös vaadittiin suomenkielentaitoista tuomaria, mutta ehdon täyttäneitä lainoppineita ei ollut helppo löytää. Lakien ja asetusten kääntämistä suomeksi toivottiin ja anottiin toistuvasti jo viimeistään 1600-luvun loppupuolelta lähtien. Ruotsin valtiopäivät päätti jo 1730-luvulla uusien lakien ja asetusten kääntämistä suomeksi, mutta asia eteni hitaasti. Tornionlaakson väki joutui yhdessä kuusamolaisten kanssa anomaan,

Uskonnollisen toiminnan osalta raja-alueen pohjoisosista etelämmäs 1800-luvun puolivälissä nopeasti levinnyt lestadiolaisuus oli sekin tärkeä rajan ylittävän vuorovaikutuksen kanava.³⁹² Lestadiolaisuus myös ylläpiti suomen kielen asemaa Tornionlaaksossa, kuten muuallakin Norrbottenissa ja Ruijassa³⁹³. Lestadiolaisuus toimi paitsi väestöä rajan ylittävästi yhdistävänä tekijänä, joidenkin arvioiden mukaan myös pohjoisena perifeerisenä vastakulttuurina etelän valtakeskusten pyrkimyksille. Toisaalta liike myös erotteli ihmisiä lestadiolaisten ja ei-lestadiolaisten välillä. Jako ei kuitenkaan noudattanut valtionrajaa.³⁹⁴

Koulunkäynti oli seurakuntatoiminnan tavoin rajan ylittävää. Etenkin torniolaisia kävi koulussa Ruotsissa ja monet myös jatkoivat vanhoja perinteitä kulkien opintietä ruotsalaisyliopistoihin.³⁹⁵ Alkeisopetus hoidettiin, jos hoidettiin, vuoden 1686 kirkkolainsäädännön nojalla kotikutoisesti vanhempien äidinkielellä eli ruotsinpuoleisessakin Tornionlaaksossa pääosin suomeksi. Vuoden 1842 kansakouluasetuksen myötä Ruotsiin alettiin perustaa kansakouluverkkoa, joka laajentui Tornionlaaksoon vasta 1850-luvulta lähtien. Opetus järjestettiin väestön omalla kielellä eli suomeksi. Oppilaitosverkon laajentamisessa oli määrärahapulan lisäksi ongelmana suomenkielisten opettajien saatavuus, mitä pyrittiin parantamalla perustamalla Haaparannalle 1870-luvulla alakoulun opettajia valmistanut seminaari.³⁹⁶ Myös koulukirjat olivat alkuun Suomesta.³⁹⁷

että perustuslait, hallitusmuoto, kuninkaan hallitsijanvakuutus ja valtiopäiväjärjestys käännettäisiin suomeksi, ”että niitä täälläkin ymmärrettäisiin”.

392 Vähä 1993, 402. Uskonollista liikettä alettiin kutsua sen johtajan, Kaaresuvannon ja myöhemmin Pajalan kirkkoherrana toimineen Lars Levi Laestadiusen (1800–1861) mukaan lestadiolaisuudeksi, mutta aikalaiset kutsuivat sitä muun muassa herännäisyydeksi. Liikkeen alkuvaiheen eli niin sanotun alkuherätyksen voidaan katsoa alkaneen keväällä 1846 ja päättyneen 1850-luvun puoliväliin, jolloin liike ehti vakiinnuttaa asemansa Ruotsin ja Suomen rajapitäjissä sekä Pohjois-Norjassa. Liike voimistui jälleen 1860-luvulta lähtien laajaksi, Pohjoiskalotin valtionrajat ylittäväksi liikkeeksi. Lestadiolaista herätystä voidaan sanoa ensimmäiseksi Pohjoiskalotin maalaisrahvaan joukkoliikkeeksi. Esimerkiksi Ruotsin puolella viranomaiset suhtautuivat toimintaan aluksi suopeasti, koska se raitisti väestöä ja vähensi käräjillä käsiteltävien asioiden määrää. Suhtautuminen kuitenkin muuttui kielteisemmäksi: alettiin raportoida liikkeen piirissä havaitusta kiihkomielisyydestä, pakkokäännyttämisestä sekä taloudellisen toimeliaisuuden vähenemisestä, kun kokonaiset kyläkunnat kulkivat viikkokaudet kuuntelemissa pappien saarnoja jättäen työt tekemättä. Laestadius puolestaan osoitti ankaria sanoja kirkonmiehiä ja uskovaisina itseään pitäviä virkamiehiä kohtaan, joita syytti tapakristityiksi. Ks. Lähtenmäki 2004, 109–112.

393 Suomalaiset ovat kutsuneet Jäämeren rantaa Ruijaksi.

394 Suolinna 1971, 89, 107. Lähtenmäen (2004, 135, 137) mukaan Laestadius ei itse kirjojutuksissaan jakanut tai arvottanut seurakuntalaisiaan tai liikkeen aktiiveja ensisijaisesti näiden etnisen ryhmän mukaan vaan uskonnollisen vakaumuksen ja elämäntavan perusteella.

395 Teerijoki 2007, 378.

396 Kenttä 1975, 153; Elenius 2001, 69, 76, 102, 106. Ruotsin kansankoululaitoksen hitaasta etenemisestä pohjoiseen kertoo, että lukuvuonna 1867–68 pohjoisissa pitäjissä vain kuusi prosenttia kouluikäisiä lapsista kävi kansakoulua, vaikka koko maan koulunkäyntiprosentti oli tuolloin lähes 80. Siten Ruotsin Lappi poikkesi 1800-luvun puolivälissä paitsi kielellisesti myös sivistystasoltaan muusta Ruotsista. Ks. Lähtenmäki 2004, 85.

397 Miettinen 1943, 211; Slunga 1965, 54.

Etenkin 1870-luvulta lähtien Ruotsissa alettiin kuitenkin noudattaa koulutuspolitiikkaa, joka johti koululaitoksen ruotsinkielistämiseen. Aluksi ruotsi oli vapaaehtoinen oppiaine, mutta muutettiin pian opetuskieleksi, vaikka suomenkieliset koululaiset eivät sitä usein ymmärtäneet. Muutoksen taustalla olivat ruotsalaisen valtion ja yhteiskunnan modernisoitumis- ja kansallisvaltiollistumiskehitykseen liittyneet tekijät: tarkoituksena oli kasvattaa rajaseudun väestöstä ”aitoja” ruotsinkielisiä Ruotsin kansalaisia.³⁹⁸ Vaikka toiminnan kohteet eli paikalliset asukkaat eivät kaiketi kannattaneet kaiken opetuksen ruotsinkielistämistä, kielen oppimista saatettiin kuitenkin pitää hyödyllisenä ja tarpeellisenä käytännöllisistä syistä.³⁹⁹ Rajan länsipuolen väestö oli myös aina kuulunut Ruotsiin ja tunsi yhteenkuuluvuuden tunnetta Ruotsin valtioon. Se halusi mieluummin olla kaksikielistä kuin joko suomen- tai ruotsinkielistä.⁴⁰⁰

Suomessa oli rajan länsipuolen tavoin voimassa 1860-luvulle saakka Ruotsin vuoden 1686 kirkkolaki, joka velvoitti vanhemmat opettamaan lapsilleen lukutaidon alkeet.⁴⁰¹ Vuoden 1866 kansakouluasetuksen antamisesta huolimatta kouluja perustettiin Pohjois-Suomeen verkkaisesti. Suomen puolen Tornionlaakson ensimmäinen kunnallinen kansakoulu aloitti toimintansa vuonna 1874 Torniossa ja kouluverkko levisi pohjoisimmallekin rajaseudulle vuosisadan loppuun mennessä. Lisäksi kirkollisen kiertokoulun järjestäminen vähensi vanhempien vastuuta lastensa opetuksesta.⁴⁰² Koululaitoksen nopeampi leviäminen Ruotsin pohjoisosiin merkitsi sitä, että ainakin jotkut Suomen puolella asuvat saattoivat hankkia oppinsa rajan länsipuolelta.⁴⁰³ Kokonaisuutena koululaitos oli kuitenkin yksi tärkeä väline, joka edesauttoi rajaseudun ihmisten erottelua toisistaan ja siten rajan rakentumista.⁴⁰⁴

Suomen autonomian ajalla myös Tornionlaakson tiedonvälitys oli rajan ylittävää. Vielä 1800-luvun loppupuolella Haaparannalla ilmestyi useita suomenkielisiä lehtiä, joissa oli laajoja Suomea käsitelleitä osioita. Lyhyen aikaa jopa Tornion kaupungin viralliset ilmoitukset julkaistiin Haaparannanlehden erillisosiossa. Tämä herätti venäläisviranomaisten huolen, koska he eivät voineet valvoa kirjoittelua Ruotsin puolella.⁴⁰⁵ Suomeen maahantuodut painotuotteet olisi ollut velvollisuus tarkastuttaa sensuuriviranomaisilla ja sensuurin kiristyessä ulkomaalaisten lehtien maahantuonnin valvontaa tehostettiin. Rajan suomalainen virkakunta ei kuitenkaan antanut sensuuriviranomaisille tehokasta virka-apua lehtien salakuljetuksen estämiseksi

398 Tarkiainen 1993, 291; Elenius 2001, 107, 240–241.

399 Vähä 1993, 404; Tarkiainen 1993, 290.

400 Kenttä 1975, 155; Enbuske 1990, 234.

401 Rantatupa 1988, 341; Engman 2009, 106.

402 Vähä 1993, 403; Rantatupa 1988, 342, 346, 409.

403 Jaako 1986, 189.

404 Pekola 2021, 16.

405 Teerijoki 2007, 360–361.

vaan pikemminkin pyrki edesauttamaan sitä.⁴⁰⁶ Rajan viranomaisten omavaltainen toiminta on esimerkki siitä, että rajan oikeudellinen ja hallinnollinen todellisuus ei välttämättä selity pelkästään normeja ja määräyksiä tutkimalla. Olennaista on myös, miten sääntelyä käytännössä sovelletaan.

Suomen ja Ruotsin välisen pohjoisen rajan ylittävä sääntelemätön ja epävirallinen henkilötason kanssakäyminen oli 1800-luvulla vilkasta. Yksi esimerkki rajan ylittävästä yhteistoiminnasta oli Tornion ja Haaparannan alueella toiminut raittiusseura Säde. Rajan ylittävää toimintaa oli varsin monipuolisesti myös muun muassa kulttuurin ja urheilun sarjoilla.⁴⁰⁷ Yksi harvoja kuntien välisen virallisen yhteistyön kohteita olivat Tornion ja Haaparannan yhteiset ruoppaushankkeet 1800-luvun jälkipuolella, joilla syvennettiin Röyttän satamasta tulevaa väylää. Hankkeet palvelivat kummankin kaupungin merenkulkua ja kustannukset pääsääntöisesti puolitettiin.⁴⁰⁸ Kaiken kaikkiaan toiminta yli uuden rajan oli luonteeltaan pitkään varsin mutkatonta, paikallislähtöistä ja epämuodollista.

1.3 Suuret poliittiset muutokset 1900-luvun alussa

1.3.1 Tiukentuva rajahallinta

Venäjän reuna-alueiden tiiviimpään keisarikuntaan yhdistämiseen ja venäläistämiseen tähdännyt toiminta voimistui 1800-luvun lopulla. Paikallista itsehallintoa ei ollut määrä hävittää kokonaan, mutta se ei saanut vaarantaa valtakunnan yhtenäisyyttä. Sisällöllisesti yhtenäisiä lakeja säädettäessä Venäjällä ja Suomessa käytettiin erillisiä menettelyjä, eikä yleisvaltakunnallisiksi luonnehdittuja asioita varten ollut yhteistä lainsäätämisyjärjestystä. Jo 1800-luvun loppupuolella venäläisten tavoitteena oli yhdenmukaista lainsäädäntömenettelyä siten, että valtakunnan lakeja olisi mahdollista saattaa Suomessa voimaan ja suoraan sovellettavaksi myös ilman erillisiä suomalaisten lainsäädäntöelinten voimaansaattamistoimia.⁴⁰⁹ Vuoden 1899 niin sanotulla helmikuun manifestilla (3/1899)⁴¹⁰ suomalaisilta valtioelimiltä päätettiin poistaa päätösvalta asioissa, jotka tulisi ratkaista valtakunnallisella tasolla. Manifesti ei sisältänyt mitään kriteerejä tai rajoituksia sille, mitä kysymyksiä pidettäisiin valtakunnallisina: keisari päättäisi niistä tapauskohtaisesti.

406 Sensuurin huomio kiinnittyi englantilaisten lehtien ohella etenkin ruotsalaisiin ja norjalaisiin julkaisuihin: esimerkiksi vuoden 1904 Venäjän–Japanin-sodan aikana kiellettiin kaikkien tärkeimpien ruotsalaislehtien maahantuonti Suomeen. Sensuurin kiristyminen synnytti maanalaisen suomalaislehdistön, jonka painaminen hoidettiin Ruotsissa ja lehdet salakuljetettiin Suomeen. Heikkinen 1994, 340–341.

407 Teerijoki 2007, 488–489.

408 Teerijoki 2007, 185.

409 Rasilainen 2009b, 401–405.

410 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistuskirja.

Vuoden 1905 niin sanottu marraskuun manifesti (49/1905)⁴¹¹ kuitenkin pysäytti helmikuun manifestin soveltamisen ja kumosi myös muuta niin sanotun ensimmäisen sortokauden sääntelyä. Otteen jälleen tiukennuttua annettiin laki niiden Suomea koskevien lakien ja asetusten säätämisyjärjestyksestä, joilla oli yleisvaltakunnallinen merkitys (45/1910). Lain 2 artikla sisälsi 19-kohtaisen luettelon valtakunnan lainsäätämisyjärjestykseen kuuluvista asioista ja sen 3 artiklan mukaan keisarilla oli yksinomainen oikeus luettelon muuttamiseen ja täydentämiseen. Kun vielä otetaan huomioon lain 10 artikla valtakunnan lainsäädännön ehdottomasta etusijasta paikalliseen lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen, ei Suomen lainsäädäntötoimivallasta jäänyt paljoa jäljelle. Valtakunnallisen lainsäädännön alaan kuuluivat muun muassa ulkomaalaisten oikeudet Suomessa, kansainvälinen liikenne, tullilaitos ja tullitariffit, puhelintoiminta sekä painotuotteiden maahantuonti ulkomailta. On oletettava, että myös Tornionlaakson rajan tilanne olisi muuttunut merkittävästi, jos yleisvaltakunnallista sääntelyä olisi alettu toden teolla soveltaa. Venäjän poliittinen tilanne oli kuitenkin levoton vuoden 1905 vallankumouksen jälkeisinä aikoina ja vuonna 1914 alkaneen sodan poikkeusolosuhteet estivät venäläistämiseen tähtävien lainsäädäntötoimien toteuttamista.⁴¹² Silti venäläiset sotatila- ja poikkeustilasäädökset, joiden perusta luotiin Venäjällä jo 1870-luvun lopulta lähtien, määrittivät sotilasviranomaisille ehdottoman ylivallan siviilihallintoon nähden: poikkeusoloissa sotilasviranomaisilla oli toimivalta muutoin siviiliviranomaisille kuuluneissa tehtävissä.⁴¹³

Ensimmäisen maailmansodan aikana ulkomaanmatkailua rajoitettiin keisarikunnassa, myös Suomessa. Maaliskuussa 1916 annetulla asetuksella Suomen kenraalikuvernöörin erityisistä oikeuksista passiasioihin ja ulkomaanmatkoihin nähden (13/1916) kiellettiin antamasta ulkomaanpassia henkilöille, joiden matkaa kenraalikuvernööri piti vahingollisena sota-ajan olosuhteissa. Ulkomaanpasseja voitiin antaa vain yhtä ulkomaanmatkaa varten kerrallaan, paitsi täysin luotettaville henkilöille, jotka kaupan, elinkeinon tai muun toimen vuoksi olivat monikertapassin tarpeessa. Lisäksi ulkomaalta palaavien osalta tuli ottaa käyttöön samanlaiset silmälläpito- ja rajoitustoimenpiteet kuin muuallakin keisarikunnan alueella. Tornionlaakson raja-seudun poikkeuksia asetuksessa ei erikseen mainittu.

411 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistuskirja toimenpiteistä laillisen järjestyksen palauttamiseksi maahan.

412 Ks. Jussila 2009, 92.

413 Varsinaisesti sotilaallisille viranomaisille kuului ylivalta siviiliviranomaisiin nähden Suomessa vasta ensimmäisen maailmansodan aikana vuodesta 1914 lähtien, kun Suomi oli julistettu sotatilaan. Tiihosen (1989, 245–246) mukaan Suomen autonomian ajalla vallinnut ajatuksellinen perinne puolustus- ja siviilihallinnon välisten suhteiden järjestämisestä poikkeusoloissa siirtyi myös itsenäisyyden ajalle. Ks. myös Kekkonen (2016, 80–81) valkoisen puolen sisäisestä kamppailusta siitä, mitä autonomian aikaista sääntelyä Suomessa olisi tullut tai voitu soveltaa vuoden 1918 sisällissodan aikana ja sen jälkiselvittelyissä. Kekkonen mukaan armeijan itsenäisesti toimineet yksiköt kohtelivat tuolloin vastustajia niiden mallien mukaan, joita vuonna 1909 annettu sotatila-asetus ja ensimmäisen maailmansodan aikaiset siviiliväestöäkin kohtaan ankarat käytännöt edustivat.

Suomen suuriruhtinaskunnan viimeisen senaatin vuonna 1917 antamassa päätöksessä passiasetusten tarkemmasta noudattamisesta (89/1917) puolestaan tähdättiin jo voimassa olleen sääntelyn tehokkaampaan toimeenpanoon. Päätöksessä säädettiin sakolla rangaistavaksi passitta tai muuten salaisesti ulkomaille matkustaminen sekä sellaisen toiminnan avustaminen. Pohjoisen rajaseudun poikkeukset jäivät jälleen puuttumaan.

Poliittisen ja sotilaallisen tilanteen kiristyessä ulkorajojen sääntely tiukentui. Tämä ilmeni myös pohjoisen rajan valvonnan tehostumisena. Perinteisen tavaroiden salakuljetuksen lisäksi pyrittiin torjumaan myös poliittista salakuljetusta, kuten ensin painotuotteiden ja sittemmin myös aseiden tuontia.⁴¹⁴ Sodan myötä lisääntynyt rajan merkitys ja kasvanut rajan ylittävä liikenne merkitsi tullihenkilökunnan huomattavaa lisäystä myös Ruotsin puolella, joten raja virkavaltaistui molemmin puolin.⁴¹⁵

Ensimmäisen maailmansodan syttyminen ei kuitenkaan merkinnyt suurten sotajoukkojen keskittämistä Tornionlaakson rajalle. Ruotsin antaman puolueettomuusjulistuksen myötä Venäjän oli mahdollista siirtää suuri osa joukoistaan eteläisemmille rintamille. Ruotsin sotilasjohto puolestaan sai luotettavilta lähteiltä Suomesta ajantasaisia tietoja Venäjän toiminnasta ja pystyi mitoittamaan omat joukkonsa pohjoisella itärajallaan niiden mukaisesti. Venäjän huollon kannalta rajan häiriötön toiminta oli tärkeää, eikä se ei halunnut sotilaallisesti provosoida Ruotsia. Saksalaiset, jotka puolestaan olivat elätelleet toiveita Ruotsin liittymisestä sotaan puolelleen, olivat tyytymättömiä.⁴¹⁶ Tornionlaakson väestölle oli onni, ettei alueesta tullut yhtä maailmansodan taistelukentistä.

Suomalaisen ja ruotsalaisen virkakunnan lisäksi venäläisten määrä Tornionlaakson rajalla kasvoi. Venäjän salaista poliisia edustaneet santarmit saapuivat rajalle vuonna 1900 ja heidän määräänsä lisättiin vuosien kuluessa.⁴¹⁷ Santarmien salainen toiminta ulottui myös Ruotsin puolelle ja heidän tehtävänsä oli muun muassa ottaa selvää Venäjän etujen vastaisesta painotoiminnasta. Saksan maihinnousua pelänneet venäläiset perustivat vuonna 1915 länsirajaansa valvomaan myös venäläisestä sotilaskunnasta kootun Suomenmaalaisen Rajavartioston, jonka tehtäviin kuului rajatarkastusten lisäksi salakuljetuksen ja vastavakoilutoiminnan estäminen.⁴¹⁸ Vuonna

414 Kun Ruotsin vastaisella rajalla oli vuosisadan vaihteessa ollut alle 20 tullivalvojaa, oli heitä vuodesta 1911 lähtien lähes 40 ja vuonna 1916 jo yli 100. Heikkinen 1994, 346–349. Valvontaresurssien lisääminen oli sinänsä perusteltua, koska rajaseutu tarjosi vastarintatoiminnalle hyviä mahdollisuuksia. Haaparannalta esimerkiksi salakuljetettiin Suomeen kiellettyä kirjallisuutta ja jo vuonna 1903 Ruotsin puolella oli järjestetty asevelvollisuuskuksuntoja vastustanut kokoontuminen. Rantatupa 1988, 367.

415 Ks. Hederyd 1993, 169, 172.

416 Svanberg 1973, 264–266; Leinonen 1982, 270.

417 Santarmiston muodolliset toimivaltuudet olivat laajat, joskin kaventuivat ensimmäisen sortokauden hellittäessä. Teerijoki 2007, 111; Jussila 1976, 198.

418 Teerijoki 2007, 111, 535.

1917 rajalle oli sijoitettuna jo yli tuhat venäläissotilasta ja heidän läsnäolonsa säilyi vahvana myös Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen.⁴¹⁹

Kiristynyt poliittinen ja sotilaallinen tilanne hankaloitti helppoon rajan ylittämiseen tuttuneiden paikallisen elämää. Tullihallitus määräsi vuonna 1903 Tornioon rakennettavaksi aidan, joka sulki Tornionjoen rantaan menevät poikkikadut ja joen ylittävään kävelysiltaan rakennutettiin vartioitu portti. Lopulta kulku Tornionista Haaparantaan tai päinvastoin kiellettiin kaikilta, joilla ei ollut rajan ylittämiseen oikeuttavaa Tornion poliisimestarin tai Haaparannan nimismiehen antamaa passia. Rajanylitysmääräykset lievenivät kuitenkin pian ja vuoden 1905 suurlakon yhteydessä kaupunkilaiset kaatoivat portin.⁴²⁰ Vuonna 1913 rajan yli kulkeminen ilman passia kiellettiin kokonaan. Passipakosta seurasi käytännön vaikeuksia, joten rajaseudun väestö molemmin puolin vapautettiin siitä: passia edellytettiin vain tullimiehille tuntemattomilta henkilöiltä.⁴²¹ Sen sijaan rajaseudun asukkaitakin koskivat uudet määräykset, jotka tekivät rajanylityksen sallituksi vain tietyistä ylikulkupaikoista.⁴²²

Kesällä 1914 syttyneen maailmansodan myötä myös Suomi julistettiin sotatilaan heinäkuun lopussa. Ruotsin hallitus määräsi aluksi maahantulokiellon venäläisten lisäksi myös suomalaisille. Paikkakuntalaiset saivat kuitenkin pian Haaparannan poliisimestarin antamalla todistuksella oikeuden ylittää raja. Jo elokuun lopulla Ruotsi peruutti suomalaisten ja venäläisten yleisen oleskelukieltomääräyksen. Suomen puolella puolestaan kenraalikuvernööri kielsi Tornion ja Haaparannan välisen liikenteen ilta- ja yöajaksi. Suomen sisällä raja-aluetta koskeneita matkustusmääräyksiä kiristettiin siten, että Oulusta sai matkustaa Tornioon vain Oulun poliisiviranomaisten luvalla. Siten Suomen puolen Tornionlaakso oli aiempaa selvemmin raja-aluetta myös Suomen sisämaahan päin.⁴²³

Venäjän vihollisuuksia Saksa kykeni estämään Itämeren merikuljetukset, joten Krimin sodan tavoin lännen ja idän välistä liikennettä siirtyi kulkemaan pohjoista reittiä.⁴²⁴ Puolueettomaksi julistautuneen Ruotsin läpi kulki rahdin ja postin lisäksi myös joukoittain rintamalla haavoittuneita niin itään kuin länteen päin.⁴²⁵ Muurmannin rata Jäämerelle valmistui vasta sotavuosien aikana, mitä ennen Tornionlaakson luoteinen huoltoyhteys oli tärkeä koko Venäjän huollolle.⁴²⁶

419 Rantatupa 1988, 377; Heikkilä 2004, 221.

420 Teerijoki 2007, 112.

421 Tornion Lehti 27.5.1913; Svanberg 1973, 173.

422 Ks. Tornion Laakso 23.5.1913, jossa julkaistiin luettelo sallituista rajanylityspaikoista.; Teerijoki 2021, 191.

423 Svanberg 1973, 175; Teerijoki 2007, 507, 512, 537.

424 Heikkinen 1994, 309.

425 Hederyd 1993, 167; Teerijoki 2007, 510–511. Postin kuljettamiseksi rakennettiin Tornionjoen yli ilmarata, joka valmistui vasta vuoden 1917 keväällä. Ks. Kostet 1982, 215–238.

426 Svanberg 1973, 220; Hederyd 1993, 169.

Saksan vaatimuksesta Ruotsi kuitenkin kielsi tammikuussa 1915 aseiden, ampumarvikkeiden ja muiden sodankäyntiin välittömästi liittyvien tarvikkeiden kuljetukset alueensa läpi.⁴²⁷ Tästä syystä sotatarvikkeita alettiin kuljettaa vaivalloista reittiä Englannille myötämielisen Norjan Skibottnin kautta Kilpisjärvelle ja sieltä rajan itäpuolta pitkän etelään. Pitkän ja vaivalloisen huoltoreitin merkitys jäi Venäjälle vähäiseksi, mutta tavaroiden rahtaaminen toi tilapäisesti rajaseudun suomalaisille hyväpalkkaista työtä.⁴²⁸

Erikoinen vaiheensa sodanaikaisessa länsirajan ylittävässä liikenteessä oli myös vuoden 1915 kevätkausi, jolloin rajaliikenne oli siirtynyt Karunkiin, minne Ruotsin puolen junarata oli valmistunut vuonna 1913. Ruotsalaiset olivat halunneet tehdä radan sisämaahan tykkien kantaman ulottumattomiin. Suomen puolen rata Tornioista Karunkiin rakennettiin ennätysvauhtia ja perustettiin tullikamari matkustajien ja tavaroiden tarkastamiseksi.⁴²⁹ Kiireessä routamaahan rakennettu rata sekä maantie Karunkiin menivät kuitenkin pian liikennekelvottomiksi. Rajaliikenne palautui Tornioon, kun Ruotsin puolen rata valmistui Haaparantaan kesällä 1915.⁴³⁰

Sodan pitkittyessä rajan ylittävä kaupankäynti väheni ja salakuljetus lisääntyi. Elintarvikkeiden ja tavaroiden lisäksi viranomaisilta salassa kulki rajan yli myös vakoojia: Haaparannasta tuli sodan ajaksi merkittävä vakoilukeskus. Suurin osa Saksaan jääkärikoulutettavaksi menneistä ylitti rajan niin ikään Tornioista, tosin usein täysin avoimesti vetoamalla esimerkiksi opinto- tai liikeasioihin Ruotsissa. Ylittämistä helpottivat jääkäriliikkeelle myötämieliset poliisi- ja tullimiehet, joiden tietenkin olisi virkavelvollisuuksiensa nojalla täytynyt pyrkiä kaikin keinoin estämään tällainen toiminta.⁴³¹

1.3.2 Rajan itäpuolen itsenäistyminen

Keisari Nikolai II (1868–1918) luopui kruunusta maaliskuussa 1917, eikä Suomella ollut enää suuriruhtinasta.⁴³² Venäjän duuma asetti uuden hallituksen, jonka oli

427 Leinonen 1982, 274.

428 Leinonen 1982, 311, 329–331.

429 Rajan pystyi ylittämään vain Karungista, mutta paikallisilla oli erityisoikeus käyttää myös Tornion ja Haaparannan välistä puista kävelysiltaa. Hederyd 1993, 167; Bergsten 2012, 8; Teerijoki 2007, 514.

430 Hederyd 1993, 169; Heikkinen 1994, 335.

431 Rantatupa 1988, 370; Teerijoki 2007, 531–535. Suomalaisen hoitama jääkäreiden vastaanotto-asema sijaitsi Haaparannan puolella ja auttoi suomalaisia matkallaan eteenpäin muun muassa antamalla rahaa ja järjestämällä matkalippuja. Svanberg 1973, 335–336; Hederyd 1993, 174.

432 Tiihosen (2019, 29–31) mukaan Nikolai II:n vallasta luopuminen oli seurausta Venäjän pitkäaikaisesta hallitsemis- ja johtamisjärjestelmän heikkenemisestä. Se oli joutunut kovalle koetukselle ensimmäisessä maailmansodassa. Kun järjestelmän hallitsemiskyky oli heikko, sen kaatamiseen ei lopulta tarvittu suuren suurta kumousta. Keisari päätti luopua kruunusta, kun pietarilaisnaiset olivat saaneet tarpeekseen nopeasti heikenneestä elintarviketilanteesta ja käynnistivät mielenosoituksen. Laajenneet spontaanit lakot ja levottomuudet tulivat yllätyksenä hallitukselle, joka ei saanut tilannetta rauhoitettua eikä hallintansa. Kun sotilaat lopettivat tottelemasta, keisarilta ja sen tahtoa epäitsenäisesti toteuttaneelta hallituk-

määrä hoitaa asioita maan perustuslakia säätävään kokoukseen asti.⁴³³ Väliaikainen hallitus antoi niin sanotun maaliskuun manifestin (20/1917)⁴³⁴, jolla muun muassa kumottiin helmikuun 1899 manifestin perussäännökset sekä vuoden 1910 yleisvaltakunnallisesta lainsäädännöstä annettu laki. Pohjoisen rajaliikenteen kannalta olennainen kohta manifestissa koski valtiollisin perustein tuomittujen ja maasta karkotettujen saamaa täydellistä armahdusta: tämä mahdollisti aiemmin poliittisesti vainottujen henkilöiden palaamisen Venäjälle. Suomessa heräsi kiivas sisäistä tilannetta kiristänyt poliittinen ja oikeudellinen kiistely kiistä, missä olivat Suomen oman vallan rajat ja kenelle valta kuului.⁴³⁵ Maaliskuun vallankumouksen jälkeinen valtiovallan jakautuneisuus Venäjällä myös jätti suomalaisille poliittisille toimijoille laajan liikkumattilan.⁴³⁶

Tietoa tsaarinvallan kukistumisesta juhlittiin myös maaliskuisessa Torniossa. Tilanne rajalla ja toimivaltasuhteet suomalaisten ja venäläisten välillä olivat sekavat ja vaihtelevat. Suomen tosiasiallisen sisäisen ja ulkoisen valtiosuvereniteetin kannalta tilanne pohjoisella länsirajalla oli sekava vielä valtiollisen itsenäisyyden⁴³⁷ alkukausina: Suomi ei valtiona hallinnut pohjoista länsirajaansa ja raja oli osittain täysin epävirallisten paikallistoimijoiden ja ulkomaisten sotilaiden hallussa. Hans Kelse-

selta romahti vallan perusta.

433 Jussila 2009, 95.

434 Julistuskirja Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi.

435 Jussila 2009, 98–100. Sekasortoinen tilanne johti niin porvarien kuin työväen taholla epävirallisten joukkojen järjestäytymiseen, joiden tarkoituksena oli käyttää järjestysvaltaa. Ks. Hietaniemi 1992, 38–55.

436 Ks. Tiihonen (2019, 31–37), jonka mukaan vallankumous Venäjällä käynnistyi alhaalta, mutta myös tarjosi runsaat kymmenen vuotta toimineelle valtakunnan duumalle tilaisuuden ottaa osaa valtataisteluun valtion johtamisesta. Samalla kun duuma asetti vanhoillisen perustuslaillisdemokraattisen puolueen (ns. kadettipuolue) johdolla väliaikaisen komitean, myös sosialististen puolueiden edustajat kutsuivat koolle työläisten edustajien neuvoston. Tämäkin kokous pidettiin duuman tiloissa. Perustetulle elimelle annettiin nimeksi Pietarin työläisten ja sotilaiden edustajien neuvosto, johon kuului 2500 sotilasta ja työläistä ilman määriteltyjä valintamenettelyjä tai vaaleja. Vastaavanlaisia neuvostoja oli syntynyt ja syntyi muuallekin Venäjälle. Pietarin neuvosto oli väliaikaisen hallituksen rinnalla toiminut ”toinen hallitus”, joka valvoi väliaikaisen hallituksen toimintaa ja yhteistyössä sen kanssa palautti kuria ja yritti helpottaa elintarviketilannetta. Verrattuna Venäjän keisarikunnan aiempaan hyvin keskusvaltaiseen johtamiseen tilanne oli vallankumouksellinen. Tämä vallan jakautuminen vaikutti merkittävästi siihen, kuinka Suomea hallittiin ja kuka Pietarissa sanoi edustavansa Venäjän hallitusta: kaikki, joilla oli etuja puolustettavanaan, hakivat Pietarista itseään eniten miellyttäneitä Venäjän hallituksen edustajia.

437 Ks. Tiihonen (2019, 221–282) Suomen valtiollisen itsenäistymisen monivaiheisesta ja -tasoisesta prosessista. Eduskunnan 6.12.1917 hyväksymän virallisen itsenäisyysjulistuksen sanamuotoja määriteltäessä tuli selväksi, että ulkovallat voivat tunnustaa Suomen itsenäisyyden vasta, kun sillä on kunnossa oleva valtiojärjestys ja määritelty valtiomuoto. P. E. Svinhufvudin (1861–1944) johtaman senaatin kannalta itsenäisyysjulistus oli ensimmäinen etappi valtiollisen itsenäisyyden saamisessa. Sitä seurasi toinen etappi eli pyrkimys saavuttaa ulkovaltojen tunnustus. Kolmas etappi itsenäistymisen toteuttamisen tiellä oli venäläisten joukkojen poistaminen Suomesta, jossa senaatti kuitenkin katsoi tarvitsevansa Saksan tukea. Todellisen järjestysvallan luominen oli sekin tärkeä etappi tiellä valtiolliseen itsenäisyyteen. Tämä oli suuri kiistakysymys porvarien ja sosialistien välillä ja keskeinen vuoden 1918 sisällissotaan johtanut tekijä.

nin tehokkuusperiaatteen näkökulmasta Suomen valtiollinen suverenisuus ei vielä tuolloin ulottunut pohjoiselle länsirajalle.⁴³⁸

Maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen Tornion kaupunginvaltuusto lähetti onnittelevan duumalle ja venäläisen varuskunnan sotilaat vannoin uskollisuutta uudelle hallitukselle. Tornion työväenyhdistys järjestäytyi työväen neuvostoksi ja otti tehtäväkseen työväen etujen valvomisen sekä järjestyksenvalvonnan. Huhtikuussa 1917 neuvosto ja venäläissotilaat päättivät, että vastaisuudessa neuvosto päättäisi passien myöntämisestä, eikä rajan yli pääsyt ilman työväenneuvoston leimaa. Kesään 1917 mennessä tehtävät palautuivat kuitenkin takaisin viranomaisille.⁴³⁹ Ruotsin puolella koettiin ongelmaiseksi, että venäläiset sotilaat olivat käyttäytyneet rajalla mielivaltaisesti ja väkivaltaisesti myös Ruotsin kansalaisia kohtaan.⁴⁴⁰

Venäjän bolševikkivallankumouksen jälkeen Suomessa levisi suurlakko, joka ulottui Tornioon 15. marraskuuta 1917. Työväenneuvosto oli heti lakon alusta kiinteässä yhteistyössä venäläissotilaiden kanssa ja otti vallan itselleen. Rajan yli pääsi vain neuvoston luvalla ja työväen järjestyksikaarti tarkasti passit. Venäläissotilaat pitivät kuitenkin passien myöntämistä liian löyhäkätisenä ja ottivat passintarkastuksen haltuunsa, vaikka Suomi oli julistautunut itsenäiseksi ja Venäjän uusi bolševikkihallitus tämän tunnustanut. Tammikuun 1918 lopussa venäläiset luovuttivat passien ja matkatavaroiden tarkastuksen kuitenkin suomalaisille, paitsi toisten venäläisten ja muiden ulkomaalaisten tarkastusten osalta.⁴⁴¹

Suomen porvaristo ja työläiset olivat oman armeijan ja järjestysvallan puuttuessa jatkaneet aseistautumistaan, ja kumpikin osapuoli pyrki ottamaan tosiasiallisen vallan haltuunsa. Tilanne kärjistyi tammikuussa 1918 sisällissodaksi, jota valkoiset kävivät senaatin johdolla Vaasasta ja punaiset haltuunsa ottamasta Helsingistä käsin.⁴⁴²

438 Kelsenin alun perin vuonna 1934 suppeampana ja vuonna 1960 täydennettynä ilmestyneen Puhtaan oikeusopin mukaan (2004, 213) valtion rajat ja siten kansallisen oikeusjärjestyksen pätevyys ulottuu niin kauas kuin tuo järjestys on vakaasti muodostettu: sinne asti, missä oikeusjärjestystä pysyvästi noudatetaan ja sovelletaan. Ks. myös Grant (1999, 410–411), jonka mukaan Kelsenin tehokkuusperiaatteen nojalla määritelmä valtiosta ei saanut jalansijaa kuin vasta toisen maailmansodan jälkeen.

439 Teerijoki 2007, 540–544.

440 Svanberg 1973, 273.

441 Teerijoki 2007, 552–556.

442 Hentilä 2009, 108–109. Svinhufvudin senaatti julisti tammikuun lopulla 1918 suojeluskunnan hallituksen joukoiksi ja Mannerheimin joukkojen päälliköksi. Hallituksen vastapuoli eli vastikään muodostettu työväestön toimeenpaneva komitea määräsi puolestaan senaatin jäsenet vangittaviksi. Osa senaatista siirtyi alun perin vain lyhyeksi aikaa Vaasaan muiden senaattorien jäädessä Helsinkiin. Vaasassa senaatti toimi kuitenkin sisällissodan lopulle huhtikuulle saakka. Vaasassa sijaitti myös Mannerheimin päämaja. Työväen punakaartit puolestaan määrättiin taisteluvalmiuteen ja yhdistettiin järjestyksikaarteihin, jolloin ne muodostivat hallituksen joukkojen vastapuolen, Suomen punaisen kaartin. Tiuhonen 2019, 277–282. Ks. Kekkonen (2016, 61), jonka mukaan sisällissodan alkuvaiheessa tilanne oli jonkin aikaa sekava, ja useilla paikkakunnilla vallanotto tapahtui paikkakunnan poliittisten voimasuhteiden ja järjestyksikaartien

Sotatoimien alettua raja Ruotsiin oli lähes täysin suljettu: maahan pääsi ainoastaan Haaparannan poliisimestarin luvalla. Torniossa tammikuun loppupuolella pidetyssä kansalaiskokouksessa hyväksyttiin lausuma, jossa vaadittiin venäläissotilaiden poistumista paikkakunnalta ja koko Suomesta sekä rajaolojen saattamista sota edeltäneeseen tilaan. Venäläissotilailla itselläänkään ei ollut suurta intoa noudattaa käskyjä pysyä Torniossa ja heidän määränsä oli jo alkanut vähentyä.⁴⁴³

Senaatin joukkojen ylipäällikön C.G.E Mannerheimin (1867–1951) käskyä venäläisten aseistariisunnasta ryhdyttiin Torniossa toimeenpanemaan valkoisten apujoukkojen saavuttua. Kaikki venäläiset eivät antautuneet ja vastarintaa tehneet löytiin lyhyessä taistelussa. Osa venäläisistä pakeni Ruotsiin, jossa heidät internottiin. Suomalaiset punaiset eivät osallistuneet sotilasjoukkoina taisteluihin muun muassa puutteellisen aseistuksen vuoksi. Tilanne Torniossa ja sen lähiseudulla rauhoittui nopeasti, mutta liikkumista ja liikenneyhteyksiä raja-alueelle ja sieltä pois valvottiin tarkasti.⁴⁴⁴ Muualta Suomen pohjoisen länsirajan alueelta venäläiset poistuivat rauhanomaisesti.⁴⁴⁵

Vuoden 1918 sisällissodan aikana valkoinen Vaasan senaatti piti pohjoisen länsirajan sotilaallista turvaamista tärkeänä. Helmikuussa Mannerheim antoi oikeuden värvätä henkilöstöä rajavartiointiin, mutta paikallisväestöä pidettiin salakuljetustoiminnan yleisyyden vuoksi epäsojovana. Tornion rajavartiopataljoona, itsenäisen Suomen ensimmäinen rajavartiosto asetettiin pohjoiselle länsirajalle maaliskuussa senaatin päätöksellä ja sen miehistö oli koottu pääosin ulkopaikkakuntalaisista. Tullimiehet puolestaan olivat senaatin Vaasaan asettaman väliaikaisen tullihallituksen alaisuudessa.⁴⁴⁶ Salakuljetuksen lisäksi Tornionlaakson rajalla haluttiin estää kommunistisen propagandamateriaalin tuontia ja Ruotsiin paenneiden punaisten salaista maahantuloa.⁴⁴⁷

Sodankäynnin päätyttyä Suomessa toukokuussa 1918 Ruotsi ryhtyi vähentämään pohjoisen itärajansa henkilökuntaa ja lopetti sotilaallisen valmiuden ylläpidon joulukuussa 1918.⁴⁴⁸ Tornionlaakson raja vakautui lopulta melko vähin inhimillisin ja aineellisin vahingoin. Tämä edesauttoi osaltaan sitä, että yhteydet ja toiminta rajan yli pystyttiin palauttamaan nopeasti ennalleen myös valtiollisesti muuttuneessa tilanteessa.⁴⁴⁹ Ruotsin itäinen rajanaapuri ei ollut enää keisarillisen Venäjän suuriruhtinaskunta vaan itsenäistynyt Suomi.

aktiivisuuden mukaan ilman ennakkosuunnitelmia.

443 Svanberg 1973, 272–274; Teerijoki 506–507.

444 Svanberg 1973, 275–276; Heikkola 1982, 131–134; Teerijoki 2007, 559–562.

445 Heikkilä 2004, 223.

446 Rantatupa 1988, 386; Kosonen 1994a, 17–24.

447 Kosonen 1994a, 25–28; Heikkinen 1994, 374.

448 Suomesta Ruotsiin paenneet punaiset herättivät kuitenkin vallankumouspelkoja ruotsalaisviranomaisissa myös tämän jälkeenkin. Svanberg 1973, 263, 278, 380–382.

449 Pekola 2021, 20.

2 KAHDEN KANSALLISVALTION VÄLINEN RAJA⁴⁵⁰

2.1 Valtiollinen muutos ja rajaseudullinen jatkuvuus

2.1.1 Riitelystä pohjoismaiseen suuntaukseen

Monien vastaitsenäistyneiden valtioiden tavoin Suomelle oli tärkeää tehdä ero naapureihinsa. Vuoden 1918 sisällissodan jäljiltä maa oli jakautunut ja suomalaiskansallisuutta rakentamaan pyrkieneen eliitin kuva kansasta oli kielteinen. Tämä osaltaan lisäsi tarvetta voimistaa käsityksiä valtion ulkoisista vihollisista. Ruotsissa puolestaan ei ymmärretty suomalaisten tarvetta tehdä kansallismielisyyteen nojaavaa identiteettipoliittikkaa. Toiminnan katsottiin ilmentävän suomalaista alemmuuskompleksia ja epäiltiin, oliko suomalaisilla valtiollista kypsyyttä ja kykyä säilyttää itsenäisyytensä.⁴⁵¹

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Venäjältä itsenäistyneiden valtioiden tavoin Suomi suhtautui epäilevästi entisen isäntämaansa uuteen bolševikkihallintoon ja pelkäsi sen yrittävän vallata menettämänsä alueet takaisin. Tämä osaltaan vei Suomen niin sanottuun reunavaltiosuuntaukseen, jota karsastettiin niin sen itä- kuin länsinaapurissa. Ruotsi halusi pitää Suomen reunavaltioyhteistyön ulkopuolella, jotta Pohjola ei muodostuisi mahdollisen sotilaallisen konfliktin taistelulentäksi. Ruotsissa nähtiin, että Suomen pysyminen selkkausten ulkopuolella olisi edellytys myös Ruotsin turvallisuudelle. Näin Suomi voisi parhaiten toimia Ruotsin Venäjän vastaisena puskurialueena.⁴⁵² Ruotsin huoli sotilaallisen jännityksen kasvusta ei ollut turha, koska niin sanottujen reunavaltioiden piirissä valmisteltiin sopimusta poliittisesta sitoutumisesta yhteisiin puolustustoimiin. Suomi kuitenkin lopulta säilytti asemansa sotilasliittojen ulkopuolella. Reunavaltiosuuntauksen aikaan pohjoismaiset yhteydet jäivät vastaavasti taka-alalle.⁴⁵³

Suomen itsenäisyyden alkuvuosina suhteissa Ruotsiin hiersi etenkin kysymys siitä, kummalle maalle Ahvenanmaa kuului. Ruotsi tavoitteli saaria itselleen ja siten muu-

450 Luku perustuu Faravid: Historian ja arkeologian tutkimuksen aikakauskirja -julkaisun numerossa 53 (2022, 53–77) julkaistuun vertaisarvioituun artikkeliini ”Kohti pohjoismaista rajayhteistyötä. Pohjoisen länsirajan ylittävä toiminta ja sen sääntely Suomen itsenäistymisestä sotienjälkeiseen aikaan”, jota olen muokannut ja laajentanut tähän monografiatutkimukseeni sopivaksi.

451 Koivisto 2002, 151–157; Elmgren 2008, 13, 197–198, 284, 298.

452 Turtola 1984, 38, 44–48, 149; Agrell 1985, 58.

453 Turtola 1984, 18–20; Berner 1985, 18.

tosta vuodesta 1809 lähtien vallinneeseen tilanteeseen, mutta Kansainliitto vahvisti Suomen oikeuden Ahvenmaan kesällä 1921. Suomi kuitenkin veloitettiin takamaan Ahvenmaan väestön kielelliset, kulttuuriset ja itsehallinnolliset oikeudet. Kansainvälisoikeudellisesti Ahvenmaan demilitarisointi- ja neutralisointikysymys sai päätöksensä Suomen ratifioidessa Kansainliiton piirissä tehdyn Ahvenmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisointia koskevan sopimuksen (SopS 1/1922) vuonna 1922.⁴⁵⁴ Ahvenmaalaisten oikeuksien toteutumisen takaamisesta annettiin Suomessa vuonna 1922 erillinen niin sanottu takuulaki (189/1922).⁴⁵⁵

Ahvenmaa-kiistan ollessa kuumimmillaan sotilaallinen yhteenotto Suomen kanssa oli Ruotsin puolustusvoimien operaatiosuunnitelmien päävaihtoehto. Varauduttiin, että suomalaiset asevoimat tulisivat pohjoisesta rajan yli Norrbotteniin.⁴⁵⁶

454 Alkuperäisen vuoden 1856 Ahvenmaan demilitarisointisopimuksen sopijapuoli Venäjä ei ollut vuoden 1922 sopimuksenteossa mukana. Tingsten 1964, 115–116; Kalela 1971, 43–56. Lindholm (2023, 57) mukaan Suomen ensimmäinen Ahvenmaan itsehallinnosta annettu laki (124/1920) valmisteltiin nopeasti ja sen tavoitteena oli turvata Ahvenmaan väestön ruotsinkielisyys, oma kulttuuri ja toimintatavat myös osana suvereenia Suomen valtiota. Rosas (2022, 492) toteaa, että itsehallintolain säätäminen myös raivasi tietä Kansainliiton Suomen kannalta myönteiselle vuoden 1921 ratkaisulle. Ks. Suksi (2022, 560–566) Ahvenmaan itsehallintolainsäädännön muutoksista, jotka ovat koskeneet etenkin toimivallan jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä.

455 Laki sisältävä eräitä Ahvenmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä. Ks. HE 42/1921 vp, s. 1, jossa todetaan lain säätämisen taustasta: ”[Kansainliiton] Neuvosto on tunnustanut Suomen suverenisuuden Ahvenmaanmaahan, mutta katsonut, että niitä kansallisuustakeita, jotka sisältyvät Ahvenmaan itsehallinnosta annettuun lakiin, olisi yleisen rauhan vuoksi niin myös Suomen ja Ruotsin välisten vastaisten ystävällisten suhteitten sekä Ahvenmaan väestön menestymisen turvaamiseksi laajennettava. Liittoneuvosto sen vuoksi kokouksessaan viime kesäkuun 27 päivänä yksimielisesti hyväksyi eräistä Suomen lainsäädännön kautta voimaan saatettavista Ahvenmaanmaata koskevista määräyksistä ehdotuksen, jonka Suomen ja Ruotsin edustajat olivat hyväksyneet.” Saman hallituksen esityksen liitteenä (sivut 5–8) ovat Kansainliiton Ahvenmaanmaata koskevat päätökset käännettynä ja alkukielellä ranskaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ilmaisi mietinnössään ”vakavaa arvostelua” päätöksille, joita piti epätyydyttävänä suhteessa Suomessa vallinneisiin katsantotapoihin ja oloihin muun muassa suomen kielen aseman osalta: takuulain 2 §:n nojalla koulujen ja oppilaitosten opetuskielenä oli ruotsi, eikä suomea saanut kuntien suostumuksesta opettaa maakunnan kansakouluissa. Valiokunta kuitenkin katsoi, että tuossa vaiheessa eduskunta ei voinut enää kuin joko muuttamatta hyväksyä tai hylätä asian – muutostenkin tekeminen olisi merkinnyt hylkäämistä. Tällöin Ahvenmaan kysymys olisi tullut jälleen avoimeksi, mikä valiokunnan mielestä ei olisi ollut maan edun mukaista. PeVM 8/1921 vp, 1–2. Takuulaki kumottiin vuoden 1951 uudella Ahvenmaan itsehallintolailla (670/1951).

Ks. Kansainliiton Ahvenmaa-päätösten kansainvälisoikeudellisen aseman ja merkityksen arvioinnista Suksi 2008, 272–283, 303. Ks. myös Saraviita (1990, 136–139), jonka mukaan ”Ahvenmaa-sopimukseksi” (”Ålandsöverenskommelsen”) kutumisesta huolimatta asiassa on kyse Suomen valtion Kansainliitolle yksipuolisesti antamasta sitoumuksesta, joka toteutettiin Suomen sisäisessä oikeudessa edellä mainitulla takuulailla. Saraviidan mukaan Kansainliiton hajaantumisen ja takuulain kumoamisen myötä Ahvenmaan kieli- ja kulttuuriolojen suoja on perustunut yksinomaan perustuslain veroiseen itsehallintolakiin, vaikka oikeustieteilijöiden piiristä oli esitetty myös joitain näkemyksiä Suomen ja Ruotsin välisen sopimuksen olemassaolon puolesta. Saraviidan mukaan on kuitenkin riidatonta, että tällaista sopimusta ei ole julkaistu sen paremmin Ruotsin kuin Suomenkaan valtiosopimusten julkaisusarjoissa. Seikkaperäisemmin asiasta esitetyistä oikeudellisista tulkinnoista ks. Saraviita 1976, 327–342.

456 Åselius 2002, 215.

Ruotsalaishuolet olivat ymmärrettäviä, koska suomalaiset olivat tarttuneet aseisiin myös Itä-Karjalan ja Petsamon Suomeen liittämiseksi. Vuoden 1920 Tarton rauhassa Suomi saikin Petsamon alueen itselleen.⁴⁵⁷ Ruotsin lisäksi myös Norjassa herätti huolta Suomen aktivistipiirien kiinnostus puuttua Ruijan eli pohjoisnorjalaisen suomalaisperäisen väestön asemaan.⁴⁵⁸

Suomen itsenäistyminen ei siten ollut pohjoisia ja pohjoismaisia rajaolosuhteita yksinomaan helpottanut olosuhdemuutos. Suomalaisten itsenäisyyden ja itsemääräämisoikeuden sisällön määrittely koski paitsi valtiosisäisiä kysymyksiä myös valtioalueen rajoja ja suhdetta rajojen ulkopuolelle jääneisiin suomalaisiksi katsottuihin ihmisiin, asuivatpa he missä tahansa naapurivaltiossa.

Tornionlaaksolaiset olivat kiistelevien kansallisvaltioiden välimaastossa, joten heidän kulttuurinen ja kielellinen valtionrajan ylittävä olemassaolonsa oli ongelmallista.⁴⁵⁹ Suomen itsenäistyessä Ruotsin puoleisen Tornionlaakson monelle aiemmin täysin suomenkieliselle alueelle oli muuttanut etelästä ruotsinkielisiä ja suomenkielinen väestö oli aiempaa enemmän kaksikielistynyt. Edelleen esimerkiksi tavanomaiset rajan ylittävät avioliitot ylläpitivät kuitenkin tehokkaasti rajan ylittäviä yhteyksiä ja kulttuurista jatkuvuutta.⁴⁶⁰ Myös leimallisesti suomenkielinen lestadiolainen liike kannatti suomen kielen aseman ylläpitämistä rajan länsipuolella, joskin liike alkoi jo menettää suosiotaan nuorten keskuudessa.⁴⁶¹ Ruotsalaisviranomaiset kuitenkin pitivät lestadiolaisuutta ruotsalaiskansallisen yhtenäiskulttuurin kehittymistä haittaavana tekijänä.⁴⁶²

Pitkälti koulujärjestelmän tehottomuuden vuoksi ruotsinkielistyminen ei vielä sotienvälisenä aikana edennyt yhtä voimallisesti kuin 1900-luvun loppupuolella. Esimerkiksi muihin rajaseudun paikkakuntiin verrattuna varsin ruotsinkielisellä Haaparannalla suomenkielisten koululaisten osuus kaikista oppilaista oli 1930-luvulla vielä 60 %, vaikka opetuskielenä oli jo kauan ollut pelkästään ruotsi. Suomenkielisyys oli vielä toisen maailmansodan päätyttyäkin Ruotsin Tornionlaaksossa

457 Ks. Nygård 1978, 55–58; Lehtola 2012, 83–107.

458 Ks. Nygård 1978, 167–170; Eriksen - Niemi 1981, 174–176. Kveenejä eli suomalaistaustaisia/suomea puhuvia oli asettunut asumaan Jäämeren rannalle, jota suomalaiset kutsuivat Ruijaksi. Läntisessä Ruijassa eli Tromssan läänissä ja Finnmarkin läänin länsiosassa arviodaan asuneen vakinaisesti kveenejä 1600-luvun loppupuolelta lähtien. Kveenejä asui jonkin verran myös muilla alueilla, mutta vilkkaampi muutto pohjoiseen alkoi 1700-luvulla sotien ja katovuosien myötä. Uusi muuttoaalto ajoittui 1860–70-luvuille. Kveeneiksi merkittyjä oli Norjan väestötilastossa 1890-luvun alussa noin 7000. Esimerkiksi vuoden 1801 väestölaskennan mukaan Lyngenin alueella kveenit muodostivat 15 % pitäjän väestöstä, saamelaisen osuuden ollessa lähes 80 % ja norjalaisten vain 6 %. Norjalaisten osuus kasvoi kuitenkin huomattavasti 1800-luvun loppuun tultaessa. Ks. Lähtenmäki 2004, 145–147; Eriksen - Niemi 1981, 30–31.

459 Ks. Elenius 2006, 150.

460 Elenius 2001, 381–385, 395.

461 Lestadiolainen liike oli 1800-luvun loppupuolella alkanut myös hajaantua etenkin opillisten kiistojen myötä. Elenius 2001, 196; Lähtenmäki 2004, 127; Teerijoki 2010, 151.

462 Elmgren 2008, 197–198.

hyvin yleistä.⁴⁶³ Myös esimerkiksi urheilu oli yksi rajan ylittävän toiminnan ruohonjuuritason muoto, joskin 1930-luvulla alettiin ajan henkeä kuvaavasti puhua jo paikallisista Suomi–Ruotsi-maaotteluista.⁴⁶⁴

Maailmansotien välisenä aikana Ruotsi muutti aiemmin aloittamaansa Tornionlaakson assimiloitipolitiikkaa kohti linjaa, joka tunnisti jossain määrin vähemmistöjen oikeudet kieleen ja kulttuuriinsa. Osittain tähän vaikutti ulkoinen paine, koska ajattelu kansallisten vähemmistöjen suojaamisesta oli kasvattanut merkitystään.⁴⁶⁵ Vuonna 1919 perustetussa Kansainliitossa sai kannatusta näkemys, jonka mukaan vähemmistöjen oikeuksia koskevissa kiistatilanteissa voitaisiin järjestää kansanäänestys. Tällöin vähemmistöt voisivat itse valita, mihin valtioon haluaisivat kuulua. Tämän myötä rajaseutujen vähemmistöistä oli tullut uudenlainen mahdollinen uhkatekijä kansallisvaltion alueellista ylivaltaa kohtaan. Myös Ruotsin valtiolle tuli tärkeäksi osoittaa, että Tornionlaakson ruotsalaisväestöllä oli yhtäläinen oikeus Tornionlaakson alueeseen kuin suomalaisella väestöosalla. Kyse ei ollut vain Tornionlaakson väestöstä vaan myös esimerkiksi pohjoisten metsien, kaivosten ja vesivoimaresurssien hallinnasta.⁴⁶⁶

Kansallisten vähemmistöjen suojan periaatteen yleistyminen ilmeni myös rauhansopimuksissa ja vähemmistöjen oikeuksia koskevissa sopimuksissa, joita tehtiin ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa syntyneiden valtioiden oloja järjesteltäessä.⁴⁶⁷

Ensimmäinen sopimus vähemmistöistä koski Puolaa ja se tehtiin Versaillesin rauhan yhteydessä vuonna 1919. Sopimus yhtäältä tunnusti maan suvereeniuden ja itsenäisyyden, mutta toisaalta Versaillesin rauhansopimuksen 93 artiklan⁴⁶⁸ ohella se edellytti Puolaa turvaamaan vähemmistöjensä muun muassa kielelliset, uskonnolliset ja sosiaaliset oikeudet sekä järjestämään asianmukaisen omakielisen kouluopetuksen.⁴⁶⁹ Vastaavia sopimuksia tehtiin muun muassa Tšekkoslovakian, Itävallan, Unkarin, Bulgarian, Kreikan

463 Vuonna 1945 Ruotsin Tornionlaaksossa koulun aloittaneista 72 % oli yksikielisiä suomenkielisiä. Ks. Jaakkola 1972 9–10; Hederyd 1993, 234.

464 Ks. Teerijoki 2010, 142; Teerijoki 2021, 330.

465 Elenius 2001, 244.

466 Elenius 2001, 263, 301, 411; Elenius 2006, 149–150; 167–169. Ks. myös Gullberg (1991), joka käsittelee Ahvenanmaan vuoden 1919 niin sanottua kansanäänestysprosessia alueen Ruotsiin liittymiseksi. Kyse oli Ruotsin ajamasta ja yksipuolisesti järjestystä toimituksesta, jollaisia Gullberg (1991, 510) kuvaa käsitteellä ”unilateral konsultationer” erotuksena kansainvälisesti tunnustetuista ja valvotuista kansanäänestyksistä ”territoriella folkomröstningar”.

467 Vijapur 2006, 367–394, 369.

468 ”Poland accepts --- to protect the interests of inhabitants of Poland who differ from the majority of the population in race, language or religion ---”. Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles). Treaty and protocol signed at Versailles June 28, 1919; protocol signed by Germany at Paris January 10, 1920.

469 Ks. Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland, signed at Versailles, June 28, 1919, artikkelit 8 ja 9.

ja Turkin osalta.⁴⁷⁰ Sopimusten tarkoituksena oli yhtäältä vakiinnuttaa sodanjälkeinen kansallisvaltiollisuuden perustunut aluejako ja toisaalta suojella uusien valtioiden rajojen sisälle jääneitä vähemmistöjä.⁴⁷¹

Ensimmäisen maailmansodan jälkeinen vahvistettu kansainvälisoikeudellinen järjestys siten osaltaan korosti valtioiden rajoja ja niiden merkitystä, joskin ottaen vähemmistöt huomioon. Edellä todetusti Suomessa ahvenmaalaiset olivat kansainvälisoikeudellisesti vahvistetun suojelun piirissä. Sen sijaan pohjoisen rajaseudun suomalaisväestöillä, jotka asuivat Suomen rajojen ulkopuolella, ei ollut erikseen mainittua asemaa ensimmäisen maailmansodan jälkeisissä sopimusjärjestelyissä. Ruotsi oli pysynyt sodan ulkopuolella, eikä sen valtiollinen asema tai rajat muuttuneet, joten uusia sopimuksiakaan ei ollut tarve tehdä. Vähemmistöjen heikko muodollinen asema Ruotsissa osaltaan myös tuki suomenmielisten arvostelua Ruotsin puoleisessa Tornionlaaksossa harjoitettua kielipolitiikkaa kohtaan.⁴⁷² Virallisesti Ruotsi ei myöntänyt alueen ruotsalaistamispyrkimyksiä ja katsoi, että tarkoituksena ei ollut kitkeä pois suomalaisuutta vaan tehdä väestöstä kaksikielistä. Ruotsissa paheksuttiin, että suomalaisuusaktiivit puuttuivat maan sisäisiin asioihin. Suomessa puolestaan ei ymmärretty Ruotsin Tornionlaakson suomenkielisen väestön halua oppia ruotsia ja olla lojaaleja Ruotsin valtiolle. Tätä pidettiin passiivisena alistumisena ruotsalaistamiseen.⁴⁷³

Samoihin aikoihin Suomessa oli repiviä sisäisiä kieliriitoja suomen- ja ruotsinkielisten välillä muun muassa yliopistolaitoksessa.⁴⁷⁴ Eräillä Manner-Suomen ruotsinkielisillä rannikkoalueilla oli myös pyrkimyksiä saavuttaa itsehallinnollisempi asema. Tämä aktiivisuus kuitenkin tyrehtyi ruotsinkielisten oikeudet turvanneen Suomen kielilainsäädännön myötä. Jo vuoden 1919 hallitusmuodon 14 §:n mukaisesti Suomen kansalliskielet olivat suomi ja ruotsi, joiden käytöstä säädettiin tarkemmin suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa annetussa laissa (118/1921) sekä kielilaissa (148/1922).⁴⁷⁵

470 Elenius 2001, 247.

471 Cussó 2019, 68.

472 Elenius 2001, 247.

473 Kalela 1971, 174, 178–182; Elenius 2001, 23, 256–258.

474 Ks. Hämäläinen 1968, 106–109.

475 Hämäläinen 1968, 79–83; Karlsson 2014, 281–290. Poliittisista jännitteistä huolimatta tiiviitä oikeudellisista kytköksistä Ruotsiin osaltaan ilmentää, että mallia Suomen vuoden 1919 hallitusmuotoon oli otettu Ruotsin perustuslaista nimeä ja rakennetta myöten. Niemivuo – Viikari 2018, 112. Ks. Tiihonen (1986, 114–139, 174–177) Suomen ylemmän asteen itsehallinnon kehittämistyöstä autonomian ajan lopulla ja itsenäisyyden ajan alussa. Ensimmäinen ehdotus ylemmän asteen itsehallinnosta tehtiin keväällä 1919. Kuusi ruotsinkielistä kansanedustajaa teki anomusehdotuksen, jossa he muistuttivat eduskunnan vuonna 1917 yksimielisesti hyväksymästä ehdotuksesta ylemmän asteen itsehallinnon järjestämisestä ja vaativat sen voimaansaattamista. Asia ei tuolloin edennyt. Tiihosen mukaan innokkaimpia ylemmän

Suomen ruotsinkielisen väestön oikeudet ovat Suomen valtiollisen itsenäisyyden alkuajoista lähtien pohjautuneet perustuslain tasoiisiin säännöksiin ja niitä täsmentävään lainsäädäntöön. Ruotsissa puolestaan alueellisesti rajattu oikeus käyttää suomea viranomaisissa kirjattiin lakiin (1999:1176)⁴⁷⁶ vasta vuonna 1999 ja laki kansallisista vähemmistöistä ja vähemmistökielistä (2009:724)⁴⁷⁷ säädettiin vuonna 2009.

Tornionlaakson riitaisasta kielipoliittisesta tilanteesta huolissaan olleet ruotsalaiset teettivät asiasta selvityksiä.⁴⁷⁸ Tulos oli ruotsalaisittain helpottava: suomalaisseparatismista ei ollut merkkejä ja väestö halusi kuulua Ruotsiin – heidän olivat aina myös valtiollisesti olleet ruotsalaisia.⁴⁷⁹ Jotkut tahot Ruotsissa myös pyrkivät selittämään historiaa siten, että Tornionlaakson asukkaat oikeastaan olivat suomalaistuneita riikinruotsalaisia. Heidän todellinen kielensä olisi siten ollut ruotsi, jota he vain itse eivät tuolloin osanneet.⁴⁸⁰ Siten ruotsalaiset pyrkivät osittain ylipäänsä kiistämään sellaisen suomalaisvähemmistön olemassaolon Ruotsin pohjoisella itärajalla, jolla olisi voinut olla perusteita vaatia kielellisen tai kulttuurisen vähemmistöasemansa turvaamista.

Ruotsalaisten toiminta oli pitkälti vastausta kielenkäytöltään paikoitellen jyrkään suomalaisuusaktivismiin. Osa aktiiveista järjestäytyi vuonna 1919 Länsipohjan toimikunnaksi, jolla oli tiiviit yhteydet Helsingin suomenmielisiin piireihin ja

asteen itsehallinnon kannattajia olivat valtaosin ruotsinkieliset oikeustieteilijät. Itsehallintokysymyksiin varauksellisimmin suhtautuivat johtavat historian tutkijat ja muut humanististen alojen edustajat, jotka tyypillisesti ajoivat suomalaista kansallisuushenkeä. Itsenäisyyden alkuaikoina heitä huoletti hallinnon hajaannus ja valtion kokonaisedun turvaaminen. Valtioelinten käytännön toiminnassa ilmeni pitkään vahva pitäytyminen lääninhallinnossa. Siten alueellisessa itsehallintokysymyksessä ilmeni kaksi ajalle tyypillistä poliittishallinnollista aatesuuntaa: yhtäältä eheän ja vahvan valtiollisuuden painottaminen ja toisaalta uudenlainen kansallisten vähemmistöjen oikeuksien vaaliminen.

Von Bonsdorffin (1950, 323–326) mukaan ruotsinkielisten itsehallintopyrkimyksissä oli päätavoitteena saada itse päättää omista asioistaan sen sijaan, että olisi oltu kokonaan ”toisen” kansallisuuden vallankäytön alla: ”Vile en gång den svenska befolkningen i Finland betrakta sig som en nationell minoritet, så földe härav, att den måste göra anspråk på en viss rätt att själv bestämma över sitt öde och icke lämna helt beroende av besluten av en annan nationalitet ---”. Von Bonsdorffin toteaman mukaisesti ruotsinkielisten valta-asema Suomen ylimmissä valtiollisissa tehtävissä heikkeni nopeasti ja merkittävästi 1900-luvun alkupuolella. Tämä korosti ruotsinkielisten alueiden itsehallintopyrkimyksiä. Kansallisuustunteellakin oli osansa, koska etenkin ruotsinkielisen Pohjanmaan väestö tunsi vahvaa yhteenkuuluvuutta ruotsalaisuuteen: ”Å ena sidan kan man hänvisa till den svenskösterbotniska befolkningens starka, etnografiskt inriktade svenskhetkänsla – i flere fall fullt jämförbar med ålänningarnas ---”.

476 Lag (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsdomstolar och domstolar.

477 Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

478 Esimerkiksi vuonna 1921 julkaistu Finnbygdsutredningen sai alkunsa Ruotsin valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, jonka perusteluissa todettiin, että Ruotsin valtiolla oli erityisiä velvollisuuksia edistää ruotsin kieltä ja ruotsalaista kulttuuria rajaseuduillaan. Selvitys osaltaan johtikin esimerkiksi kouluopetukseen aiempaa kattavampaan ruotsinkielistämiseen. Ks. Elenius 2006, 165–167.

479 Slunga 1965, 38–40; Elenius 2006, 173–174.

480 Tarkiainen 1993, 277; Elenius 2001, 262–267.

Suomalaisuuden Liittoon. Toimikunnan tavoitteena oli lujittaa Suomen luoteisraja ja herättää suomalaisväestön kansallistuntoa Suomea ja suomalaisuutta kohtaan. Toimikunnan piirissä esitettiin myös ajatuksia rajan siirtämiseksi Kalixjoelle, jotta ”suomalaisalue” olisi saatu jälleen yhdistetyksi saman valtakunnan piiriin. Aiempaa fennomaanista liikehdintää vaarallisemmaksi suomalaisuusaktivismin teki, että se oli tehokkaammin organisoitua ja sillä oli kansainvälistä kaikupohjaa. Ruotsin puolen suomalaisväestö ei kuitenkaan innostunut asiasta eikä kokenut suomalaisaktiivien toimintaa omakseen. Tämän vuoksi toimikunta alkoi suunnata huomiotaan kohti Suomen puolen rajaseutua johtoajatuksenaan, että menestyvä ja vahva rajaseutu voisi houkutellessa rajan länsipuolen ”heimolaisia” itään. Suomen valtiolliset päättäjät ja muu eliitti ei osoittanut suurta kiinnostusta, ja toiminta hiipui pääosin jo 1920-luvun alkuvuosina.⁴⁸¹ Koettu ”Suomi-vaara” johti kuitenkin siihen, että Ruotsin valtiovalta kiinnitti lisähuomiota ja resursseja pohjoisen itärajan olojen kehittämiseen.⁴⁸²

Suomalaisten rajan yli intoileva kansallisuusaktivismi saattoi siten välillisesti nopeuttaa Tornionlaakson länsipuolen ruotsalaistumista, koska Ruotsin valtiovalta pyrki torjumaan todelliseksi kokemaansa uhkaa. Ruotsalaispelkoja voi ymmärtää, koska suomalaiskansallista laajentumishakuista ajattelua ei voida kuitata pelkästään yhden poliittisen laidan nuorisoradikaalien mellastukseksi. Vastaavia ajatuksia ilmeni myös laajemmin.⁴⁸³ Tornionlaaksoon liittyneet kieli- ja kansallisuuspoliittiset kiistat osoittavatkin, että Suomen rajat eivät olleet itsenäisyyden alkuaikoina selvät vaan niitä yritettiin perustella eri tavoin.⁴⁸⁴ Valtion territoriaalisen ja poliittisen alueen määrittely kytkeytyi sen kulttuurisen alueen määrittelyyn, jossa Suomi pyrittiin esittämään yhdenmukaisena kokonaisuutena suhteessa ”toiseen”⁴⁸⁵: erillisenä yhtäältä Ruotsiin lännessä ja Venäjään idässä.⁴⁸⁶

Vuonna 1923 Suomen puolen rajakunnat perustivat Tornionlaakson kuntain toimikunnan, joka oli lajissaan ensimmäinen ja toimi esikuvana myöhemmin perustetuille kuntainliitoille. Tarkempaa lainsäädäntöä kuntainliittojen osalta ei vielä ollut, mutta yhteistoiminnan säädännäisenä pohjana voitiin nojata vuoden 1918 alussa voimaan tulleeseen kunnallislainsäädäntöön.

481 Pasanen 1977, 10–23; Nyström 1987, 13–16; Elenius 2001, 249–250. Ks. Länsipohjan toimikunnan toimintaohjelma Rantakokko 1993a, 16

482 Elenius 2006, 170–171.

483 Esimerkiksi sosiaalidemokraattinen valtiomies ja historiantutkija Väinö Voionmaa (1869–1947) katsoi vuonna 1919, että: ”Ruotsin suomalaisten alueiden yhdistäminen Suomeen sisältäisi yksinkertaisen, maantieteellisen, historiallisen ja valtiollisen oikeuden.” Voionmaa 1919, 206.

484 Ks. alueiden määrittelystä Lähteenmäki 2009, 7–21; Kuusisto – Merovuo 2021, 23–47.

485 Ks. Hall (1999, 82), jonka mukaan kansalliset kulttuurit saavat vahvan tunnon identiteetistään asettamalla itsensä toisia kulttuureita vastaan, vaikka todellisuudessa erot voivat olla keinotekoisia ja mielivaltaisia.

486 Paasi 1996, 47; Vihavainen 2004, 11–13.

Maalaiskuntain kunnallislain (108/1917) 2 §:n 5 momentin nojalla maalais- ja kaupunkikuntaa ei saanut yhdistää yhteiseen kunnallishallintoon, mutta pykälän 6 momentti mahdollisti niiden yhteistoiminnan yksittäisissä asioissa, mikäli kunnat yhteisessä edustajakouksessaan niin päättivät. Kyseessä olleen kaltainen rajakuntien yhteinen toimielin näytti mahtuvan hyvin säännöksessä kunnille myönnettyyn yhteistoimintamahdollisuuteen.⁴⁸⁷

Toiminta-ajatuksensa mukaisesti Tornionlaakson kuntain toimikunnan tarkoituksena oli vahvistaa Suomen länsirajaa suojamuurina. Rajaseudun suomalaiskuntien yhteistyö koettiin tarpeelliseksi Ruotsin kanssa kilpailussa pärjäämiseksi, ei rajan ylittävän yhteistyön tekemiseksi. Ruotsin puolelle vastaava kunnallinen toimikunta Tornedalskommunernas förbund perustettiin vasta vuonna 1941. Suomalaistoimikunnalla ei siten ollut sotienvälisenä aikana organisatorista vastinparia rajan toisella puolella. Aikojen muuttumisesta kertoo, että Ruotsin toimikunnan tavoitteena oli alusta asti edistää yhteistyötä Suomen puolen organisaatioihin ja toimijoihin.⁴⁸⁸ Suomen puolen toimikunnan perustamisen aikaan kyse oli vielä rajaa rakentavasta joko–tai-jaottelusta, jossa rajan toinen puoli nähtiin usein pikemminkin kilpailijana kuin yhteistyökumppanina: Suomessa haluttiin muun muassa kuroa kiinni Ruotsin puolen taloudellista etumatkaa.⁴⁸⁹

Suomen itsenäisyyden jälkeisinä vuosina olosuhteet eivät olleet otolliset Suomen ja Ruotsin väliselle yhteistyölle, mutta pohjoismainen suuntaus koki arvonnousun Euroopan turvallisuustilanteen heikentyessä 1930-luvun taitteessa ja Kansainliiton turvallisuusjärjestelmän menetettyä uskottavuutensa.⁴⁹⁰ Suomi ei nähnyt pohjoismaiselle turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle vaihtoehtoja, koska tukea ei voitu mistään muualta odottaa ja mikä tahansa muu suuntaus olisi saattanut Suomen

487 Kaupunkien kunnallislain (108/1917) 2 §:n 1 momentti puolestaan sisälsi kaupunkien ja maalaiskuntien yhteistoiminnasta viittauksen maalaiskuntain kunnallislakiin ja 2 momentti oikeutti kaupunkikunnat olemaan myös keskenään vastaavassa yhteistoiminnassa. Elokuussa 1919 annettiin laki 27 maaliskuuta 1919 annetun kaupunkien kunnallislakia muuttavan lain muuttamisesta (105/1919). Lain 2 §:ssä uudistettiin aiempi sääntely, jonka mukaan kaupunki- ja maalaiskuntaa ei saanut yhdistää yhteiseen kunnallishallintoon. Pykälän mukaan kuitenkin tapauskohtainen yhteistyö oli edelleen mahdollista ja valtioneuvostolla oli toimivalta tällaiseen yhteistyöhön velvoittaa: ”Milloin kuitenkin yhteinen toiminta jossakin asiassa katsotaan olevan aikaansaattava eivätkä kunnat voi siitä keskenään sopia, olkoon yhteistä toimintaa haluavalla kunnalla valta lähettää asiasta tarpeellinen selvitys ja ehdotus sen järjestämisestä maaherralle, jonka tulee oman lausuntonsa kera jättää asia Valtioneuvoston ratkaistavaksi.” Ks. Tornionlaakson kuntain toimikunnan perustamisvaiheista Aho 1973, 7–10; Rantatupa 1988, 547; Rantakokko 1993a, 98.

488 Kaleva 26.2.1922, pääkirjoitus; Mattson Barsk 1993, 147, 150.

489 Pekola 2022, 60. Ks. myös Rantakokko (1993a, 15), jonka mukaan Suomen valtio osoitti kiinnostusta Tornionlaakson kuntain toimikuntaa kohtaan ja myönsi sille toiminnan alkuvuosina tukea erityisesti rajaseutuvaroista.

490 Ks. Kansainliiton peruskirjan mukaisista käytännössä toimimattomiksi osoittautuneista konfliktinratkaisuartikloista Selén 1974, 20–25. Pohjoismaisen suuntauksen noususta erityisesti Suomessa ks. Majander 2004, 48–70.

puolueettomuuden kyseenalaiseksi.⁴⁹¹ Suomessa alettiin pitää yhä tärkeämpänä, että maa ja sen kansa mielletäisiin sivistyksellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti Skandinavian yhteyteen.⁴⁹² Suomi antoi vuonna 1935 yksipuolisesti niin sanotun pohjoismaisen julistuksen, jossa se pyrki asemoimaan itseään kohti Skandinaviaa.⁴⁹³

Pohjoismaiden hallitukset hyväksyivät myös vuonna 1938 yhdenmukaiset puolueettomuusmääräykset (SopS 17/1938), jotka eivät kuitenkaan sisältäneet sotilaalliseen avunantoon liittyneitä velvoitteita.⁴⁹⁴ Ruotsille oli tärkeää pitää Neuvostoliitto pois Tornionlaaksosta, jonka se näki edelleen puskurialueena.⁴⁹⁵ Toisaalta Neuvostoliiton kannalta Suomen suuntautuminen Skandinaviaan oli pienempi paha kuin reunavaltiosuuntaus, vaikka sen suhtautuminen Suomen pohjoismaisuuteen olikin epäluuloista. Moskovassa pelättiin, että Suomi saisi kammettua pohjoismaiset naapurinsa pois puolueettomuuden linjalta.⁴⁹⁶

Ruotsi oli ensimmäisen maailmansodan jälkeen heikentänyt tietoisesti armeijaansa.⁴⁹⁷ Ruotsalaisotilaat arvioivatkin maan puolustamisen olevan vaikeaa sen omilla rajoilla. Siksi avun lähettäminen Suomeen ja yhteinen puolustautuminen Suomen kanssa koettiin tarpeelliseksi. Ruotsin aseman katsottiin muuttuvan turvattomaksi, mikäli venäläiset pääsisivät Tornionjoelle ja Pohjanlahden rannalle. Suomen valloituksen myötä neuvostoarmeija olisi ollut edullisissa asemissa Ruotsiin tehtävää jatkohyökkäystä varten. Siksi Ruotsin puolustus olisi puolustusasiantuntijoiden mukaan tullut siirtää Tornionjoelta Rajajoelle.⁴⁹⁸

Ruotsin Suomelle antaman mahdollisen sotilasavun pullonkaulana pidettiin muun muassa Haaparannan ja Tornion välisen rautatielinjan puutteellista kapasiteettia. Rautatie ei pystyisi selviytymään ruotsalaisjoukkojen kuljetuksesta Suomeen vaan pääosa mahdollisista avustusjoukoista olisi kuljetettava meritse.⁴⁹⁹

491 Berner 1985, 23; Wahlbäck 2020, 141.

492 Tingsten 1964, 246; Selén 1974, 228; Turtola 1984, 22, 64, 205–206.

493 Ks. pääministeri T.M. Kivimäen eduskunnan täysistunnossa vuoden 1936 talousarvion käsittelyn yhteydessä esittämä lausunto: ”--- *Koska Suomen edut myös vaativat ennenkaikkea valtakunnan puolueettomuuden säilyttämistä, on luonnollista, että Suomen suuntautuminen tapahtuu Skandinaviaan päin, johon maatamme enemmän kuin muuanne sitoo myös maantiede, historia, talouspolitiikka ja kulttuuri ja niistä kasvanut yhdenlaatuinen maailmankatsomus.* ---”. Täysistunnon ptk. 69/1935 vp, 5.12.1935, asiakohta 5 pl., 2513–2514.

494 Ks. Meres-Wuori 1998, 79.

495 Ekman 2018, 93, 103.

496 Selén 1974, 253–254; Turtola 1984, 81.

497 Ks. poliittiseen päätöksentekoon liittyneestä rauhanoptimismista ja pyrkimyksestä demokratisoida ruotsalaista yhteiskuntaa puolustusmenoista säästämällä Harrison 2017, 63–64.

498 Turtola 1984, 107, 130–135, 220.

499 Rautatie ei pystyisi selviytymään ruotsalaisjoukkojen kuljetuksesta Suomeen, vaan pääosa mahdollisista avustusjoukoista olisi kuljetettava meritse. Sotilastasolla valmisteltiinkin tutkielma Suomen rautatie-

Esimerkkinä Ruotsin kasvaneesta sotilaallisesta kiinnostuksesta Suomea kohtaan oli myös ruotsalaisten upseerien vuoden 1937 vierailu Lapin ja Kainuun rajavartiostoihin, jossa tutkittiin idästä päin tulevan hyökkäyksen mahdollisia reittejä. Levottomuutta pohjoisella alueella olivat lisänneet niin sanotut kummituslennot 1930-luvun puolivälissä, joita oli havaittu niin Suomen, Ruotsin kuin Norjan pohjoisosissa. Viranomaisten piirissä arveltiin, että koneet olivat lähtöisin Neuvostoliitosta.⁵⁰⁰ Suomalaista ilmatorjuntaa ei ollut, joten pääsy Suomen Lapin ilmatilaan rajoittamaton.⁵⁰¹

Lisääntynyt sotilaallinen aktiivisuus ilmensi Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun jälleen kasvanutta sotilasstrategista merkitystä. Suomen ja Ruotsin välisestä ei-julkisesta sotilasyhteistyöstä huolimatta Ruotsi ei sitoutunut Suomen puolustamiseen muodollisin sopimuksin. Se halusi säilyttää liikkumavaransa auttaa Suomea parhaaksi harkitsemallaan tavalla, mitä Krister Wahlbäck on kutsunut Ruotsin ”mahdollisen tuen politiikaksi”.⁵⁰²

Suomen ja Ruotsin välisten suhteiden tiivistämisen esteenä ollut vaikea kieli- ja kansallispoliittinen tilanne oli osaltaan haitannut myös Tornionlaakson rajan ylittävien virallisten yhteyksien kehittymistä. Kielitaistelun kireä ilmapiiri kosketti paitsi poliittisessa järjestelmässä toimineita myös kansalaispiirejä laajemmin.⁵⁰³ Kädenojennuksena maiden väliselle suhteiden parantamiselle Ruotsin valtiopäivät päätti vuonna 1935 palauttaa aiemmin kouluopetuksesta poistetun suomen kielen opetussuunnitelmaan vapaaehtoisena aineena.⁵⁰⁴ Tällä tuskin oli suurempaa käytännön merkitystä suomen kielen aseman kannalta, mutta se oli periaatteellisesti merkittävä osoitus kieliristiriitojen lieventymisestä.⁵⁰⁵ Myös Suomessa alettiin katsoa, että muuttunut aika oli ajanut kielipoliittisten vastakkainasettelujen ohi.⁵⁰⁶

Vuonna 1937 Ruotsin ja Suomen ulko- ja opetusministerit tekivät Tornionlaaksoon vierailun, jonka tavoitteena oli parantaa maiden välisiä suhteita alueella.⁵⁰⁷

verkon kuljetusmahdollisuuksista sekä yhdysliikenteestä Ruotsin kanssa. Turtola 1984, 61, 92, 151.

500 Kosonen 1994c, 178, 185.

501 Alakulppi 1999, 80–81.

502 Wahlbäck 2020, 139.

503 Meinander 2018, 41. Sotilaiden parissa koettiin niin ikään, että kieliriitely voisi uhata myös puolustusyhteistyön onnistumista. Turtola 1984, 140–142.

504 Elenius 2001, 16; Elenius 2006, 186.

505 Elenius 2006, 185; Elmgren 2008, 295.

506 Kielikiistan kaltainen ”kuudennen luokan kysymys”, kuten sosiaalidemokraatti Väinö Tanner (1881–1966) asian ilmaisi, ei saanut rikkoo pohjoismaista yhtenäisyyttä. Koivisto 2002, 151–158.

507 Ruotsin puolelta vierailuun osallistui ulkoministeri Rickard Sandler (1884–1964) ja opetusministeri Arthur Engberg (1888–1944), Suomesta ulkoministeri Rudolf Holsti (1881–1945) ja alatorniolais-syntyinen opetusministeri Uno Hannula (1891–1963), joka oli itse ollut aiemmin aktiivitoimija Länsipohjan toimikunnassa. Sandler puolestaan oli ollut aiemmin avustamassa suomalaisten kommunistien maanalaista toimintaa toimittamalla Viesti-nimistä julkaisua, jota tehtiin Tukholmassa ja kuljetettiin pohjoisessa rajan yli salaisesti suomalaisille. Näin ollen molemmissa delegaatioissa oli matkassa ministerit, joilla oli aiempaa kokemusta Tornionlaakson rajaseutuun liittyvää luonteeltaan rajan ylittävistä yhteis-

Vierailun tuloksena koottiin Tornionlaakson komitea, jonka tehtävänä oli käsitellä rajaseudun erityisongelmia ja suunnitella toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi. Komiteassa tärkeiksi rajan ylittäviksi hankkeiksi katsottiin muun muassa sotilasesikuntien kanssa yhteistyössä tehtävä tie-, puhelin- ja lennätinverkon kehittäminen. Siten sotilaalliset näkökohdat olivat 1930-luvun loppupuolen kireässä kansainvälispoliittisessa tilanteessa rajayhteistyön kehittämisen tärkeä peruste. Pohjoisten läänien maaherrat sopivat vuonna 1938 rajan ylittävän virallisen yhteistyöelimen perustamisesta. Yhteistyösuunnitelmien käytännön toteutuminen jäi kuitenkin sodan jalkoihin.⁵⁰⁸

Tornionlaakson rajan ylittävän yhteistyön virallisen kehittämisen kannalta olosuhteet olivat muuttuneet aiempaa suotuisammiksi. Ruotsi oli kenties henkisesti aiempaa valmiimpi ojentamaan yhteistyön kättä Suomelle, joka oli jo osoittanut kelpoisuuttaan valtiolliseen itsenäisyyteen. Toisaalta Ruotsin assimilaatiopolitiikkaa oli lievennetty, mikä helpotti tilannetta Suomen kannalta. Lisäksi uusien sotilaallisten uhkien luoma ulkoinen paine kannusti riitelyn unohtamiseen ja yhteistyön tiivistämiseen. Tällöin myös Tornionlaakson raja alkoi näyttytyä valtiollisen erotelulinjan sijaan pikemminkin yhteistyötä mahdollistavana kosketuspintana.⁵⁰⁹

2.1.2 Käytännöllinen rajaviranomaisyhteistyö

Suomi lakkautti vuoden 1921 lopulla olojen riittävästi rauhoituttua Ruotsin rajan vastaisen rajavartiostonsa. Valvontavastuu siirtyi tullilaitokselle ja poliisiviranomaisille. Rajavartiolaitoksen voimavarat kohdennettiin maarajoilla itärajan valvontaan, ja se palasi länsirajalle vasta toisen maailmansodan jälkeen turvallisuusympäristön jälleen muututtua. Lisääntyneen vastuun myötä tulli sai kasvattaa pohjoisen länsirajan henkilöstöään, mutta noin 130–140 tullivartijan vahvuudella pitkää rajaa ei edelleenkään voitu valvoa tehokkaasti.⁵¹⁰ Ruotsin tullin organisoituminen maan pohjoisella itärajalta vastasi pitkälti suomalaisia järjestelyjä.⁵¹¹

Rajavalvonnan järjestämisellä oli myös aluepoliittinen ulottuvuutensa. Lapin läänin perustamista suunniteltaessa Torniossa katsottiin, että rajan valvonta voitaisiin hoitaa kunnolla ainoastaan, mikäli perustettavan läänin pääkaupunki olisi Tornio.⁵¹²

kunnallisesta toiminnasta. Ks. Rantakokko 1993a, 17; Elenius 2006, 184, 187; Lackman 1997, 60.

508 Varsinainen rajan ylittävän yhteistyöelin, suomalais-ruotsalainen Tornionlaakson neuvosto perustettiin lopulta vasta 1980-luvulla. Slunga 1965, 52–53; Enbuske 1990, 239–240; Rantakokko 1993a, 96.

509 Ks. Pekola 2022, 61.

510 Suomen puoleinen maaraja Torniota Enontekiölle muodosti tullivalvontakokonaisuuden, joka oli jaettu tullirajaviskaalien johtamiin tullipiireihin. Eteläisimmän piirin muodostivat Alatornio ja Tornio. Ylitornio ja Pello olivat oma piirinsä. Kolari, Muonio ja Enontekiö olivat yhtenä piirinä, kunnes vuonna 1947 Enontekiö erotettiin omaksi piirikseen. Kosonen 1994a, 17–28; Heikkinen 1994, 400; Pohjonen 1994a, 342–343; Peura – Peura 2001, 2–21.

511 Suomen vastainen raja oli jaettu rajavalvontapiireihin, joiden pääpaikka oli Haaparannassa. Vuodesta 1928 lähtien rajavalvontapiirit muutettiin rajapiireiksi, jotka olivat suoraan Ruotsin tullihallituksen (Generalullstyrelsen) alaisuudessa. Berggren 1986, 107–109; Hederyd 1993, 339.

512 Teerijoki 2010, 159.

Lääniä perustettaessa kyseenalaistettiin, mitä yhteistä esimerkiksi Tornionlaaksolla ja Kemillä oli muun Lapin kanssa. Maalaisliittolaiskansanedustaja Uuno Hannulan (1891–1963) mukaan alueet eivät halunneet ”*tulla liitetyksi Lappiin, näiden alueiden entiseen takamaahan*” ja että ”*valtava osa uuden läänin väestöstä suhtautuu perin pidättyvästi jopa vastenmielisesti lääninjakoon*”.⁵¹³

Tornionlaakson ja Kemijokisuun kunnat olisivat halunneet jäädä osaksi Oulun läänin. Oulun läänin jakamisesta kahteen lääniin annetun lain (255/1936) ja sen nojalla annetun päätöksen (256/1936) mukaisesti läänin pääpaikkana aloitti kuitenkin Rovaniemi vuoden 1938 alussa. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin tärkeäksi, että Ruotsin vastainen raja tulisi kuulumaan yhteen lääniin ja että rajaseutukysymyksistä huolehtisi sama lääninhallitus. Siten rajaa koskevat hallinnolliset toimenpiteet ja ratkaisut olisivat yhdenmukaisia muun muassa lauttaus- ja kalastusasioiden osalta.⁵¹⁴

Sen sijaan eduskunnan mietintövaliokuntana toiminut laki- ja talousvaliokunta ei pitänyt Ruotsin vastaisen rajaseudun olojen järjestämisen osalta ongelmallisena, mikäli pohjoisin osa Ruotsin vastaista rajaseutua olisi tullut kuulumaan Lapin lääniin ja eteläinen Oulun lääniin. Valiokunnan mukaan tästä ei olisi aiheutunut ylitsepääsemätöntä haittaa esimerkiksi tulli- ja rajavartiointin järjestämiselle. Valiokunnan kanta ei toteutunut sen osalta, että Lapin läänin eteläinen raja olisi kulkenut Kolarin kunnan etärajasta itään päin.⁵¹⁵

Läänin perustamisen eduskuntakäsittely kertoo osaltaan siitä, että Tornionlaakson rajaseudun määrittely ja sijoittuminen valtion kehityksessä olleeseen aluehallintoon oli myös valtiosisäisesti osin kiistanalainen kysymys. Perusteena Tornionlaakson erillisyydelle suhteessa muuhun Lappiin käytettiin juuri rajan ja sen valvonnan erityispiirteitä.

Suomen ja Ruotsin rajaviranomaisten harjoittamasta käytännön yhteistyöstä ei ollut sovittu muodollisesti, mutta sitä tehtiin niin sanottujen herrasmiehsopimusten pohjalta. Tullivartijoiden välillä oli jatkuvaa yhteistyötä muun muassa salakuljetusta koskevassa tietojenvaihdossa. Toiselta puolelta rajaa tiedon saatuaan viranomaiset

513 Ks. vastaperusteluista esim. edustajien Hannula ja Hänninen puheenvuorot 7.2.1936 pidetyn täysistunnon asiakohdassa 2 (Ehdotus laiksi Oulun läänin jakamisesta kahteen lääniin). Hannula puolsi läänin pääkaupungiksi Kemiä, ”*Pohjolan suurinta väestökeskusta likennellen 18,500 henkeä käsittävine asukasmäärineen läänin pääkaupunkia Oulua*”. Myös ed. Hänninen epäili, että Tornio ja Kemi tulisivat kohtelevaan Rovaniemeä ”*yliolkaisesti läänin pääkaupunkina pienuutensa vuoksi ja muuten olisi bankalaa sinnepäin asioiden rantamailta päin*”. Ks. keskustelu täysistunnon ptk. 83/1935 vp, 7.2.1936, asiakohta 2, 3410–3418.

514 Ks. HE 92/1935 vp, 3–6.

515 Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 14/1935 vp, 1–2.

pystyivät olemaan rajan ylittäjiä vastassa oikeassa paikassa. Salakuljettajia jahdatessa takaa-ajoa ei kuitenkaan voitu jatkaa rajan toiselle puolelle.⁵¹⁶

Jo sotienvälisenä aikana sopimusperusteista rajan ylittävää yhteistyötä tehtiin kuitenkin etenkin alkoholin merellä tehdyn salakuljetuksen torjunnassa, vaikka tulokset olivat pääosin laihoja.⁵¹⁷ Suomen vuosien 1919–1932 kieltolaki⁵¹⁸ lisäsi osaltaan salakuljetusta, mutta myös Ruotsissa alkoholisääntely oli tiukkaa, mikä piti yllä pimeän viinan kysyntää rajan molemmin puolin. Alkoholin salakuljetuksen ammattimaistuttua Suomen ja Ruotsin välinen maaraja jäi vähämerkitykselliseksi verrattuna merellä olleisiin pääkuljetusreitteihin.⁵¹⁹

Oikeudellisesti merkittävä oli kuitenkin Suomen ja Ruotsin välillä jo kieltolain päätymisen jälkeen tehty sopimus yhteisestä valvonnasta alkoholitarvainten luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi (SopS 15/1934). Ahvenanmeren yhteistä valvontaa koskenut sopimus tähtäsi Pohjanlahden sulkemiseen sprilaivoilta. Sen 1 ja 2 artiklojen nojalla toisen sopimusvaltion valvontahenkilökunnalla oli sopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella toisen sopijavaltion alueella sama velvollisuus harjoittaa valvontaa alkoholin luvattoman tuonnin ehkäisemiseksi kuin sillä oli omilla aluevesillään. Sopimuksen myötä myös toisen valtion vartioalukset pystyivät ottamaan toisen valtion aluevesillä olleet salakuljetusalukset kiinni. Valvontaviranomaisten toimiessa toisen valtion aluevesillä oli sopimuksen 3 artiklan nojalla noudatettava sen sääntelyä.

Suomen valtiopäiväasiakirjoissa ei sopimuksen osalta tunnustettu oikeudellisia tai periaatteellisia ongelmia vaan sen katsottiin mahdollistavan tehokkaamman valvonnan ja siten salakuljetuksen torjumisen.⁵²⁰ Samoin sopimuksen hyväksymistä koskevassa Ruotsin valtiopäiville annetussa esityksessä katsottiin, että sopimus mahdollistaisi käytännössä sprii salakuljetuksen tehokkaamman torjunnan erityisesti Pohjois-Ruotsin osalta.⁵²¹ Näin ollen jo sotienvälisenä aikana pystyttiin osittain institutionalisoimaan

516 Ks. virkamiesnäkökulmasta kuvausta rajaseudun sääntelemättömästä rajan ylittävästä viranomaisyhteistyöstä Bergman 1973, 177–185, 181. Vastaavista käytännön yhteistyökokemuksista myös Peura – Peura 2001, 21–23, 196, 204, 214, 218.

517 Kosonen 1994b, 195, 223. Itämeren rantavaltioiden ja Norjan tekemä sopimus alkoholitarvainten salakuljetuksen ehkäisemiseksi (SopS 26/1925) osoittautui tehottomaksi. Sopimuksen seurauksena muodostuneet Suomen ja Ruotsin väliset sulkalueet eivät pitäneet ja sprii salakuljetus jatkui yhä hitailla pirtulaivoilla, jotka toimivat aluevesirajan ulkopuolella. Ks. Ylimaunu 2022, 110.

518 Alkoholikiellosta päätettiin jo autonomian ajalla. Ks. Asetus alkoholipitoisten aineiden valmistuksesta, maahantuonnista, myynnistä, kuljetuksesta ja varastossapidosta (29/1917). Varsinainen ”kieltolaki”-niminen säädös (158/1922) säädettiin vuonna 1922.

519 Filpus 2001, 178–182; Teerijoki 2010, 107.

520 Ks. Ylimaunu 2022, 284, 287; HE 6/1934 vp, 1–2; UaVM 4/1934 vp, 1.

521 Ks. prop. 1934:55. Suomessa sopimuksen voimaansaattamisesta annettu asetus (140/1934) kumottiin vasta vuonna 2007 (SopS 52/2007). Valtiovarainministeriön ilmoituksen (221/2008) mukaan Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitarvainten luvattoman maahantuonnin ehkäisemi-

suomalais- ja ruotsalaisviranomaisten välistä rajan ylittävää yhteistyötä yhteisten käytännönläheisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tornionlaakson perinteiset kielelliset ja kulttuuriset yhteydet sekä Suomen ja Ruotsin kansanomaisesti luonnehdittu oikeuskulttuuri eittämättä edesauttoivat sitä, että käytännönläheistä rajan ylittävää viranomaisyhteistyötä voitiin tehdä ilman säädöstukea tai ylhäältä annettuja erillisiä valtuuksia.⁵²²

Viranomaisten ohella myös Tornionlaakson salakuljettajat tekivät laajasti yhteistyötä rajan yli. Varsinaiseen salakuljetukseen osallistuneiden lisäksi iso osa paikallisväestöstä tuki toimintaa tavalla tai toisella.⁵²³ Kuten Suomen autonomian ajalla, rajaseudun asukkaat eivät itsenäistymisen jälkeenkään pitäneet salakuljetusta rikoksena vaan tietynlaisena rajaseudun erityisoikeutenaan. Salakuljetuksen onnistumista edesauttoi entisestään, että usein paikallisväestöön kuuluneet tullivartijat saattoivat hekin pitää tuonti- ja vientirajoituksia järjettöminä, mikä osaltaan heikensi valvonnan tehokkuutta.⁵²⁴ Sääntelyn pikkutarkkuus ja jatkuvat muutokset johtivat myös tahattomiin rikkomuksiin, koska ihmiset eivät aina tienneet kulloisiakin sääntöjä.⁵²⁵ Sääntelyllistä epäselvyyttä lisäsi, että Suomen ja Ruotsin säännökset koettiin keskenään yhteensopimattomiksi.⁵²⁶

Tornionlaakson rajaseudun kannalta norminantovalta oli kaukana ja toisaalta taloudelliset hyötymismahdollisuudet olivat lähellä, mikä osaltaan vähensi pidäkkeitä ryhtyä salakuljetustoimintaan. Salakuljetuksen huippuaika oli heti toisen maailmansodan jälkeen ja paljastuneiden tapausten perusteella toiminta väheni nopeasti 1950-luvulta lähtien.⁵²⁷ Elintarvike- ja hyödykesääntelyn purkaminen, suomalaisten elintason kohentuminen ja Suomen saatavilla olevan tavaravaliokeman laajentuminen vähensivät salakuljetustarvetta.⁵²⁸ Voimassa olleen lainsäädännön

seksi tehdyn sopimuksen (SopS/1934) voimassaolo oli päättynyt Ruotsin 9.5.2007 antaman ilmoituksen mukaisesti 9.6.2007 lukien.

522 Ks. pohjoismaisesta oikeuskulttuurista ja sen kansanomaisista ja käytännönläheisistä piirteistä Wilhelmsson 2003, 81–89; Letto-Vanamo – Tamm 2019, 1–19; Wenander 2019, 103–150. Rajaviranomaisyhteistyö institutionalisoitui vasta toisen maailmansodan jälkeen, jolloin tehtiin muun muassa ensimmäinen Suomen ja Ruotsin välinen rajatulliyhteistyösopimus (SopS 2/1963).

523 Melaluoto-Lantto 1982, 32; Peura – Peura 2001, 34, 234–237.

524 Virallisesta vastakkainasettelustaan huolimatta tullimiehet ja salakuljettajat elivät aikalaiskertomuksiin perustuvien tietojen mukaan keskenään sovussa ja saattoivat jopa kyläillä toistensa luona. Ks. Melaluoto-Lantto, 1982, 35; Peura – Peura 2001, 32.

525 Paikallisilla oli tunne, että ”herrat” keksimällä keksivät erilaisia keinoja, joilla raja saataisiin suljetuksi ja tavaraliikennettä vaikeutetuksi. Ks. paikalliskokemuksista Peura – Peura 2001, 138–140, 205, 213, 291, 304–305.

526 Ks. Teerijoki 2021, 188.

527 Ks. Peura – Peura (2001, 44–45), jonka mukaan tullimiehet arvelivat, että 10 % salakuljetusyrityksistä saatiin paljastettua ja haastatellut salakuljettajat arvioivat paljastuneiden tapausten määrän 1 prosentiksi. Mitä ilmeisimmin todellisten tapausten määrä oli monikymmenkertainen verrattuna paljastuneisiin salakuljetustakavarikoihin. Ks. myös Teerijoki 2021, 189–190.

528 Pekola 2022, 62.

vastainen salakuljetustoiminta on sittemmin esitetty myös myönteisenä, myöhempää rajan ylittävää virallisempaa yhteistyötä pohjustaneena ruohonjuuritason yhteistoimintana.⁵²⁹

Salakuljetuksen ohella Suomen ja Ruotsin rajavalvontaviranomaisten yhteinen ongelma olivat myös kommunistit. Heitä oli vuoden 1918 tappiollisen sisällissodan jälkeen siirtynyt salaa Ruotsiin valmistautumaan Pohjois-Suomesta aloitettavaan kapinaan.⁵³⁰

Suomalaisarvioiden mukaan pakenijoita oli lähemmäs 600 ja pääosin he olivat lähtöisin Suomen Lapista tai Oulun läänistä. Pohjois-Ruotsiin perustettiin useita sotilaskoulutuskohteita ja järjestettiin salaisia harjoituksia, joihin osallistui myös ruotsalaisia. Lisäksi Ruotsin puolelta tehtiin 1930-luvun lopulle asti säännöllisesti rajan ylittäviä kuljetuksia, joissa tuotiin Suomeen muun muassa punaupseereja, aseita, lehtiä ja muuta propagandamateriaalia. Työväenliikkeen kansainvälisen solidaarisuuden hengessä etenkin moni Pohjois-Ruotsin suomalaistaustainen asukas avusti kommunistien maanalais- ta toimintaa tarjoamalla muun muassa majoitusta ja muonitusta. Pohjoisesta alkavaa vallankumousta ei kuitenkaan lopulta yritetty. Osaltaan tähän vaikutti suomalaisten ja ruotsalaisen viranomaisten tehokas yhteistyö ja toisaalta talvisodan myötä vallankumousajattelun vetovoima heikkeni.⁵³¹

Kommunistien maanalainen aktiivisuus ilmentää poliittista, rajan ja kansallisu- valtiollisuuden ylittävää toimintaa, jota ei sotienvälisenä aikana Tornionlaaksossa muutoin juurikaan tehty.⁵³² Kommunistien tapauksessa ylivaltiollisuus ja jopa anti- valtiollisuus oli maailmankatsomuksellinen peruslähtökohta, koska ainakin vielä tuolloin aatteen pääsuunta oli luonteeltaan internationalistinen ja niin sanotun porvarillisen valtion rakenteet ja vallan oikeutuksen kyseenalaistava.⁵³³

529 Ks. Ruotsala 2011, 207–208. Sittemmin salakuljettajaa tarkoittava ”joppari”-sana on ollut käytössä myös julkistoimijoiden omassa sanavarastossa. Ks. Lapin Kansa 13.10.2022: ”Kirjajoppari on ehdolla Vuoden nimeksi”. Lapin kirjastoon kuuluvaan Tornion kaupunginkirjaston syksyllä 2022 toimintansa aloittanut kirjastoauto on nimetty Kirjajoppariksi nimikilpailun perusteella. Nimi oli ehdolla myös suomalaisten nimistötutkijoiden Vuoden nimi -kilpailussa. Perustelujen mukaan nimen voi tulkita liittyvän alueen historiaan, sillä monenlaiset kaupustelijat ja salakuljettajat ovat kautta aikojen osanneet hyödyntää läheisen Ruotsin rajan tarjoamia mahdollisuuksia.

530 Hederyd 1993, 314–316.

531 Groth – Lassinantti 1982, 114–115; Lackman 1997, 35, 60, 105–107, 111–120; Myllymäki 2018, 34.

532 Pekola 2022, 63.

533 Ks. Gullberg 2000, 38; Pakkasvirta – Saukkonen 2005, 18.

2.2 Infrastruktuuriyhteydet

2.2.1 Liikenne

Suomen ja Ruotsin puolen Tornionlaakson erilaistumiskehitystä voimisti osaltaan toisistaan erillisen ja usein päällekkäisen infrastruktuurin ja palveluverkoston rakentaminen. Esimerkiksi valtiosisäisten liikenne- ja viestintäyhteyksien tiivistäminen oli omiaan suuntaamaan rajaseudun toimintaverkostoja ja yhteyksiä kohti valtioiden eteläisiä keskuksia. Rakentamispäätöksiä tehtäessä rajan toinen puoli jäi helposti ottamatta huomioon.⁵³⁴ Kansallisvaltiovetoisesta yleiskehityksestä huolimatta Tornionlaakson rajan ylittäviä liikenneyhteyksiä kuitenkin myös parannettiin sotienvälisenä aikana.

Maa-ilmansodan aikaan oli jo aloitettu rakennustyöt Tornion ja Haaparannan välisen kiinteän junayhteyden aikaansaamiseksi. Kaupunkien välinen rautatiesilta valmistui vuonna 1919. Tätä aiemmin kiinteänä kulkuyhteytenä rajan ylitse oli ollut vain 1800-luvun loppupuolella valmistunut puinen kävelysilta.⁵³⁵ Rajan ylittävän junayhteyden henkilöliikenne jäi vähäiseksi, mutta itäpuolen radan valmistuminen Ylitornion Kaulinrantaan asti vuonna 1928 helpotti Haaparannan kautta Ruotsiin suuntautunutta rahtiliikennettä.⁵³⁶

Suomi ja Ruotsi tekivät yhdysradan hoitoa ja ylläpitoa koskevan sopimuksen (SopS 23/1924), jossa määriteltiin muun muassa kummankin maan vastuut radan ylläpidon ja parannustöiden osalta. Sopimuksen mukaisesti maiden tullilaitosten, postilaitosten ja rautatiehallitusten oli sovittava keskenään tarkemmin henkilö- ja tavaraliikennettä koskeneista määräyksistä ja esimerkiksi postivaihdon ja tullikäsittelyjen järjestämisestä.

Suomessa ja Ruotsissa junaradat oli rakennettu eri raideleveyksillä: Suomen rataverkko noudatti venäläistä ja ruotsalainen eurooppalaista leveyttä. Eri raideleveyksien vuoksi rahti oli uudelleenlastattava Haaparannalla.⁵³⁷ Pohjoisten infrastruktuuriyhteyksien parantaminen oli Suomen huoltovarmuuden turvaamisen kannalta tärkeää. Pyrkimyksenä oli helpottaa yhteyksiä Atlantin rannikolle Narvikiin, jonne oli Suomelle kuuluneesta Petsamosta poiketen rautatieyhteys.⁵³⁸ Rajan ylittävien raideyhteyksien kehittämisen ensisijaisena päämääränä oli kuitenkin valtioiden

534 Winsa 1998, 70; Teerijoki 2021, 191.

535 Kurkinen 2000, 21.

536 Suomalaisia vientituotteita olivat muun muassa puutavara, kala, voi sekä lihatuotteet. Kurkinen 2008, 102.

537 Rosberg – Hildén – Mikkola, 1931, 219–220; Bergsten 2012, 77. Vuoden 1924 valtiosopimuksen 1 artiklan nojalla kummallakin puolella jokea olleilla raja-asetilla tuli olla tarpeelliset laitteet, jotta uudelleenlastaamiset voitiin tehdä mahdollisimman lyhyessä ajassa ja pienin kustannuksin.

538 Kurkinen 2000, 26; Rantatupa 1988, 259.

perifeeristen alueiden ja niiden väestön tiiviimpi kytkeminen omaan valtioon, ei rajan ylittävän poikittaisliikenteen edistäminen.⁵³⁹

Autoistumisen myötä aiempaa tehokkaampien tieliikenneyhteyksien tarve oli kasvanut. Pitkään suunniteltu Suomen ja Ruotsin rajan ylittävä tieyhteys valmistui Tornion–Haaparannan pengertien myötä vuonna 1930. Tätä pohjoisempana rajan ylittävää tieyhteyttä ei ollut. Siellä ainoastaan talvinen jäätieliikenne oli mahdollista, vaikka valvonnan helpottamiseksi Tornion tulli pyrki ohjaamaan liikenteen kulkemaan Tornion kautta. Siltayhteys Tornionjoen itäpuolelle valmistui määrärahojen puutteen vuoksi vasta vuonna 1939, vaikka eduskunta teki pohjoisen edustajien toivomusaloitteen⁵⁴⁰ pohjalta päätöksen sillan rakentamisesta jo vuonna 1930.⁵⁴¹

Eduskunnassa pidetyt puheenvuorot Tornion muuhun Suomeen yhdistävän sillan tarpeellisuudesta osoittivat, että infrastruktuuriprojektit nähtiin ensisijaisesti kansallisesta viitekehuksesta ja liikenneyhteyksien tarkoitus oli palvella valtionrakennusta.

Ennen sillan valmistumista monet kansanedustajat paheksuivat, että Tornionista oli paremmat yhteydet Ruotsiin kuin Suomeen. Alueen oman kansanedustajan maalaisliittolaisen Uno Hannulan mukaan valtio itse oli ollut myötävaikuttamassa tilanteeseen, jossa ”*Tornio on vieraaseen maahan liittynyt entistä lujemmin sitein*”. Hannula ehdotti, että valtion talousarvioon otettaisiin määrärahat sillan rakentamiseksi, jotta ”*sillan avulla saataisiin yhteys Tornion kaupungista myöskin omaan maahan (Välibuuto: Emämaahan!)*”. Tornion kaupungin ja muun Suomen yhdistävää siltaa pidettiin eduskuntakeskusteluissa kansallisesti tärkeänä hankkeena kuitenkin myös siksi, että se yhdistäisi Suomen Skandinaviaan. Tuolloinen opetusministeri Hannula pääsi lopulta vihkimään sillan kesällä 1939.⁵⁴²

539 Suomen puolen rata valmistui Pelloon asti vasta vuonna 1964 ja Kolariin 1966, joten pohjoisempi Tornionlaakso ei vielä sotienvälisenä aikana ollut Suomen raideverkon piirissä. Rantakokko 1993a, 107.

540 Toiv. al. N:o 70/1929 II vp Hannula, U, ym.: Sillan rakentamisesta Tornionjoen yli Tornion aseman ja Tornion kaupungin välille.

541 Päätös sisälsi kuitenkin Tornion kaupungin omarahoitusosuuden, mitä kaupunki ei kyennyt täyttämään. Rakennustyöt pääsivät alkamaan, kun eduskunta päätti vuonna 1935 sillan rakentamisesta valtion varoin. Kurkinen 2000, 21, 29; Teerijoki 2010, 64–67; Myllymäki 2018, 46–48.

542 Ks. täysistunnon ptk. 3/1934 vp, 5.2.1934, asiakohta 14, 48–53: Ehdotus toivomukseksi Tornion kaupungin vapauttamisesta ottamasta osaa Tornionjoen sillan rakennuskustannuksiin; Teerijoki 2010, 64–67. Lapin sodan aikaan Hannulan silta säilyi, vaikka saksalaiset olivat jo miinoittaneet sen. Uno Hannulan neuvosta oli pidetty miinoitusta koskeva tiedotustilaisuus Haaparannassa ruotsalaislehdistölle, joka nosti räjäytysaikeista metelin. Sillan räjäytyksen katsottiin aiheuttavan vaaraa Haaparannalle sekä keskeyttävän Tornionjoen uiton. Ruotsi uhkasi saksalaisia haavoittuneiden kuljetusten keskeyttämisellä, jos silta räjäytetään. Saksalaisjoukkojen komentaja Lothar Rendulic määräsi poistamaan räjähteet. Ks. Tuikka 2011, 431; Myllymäki 2018, 137. Paikallisten suussa silta ristittiin sen rakentamista ajaneen Hannulan mukaan, mutta virallisesti siltarekisterissä sen nimi on ollut Hannulan silta vasta vuodesta 1995 lähtien. Ks. Kaija 1996, 244.

Pohjoisemmaksi Tornionjokivarteen suunniteltiin suomalaisten ja ruotsalaisten välillä myös rajan ylittäviä lossiyhteyksiä. Ne jäivät kuitenkin toteutumatta ensisijaisesti määrärahojen puutteen vuoksi. Suomalaiset epäilivät, että ruotsalaisilla ei ollut kansallisuuskiistojen vuoksi halua lisäyhteyksien edistämiseen: paremmat yhteydet olisivat voineet helpottaa rajan länsipuolen suomenkielisen väestön kanssakäymistä itäpuolen asukkaiden kanssa ja siten hidastaa heidän ruotsalaistumistaan. Suomessa puolestaan pidettiin sotilaallisesti tärkeänä sillan rakentamista myös sisämaahan Ylitorniolle, mutta asia jäi sodan jalkoihin.⁵⁴³ On ymmärrettävää, jos Ruotsi tuolloisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa tilanteessa suhtautui varauksellisesti Tornionlaakson rajan ylittävien liikenneyhteyksien parantamiseen: valtioille tyypillisesti oman valtion sisäinen yhtenäisyys ja ulkoinen turvallisuus nähtiin ensisijaisiksi päämääriksi.⁵⁴⁴

2.2.2 Viestintä ja energia

Itsenäisen Suomen puhelinliikenteen sääntely vastasi autonomian aikaista, eikä itsenäistymisen jälkeen annettu asetus (88/1919) toimiluvanvaraisesta puhelintoiminnasta sisältänyt erityismääräyksiä valtion rajan ylittävästä toiminnasta.⁵⁴⁵ Vaikka Tornion ja Haaparannan välille oli vedetty sekä luvallisia että luvattomia yksityisiä puhelinlinjoja jo pitkään, saatiin kaupunkien välinen puhelinjohto yleiseen käyttöön vuonna 1920.⁵⁴⁶ Tornion lisäksi toinen yleinen puhelinjohto Ruotsin puolelle kulki Pellosta. Suomelle tulevista maksuista Suomen ja Ruotsin välisessä puhelinliikenteessä sekä Ruotsin kautta menevässä Suomen ja Norjan välisessä puhelinliikenteessä annetun asetuksen (282/1923) nojalla rajaseudun ja niiden läheisyydessä sijaitsevien paikkakuntien väliset puheluhinnat olivat halvempia kuin kauempana sijaitsevilta paikkakunnilta välitettyjen puheluiden hinnat.

Vastaava sääntely jatkui myös myöhemmin. Suomen ja Ruotsin välisen puhelinliikenteen hinnoittelua koskeneen asetuksen (275/1936) liitteessä oli niin ikään eriteltyä niin sanotun rajayhdysliikenteen hinnasto, jossa välittömästi johdon kulkupaikalla taksa oli halvin ja kallistui portaittain etäisyyden kasvaessa. Esimerkiksi Tornion–Haaparannan-johdon osalta hinta oli rajan pinnassa kaikista halvin, mutta lähes yhtä halpa hinnoittelu ulottui aina Kemiin asti. Ouluun päin mentäessä kallein vielä rajayhdysliikenteen erityishinnoittelun piiriin kuulunut hintaluokka alkoi Kuivaniemen kohdalta ja ulottui Ouluun. Puhelinliikenteen osalta rajaseudun erityishinnoittelu ja siten rajan

543 Rantakokko 1993a, 29; Kurkinen 2000, 30–31.

544 Pekola 2022, 65.

545 Autonomian aikainen vuoden 1886 julistus ehdoista, joilla telefontoimintoja saadaan maahan asettaa ja käyttää kumottiin vasta vuoden 1987 teletoimintalain (183/1987) voimaantulon yhteydessä. Asetus ei sisältänyt erityissäännöksiä rajan ylittävistä puhelinyhteyksistä vaan sisälsi yleisiä ehtoja puhelinlinjojen asentamisesta ja käytöstä.

546 Teerijoki 2010, 84.

sääntelylliset erityisolosuhteet ulottuivat myös välitöntä rajaseutua huomattavasti laajemmalle alueelle.

Vuoden 1936 puhelinliikenteen hinnoittelua koskeneen asetuksen liitteessä Haaparannan ja Pellon linjojen lisäksi oli säännelty Muonion ja Kaaresuvannon kohdalla sijainneiden rajan ylittävien puhelinlinjojen hinnoittelu.

Pohjoiset rajan ylittävät yhteydet olivat osaltaan Suomen tärkeä viestinnällinen väylä länteen.⁵⁴⁷ Suorat puhelinyhteydet Helsingistä ja Turusta Tukholmaan valmistuivat määrärahojen puutteen vuoksi vasta vuonna 1928, vaikka valtioiden välillä oli päästy yhteisymmärrykseen kaapelilinjauksesta jo pian Suomen itsenäistyttyä. Muodollinen valtiosopimus (78/1929) Suomen ja Ruotsin välisestä puhelinliikenteestä tehtiin vasta Ahvenmaan kautta kulkeeneen merikaapeliyhteyden käyttöönoton jälkeen.⁵⁴⁸

Yksi yhteiskunnan nykyaikaistumisen ilmentäjä oli uusi sähköllä toimiva teknologia. Tämä puolestaan kasvatti energian tuotantoon ja siirtämiseen liittyvien kysymysten valtiollista ja yhteiskunnallista merkitystä. Itsenäistymisen jälkeen Suomessa oli pelkona, että etenkin maan vesivoimatuotantokapasiteetti valuisi ulkomaisten omistajien käsiin. Rajan ylittävän sähkön siirron saamiseksi valtion hallintaan säädettiin jo vuonna 1919 laki sähkövoiman siirtämisestä maan rajojen ulkopuolelle (109/1919). Lain 1 §:n nojalla sähkövienti Suomen ulkopuolelle oli kielletty. Sallittua oli hallituksen luvalla vienti sellaisista voimanlähteistä, jotka sijaitsivat korkeintaan kymmenen kilometrin päässä maan rajalta.

Ulkomainen, etenkin Ruotsin ja Sveitsin lainsäädäntö oli suomalaissäätelyn esikuvana. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan jo sotaa jotkin ulkomaalaiset yhtiöt olivat hankkineet suomalaista koskivoimaa omistukseensa, ja pelkona oli, että ”varmaankin rauhan tultua ryhtyvät jatkamaan sodan keskeyttämiä aloitteitansa tässä suhteessa ja kun uusia pyrkimyksiä saada haltuunsa vesivoimia maan rajaseuduilla on esiintynyt, on odotettavissa että varsin huomattavien voimamäärien siirtäminen maan rajojen ulkopuolelle piankin asetetaan kyseenalaiseksi”. Hallitus katsoi, että halvan koskivoiman saannilla oli jo tuolloin ja tulisi vastaisuudessa olemaan vielä suurempi merkitys maan taloudelliselle elämälle. Niinpä ei voitu pitää ”valtion etujen mukaisena eikä maamme taloudelliselle hyvinvoinnille suotavana, että voiman siirtäminen rajan yli, milloin sitä yleensä voidaan sallia, saa tapahtua valtiiovallan voimatta lakiin nojautuen valvoa maan

547 Toisaalta Suomen sisäisetkään puhelinyhteydet eivät vielä sotienvälisenä aikana olleet kovin kehittyneitä, joten ainakin Torniossa oli käytännössä pitkään paremmat viestintäyhteydet Ruotsiin kuin eteläisen Suomen keskuksiin. Ks. Rantakokko 1993a, 39.

548 Rahko 1977, 436.

etuja tällaisissa kysymyksissä ja harjoittaa tarpeellista silmälläpitoa ja säännöstelyä tällaisen toiminnan suhteen.”⁵⁴⁹

Sähkön tuonti Suomeen sen sijaan oli sääntelystä täysin vapaata. Tämä oli rajaseudun kannalta olennaisempaa, koska Ruotsin Tornionlaakson sähköistämisen eteni Suomea varhaisemmin. Suomenkin puolen kyliin vedettiin paikallisin voimin sähköjä rajan yli niiltä kohdin, minne asti Ruotsin sähköistys oli jo edennyt.⁵⁵⁰ Myös Tornion kaupunki kiinnostui övertorneälaisen Ekfors Kraft ab:n sähköstä sen aloittaessa sähkönjakelun Haaparannalle. Vaikka osa Tornion päättäjistä piti sähkön ostamista ulkomailta epäisänmaallisena, valtuuston enemmistö hyväksyi sopimuksen ja valtioneuvosto myönsi luvan rajan ylittävään sähkölinjaan. Sähköä Ruotsista Tornioon alkoi virrata vuonna 1924.⁵⁵¹

Nopeasti kävi kuitenkin ilmi, että ruotsalaisyhtiö ei onnistunut toimittamaan sähköä Suomeen sovitulla tavalla. Ruotsalaisen sähkötoimittajan epäluotettavuus herätti tarpeen vähentää sähkön tuontiriippuvuutta. Keinoksi nähtiin Tornionjoen valjastaminen vesivoimatuotantoon. Tornionlaakson kuntien toimikunta kääntyi valtioneuvoston puoleen, jotta olisi ryhdytty selvittämään vesivoimalaitoksen rakentamista Tornionjoessa sijaitsevaan Kukkolankoskeen. Ajatuksena oli, että voimalaitos olisi voitu rakentaa pelkästään Suomen puolelle. Se olisi näin ollut ainoastaan Suomen sisäinen asia ja ratkaissut Tornionlaakson sähköistämiskysymyksen. Kunnilla ei kuitenkaan ollut varaa suurhankkeeseen, eikä valtiolta ryhtynyt asiaa edistämään.⁵⁵² Sotien jälkeen kysymys Tornionjoen valjastamisesta tuli uudelleen esiin rajan ylittävänä yhteistyöhankkeena, mitä käsitellään jäljempänä.

Sähkönsaannin turvaamiseksi yhteistyötä ruotsalaisen Ekforsin kanssa oli siten jatkettava. Tämän mahdollistamiseksi myös sähkön siirtoyhteyksiä Suomeen parannettiin. Sodan aikaan vuonna 1943 Ruotsin vesivoimahallitus otti itselleen sopijapuolen aseman Ekforsilta, joka jatkoi sähkön alijakelijana.⁵⁵³ Sopijapuolen vaihtaminen yksityisestä yrityksestä valtiolliseksi toimijaksi merkitsi sitä, että Ruot-

549 HE 1/1919 vp, 1. Mietintövaliokuntana toiminut eduskunnan talousvaliokunta asettui vielä tiukemmalle kannalle tunnistaen tehdyn ”hyvin laveita suunnitelmia Suomen koskivoimien hankkimiseksi ulkomaalaisten käsiin.” Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun sijaan suurimmaksi uhkaksi valiokunta näki kuitenkin suomalaissähkön viennin Pietariin ja asettui kannalle, jonka mukaan sähkön vieni Suomesta piti kokonaan kieltää. Valiokunnan tiedossa ei kuitenkaan ollut, että juuri lain säätämishetkellä sähköä olisi siirretty maan rajojen ulkopuolelle, joten kyse oli pitkälti ennakkovarautumisesta. TaVM 1/1919 vp, 1, 5–6.

550 Veijola 1973, 104–109.

551 Sähkön siirtoa varten vedettiin korkeajännitelinja Haaparannalta, joka Tornion tapaan osti sähköä Ekforsilta.

Myös Alatornio osti sähkönsä samalta ruotsalaistoimittajalta. Suomen puolella lisääntynyt sähköntarve koski kaikkia kuntia, mutta yhteistä sähkölaitosta rajaseudun suomalaiskunnat eivät saaneet aikaiseksi. Tornion kaupungin energialaitos 1987, 6; Heikkilä 1999, 382–383; Sunnari-Pietikäinen 2011, 36–37.

552 Perä-Pohja 4.1.1927; Perä-Pohja 9.1.1927; Rantakokko 1993a, 51; Teerijoki 2010, 98–99.

553 Teerijoki 2010, 98–99; Sunnari-Pietikäinen 2011, 77.

sin valtio järjesti energiavarojen ulkomaillevientiä valtiolliseen hallintaan. Elleivät valtiot ole muuta sopineet ja sopimaansa noudata, valtionraja on etenkin sotien ja muiden poikkeustilanteiden oloissa myös kriittisten resurssien jakelemisen välinen raja.⁵⁵⁴

2.3 Liikkuminen ja taloudellinen toiminta

2.3.1 Liikkuminen

Sisäasiainministeriö määräsi vuonna 1919 ulkomaanpasseista annetun asetuksen (95/1919) nojalla paikoista, joista länsirajan ylittäminen oli sallittua. Tämä koski myös rajaseudun väestöä. Siten autonomian ajan loppuvuosina käyttöön otettu järjestely jatkui, eikä Tornionlaakson rajan ylittämistä vapautettu Suomen itsenäistymisen myötä. Ulkomaanpasseista annetun asetuksen 9 §:n nojalla rajapitäjien asukkaat saivat elinkeinoasioissa lähteä kotipaikkakunnan poliisiviranomaisen lupatodistuksella rajan toiselle puolelle. Tämä niin sanotuksi rajapassiksi kutsuttu todistus oli riittävä, eikä varsinaista ulkomaanpassia tarvittu. Todistus piti myös määrääjain leimauttaa Ruotsin puolella.⁵⁵⁵

Vuoden 1923 ulkomaanpassiasetuksessa (264/1923) vastaava sääntely jatkui. Asetuksen 9 §:n mukaisesti raja-alueen asukkaan kotipaikkakunnan poliisiviranomaisen antaman rajan ylittämiseen oikeuttavan lupatodistuksen oli oltava sisäasiainministeriön vahvistamien ohjeiden mukainen ja sallitut ylikulkupaikat sekä rajan ylittämisen ehdot määräsi Oulun läänin maaherra. Vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1927 ulkomaanpasseista annettuun asetukseen (329/1927). Kaiketi vaihtelevien käytäntöjen yhdenmukaistamisen vuoksi katsottiin tarpeelliseksi, että lupatodistuksesta ohjeistettiin ministeriötasoisesti.

Tornionlaakson kuntain toimikunta ajoi rajapassipakon poistamista. Toimikunta pyrki edistämään myös helpotuksia rajan ylikulkupaikkoja koskeneeseen sääntelyyn, mutta suomalaisviranomaiset eivät kannattaneet tätä.⁵⁵⁶ Suomen autonomian ajan alussa perustettu suvereniteettisairijärjestelmä merkitsi aukkoa liikkumissääntelyyn, koska hallintaoikeuden perusteella saarille oli sallittua kulkea myös muualta kuin laillisista ylikulkupaikoista. Tätä liikennettä rajaviranomaisten oli vaikea valvoa, mikä mahdollisti helpon salakuljetusreitit.⁵⁵⁷

554 Pekola 2022, 67.

555 Ks. myös Peura – Peura 2001, 21.

556 Ks. Rantakokko 1993a, 68.

557 Peura – Peura 2001, 21.

Ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta maassa annettujen asetusten (95/1919; 249/1923) mukaisesti Suomeen tulevilla ruotsalaisilla oli oltava passi ja sen oli oltava matkaa varten ulkoasiainministeriön, sen valtuuttaman viranomaisen Suomessa tai Suomen ulkomaalla olevan lähetystön virkamiehen tai konsulin leimaama (viseeraama). Kuitenkin vuoden 1923 asetuksen 26 §:n nojalla ruotsalaisilla ja norjalaisilla, jotka kuuluivat Suomen rajaa lähellä asuvaan väestöön, oli oikeus käydä Suomen puoleisella vastaavalla raja-alueella Oulun läänin maaherran tai hänen määräämänsä virkamiehen tällaisia matkoja varten leimaamalla passilla. Lisäksi maaherra oli oikeutettu myöntämään asetuksen määräyksistä sellaisia poikkeuksia, joihin paikalliset olosuhteet antoivat aihetta. Täysin vastaava säännös sisältyi myös vuonna 1926 annettuun asetukseen (292/1926) ulkomaalaisten maahan tulosta ja oleskelusta. Siten rajan hallinnointia koskevaa toimivaltaa oli Ruotsin ja Norjan vastaisilla rajoilla delegoitu Suomessa valtion aluehallintotasolle.

Mahdollisuudet huomioida Tornionlaakson rajaseudun paikalliset olosuhteet tunnistettiin siten Suomen maahantulolainsäädännössä. Ruotsalaisia kävi välitöntä rajaseutua kauempaakin esimerkiksi ostosmatkoilla vilkkaana kauppapaikkana tunnetussa Torniossa.⁵⁵⁸ Rajaseudun väestön liikkumisen erityisoikeuksien salliminen lainsäädännössä oli periaatteellisesti merkittävä sääntelyllinen kädenojennus ottaen huomioon, että itsenäisyyden alkuaikoina matkustaminen Suomen sisälläkin edellytti asuinpaikkakunnan poliisiviranomaisen myöntämää matkatodistusta.⁵⁵⁹

Suomi ja Ruotsi tekivät vuonna 1928 noottienvaihdolla sopimuksen maahantulo-oleimauksen poistamisesta (SopS 10/1928) eli viisumivapaussopimuksen. Sopimuksen 1 artiklan mukaisesti kummankin valtion kansalaiset, joilla oli kotimaansa voimassa oleva passi, saattoivat milloin hyvänsä saapua virallisesti sallittujen rajanylityspaikkojen kautta ilman viisumia toisen valtion alueelle tai poistua siltä.

Sopimuksen 3 artiklan nojalla se ei koskenut kummankaan valtion alueella tuolloin tai vastaisuudessa voimassa olleita määräyksiä rajan sulkemisesta, ei-toivottavien henkilöiden rajalta käännyttämisestä, ulkomaalaisten ilmoittautumisesta, oleskelusta maassa, karkotuksesta tai ”kotimaisten työmarkkinain suojaamisesta maan etuja haittavan ulkomaisen työvoiman maahan tulosta”. Viisumivapaussopimuksen ulkopuolella sovittiin samassa yhteydessä Ruotsin ja Suomen välillä myös molemminpuolisesta viranomaisavunannosta rikollisuuden torjunnan osalta.⁵⁶⁰

558 Ks. Teerijoki 2010, 21.

559 Esimerkiksi matkatodistuksista annetun asetuksen (69/1919) 1 §:n mukaisesti: ”Matkustamista varten kotimaassa tulee jokaisen Suomen kansalaisen, joka on täyttänyt viisitoista vuotta, olla varustettu matkatodistuksella, jonka antaa sen paikkakunnan poliisiviranomainen, missä hakijalla on asuntonsa ja kotonsa.” Asetuksen 2 §:n mukaisesti matkatodistus annettiin enintään vuodeksi kerrallaan joko matkustamista varten kaikkialla maassa tai määrättyyn paikkaan.

560 Ks. viisumivapaussopimuksen tekemisen yhteydessä 9.3.1928 annettu selitys: ”Mikäli Suomen poliisiviranomaisen tietoon tulee, että Suomen kansalainen, joka tiedetään ammattirikolliseksi tai jonka

Viisumivapaussäätely oli Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävän toiminnan kannalta edistysaskel, koska se ulotti aiempaa vapaamman liikkuvuuden myös muille kuin siihen jo oikeutetuille rajaseudun asukkaille. Viisumivapaus oli kuitenkin järjestely, josta voitiin valtiollisten etujen turvaamista koskevien perustelujen nojalla palata suljetumpaan rajaan. Kahdenvälinen viisumivapaus ei kestänytkaan sota-aikaa ja se kumottiin Suomessa asetuksella (430/1941) vuonna 1941.

Suomen ja Ruotsin välisen viisumivapauden ohella myös Pohjoismaat toteuttivat yhdessä kansalaistensa passittoman matkustamisen mahdollistaneen pohjoismaisen matkakorttijärjestelmän, joka saatettiin Suomessa voimaan asetuksella (213/1929; edellisen kumonnut lähes samansisältöinen uusi asetus 264/1930). Matkakorttijärjestelmä mahdollisti Pohjoismaiden kansalaisille passittoman matkustamisen sopijavaltioiden alueella.

Pohjoismaisesta matkakortista annetun asetuksen 2 §:n mukaisesti matkakortin myönsi hakijan asuinpaikkakunnan poliisiviranomainen ja 3 §:n nojalla se oli voimassa kuusi kuukautta antamispäivästä ilman voimassaoloajan pidennysmahdollisuutta. Asetuksen 7 §:n mukaan pohjoismainen matkakortti oikeutti enintään kolmen kuukauden yhtämittaiseen oleskeluun maassa ja sen 8 §:ssä kiellettiin työluvan myöntäminen matkakortilla maassa oleskelevalle.

Vuonna 1930 annetun uuden ulkomaalaisten Suomeen tuloa ja oleskelua maassa koskevan asetuksen (57/1930) 1 §:n 1 momentin pääsääntö oli, että vieraan valtion kansalaisella tuli olla Suomeen saapuessaan passi. Kuitenkin saman pykälän 5 momentin mukaisesti Pohjoismaiden kansalaiset olivat pohjoismaisen matkakorttijärjestelmän mukaisesti oikeutettuja saapumaan Suomeen paitsi passin nojalla, myös esittämällä matkakortin. Asetuksen 28 §:n mukaisesti matkakorttiin sovellettiin passia koskevia säännöksiä, ellei toisin ollut säädetty. Pohjoismaisesta matkakortista vuonna syyskuussa 1939 annetun asetuksen (257/1939) 3 §:ssä kortin voimassaoloaika pidennettiin vuoteen.

Suomessa pohjoismainen matkakorttijärjestelmä kumottiin asetuksella (429/1941) Ruotsin kanssa tehdyn viisumivapaussopimuksen tavoin vuonna 1941. Pohjoismainen vapaamman liikkuvuuden järjestelmä oli kuitenkin menettänyt merkityksensä jo aiemmin, koska Tanska ja Norja olivat joutuneet Saksan miehittäviksi. Silti matkakorttijärjestelmä oli osoitus siitä, että Pohjoismaiden väliset suhteet tiivistyivät jo ennen toista maailmansotaa myös käytännössä, kun maiden välisiä

poistumisen Suomesta voidaan epäillä tapahtuvan aikomuksessa tehdä rikoksia valtakunnan ulkopuolella, lähtee tai on lähtenyt Ruotsiin tulee sanotun poliisiviranomaisen viipymättä sähköitse ilmoittaa siitä poliisiviranomaiselle sillä Ruotsin raja- tai rannikkopaikalla, jonne kyseessäolevan henkilön voidaan olettaa ensiksi saapuvan.” Vastaava selitys annettiin Ruotsin hallituksen puolesta samassa yhteydessä.

rajoja madallettiin. Maahantulosääntelyn keventäminen helpotti myös muiden kuin rajapaikkakuntien asukkaiden rajan ylittämistä ja lisäsi siten pohjoisten alueiden turismia ja muuta kansainvälistä liikennettä.⁵⁶¹ Pohjoismainen toista maailmansotaa edeltänyt rajojen madaltaminen ja liikkuvuuden helpottaminen oli poikkeus yleiseurooppalaiseen kehitykseen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen syntyneiden uusien valtionrajojen ja niistä aiheutuneiden kansallisuus- ja vähemmistöongelmien myötä rajan ylittävän liikkumisen sääntelyä yleisesti tiukennettiin.⁵⁶²

Rajaa välittömästi koskevan sääntelyn lisäksi myös uusi teknologia merkitsi uudenlaisia oikeudellisia kysymyksiä rajan ylittävälle toiminnalle. Tornionlaakson rajan ylittävä ammattiautoliikenne rinnastettiin kuuluvaksi autonomian ajalta periytyneeseen rajaseudun väestön vapaaseen liikkumisoikeuteen siten, että sitä ei tulkittu elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 2 §:n tarkoittamaksi luvanvaraiseksi ulkomaalaisen ammatinharjoittamiseksi Suomessa. Käytännössä autoliikenteen valvonta ja rajakäytännöt olivat itsenäistymisen jälkeen väljiä. Selkeiden sääntöjen puuttuessa noudatettiin paikallisten olosuhteiden kannalta tarkoituksenmukaisia käytäntöjä.⁵⁶³

Vuonna 1930 tuli kuitenkin voimaan Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn ajokorttien ja henkilömoottoriajoneuvojen rekisteröimistodistusten molemminpuolista hyväksymistä koskeva sopimus (SopS 21/1930). Enää aiemman kaltaisia vapaampia tulkintoja ei voitu soveltaa Tornionlaakson rajalla.⁵⁶⁴ Tämä johti käytännössä siihen, että ammattimaisessa liikenteessä lasti oli rajalla kuormattava toiseen autoon, koska toiseen maahan rekisteröityjen autojen kulkeminen oli nyt tarkoin säänneltyä. Paikalliset rajaviranomaiset tiedostivat ongelman ja ehdottivat, että ainakin Tornioon ja Haaparannalle rekisteröityjen autojen tulisi saada kulkea vapaasti ilman muodollisuuksia rajakaupunkien alueilla.⁵⁶⁵

561 Ks. Kurkinen 2000, 20, 31. Tornionlaakson rajan avoimuudella oli valtiollisesta näkökulmasta osittain myös ei-tarkoituksenmukaisia seurauksia. Myllymäen (2018, 75–76) mukaan Espanjan sisällissota (1936–1939) houkutti monien muiden maiden tavoin myös Suomesta nuoria miehiä seikkailuun. Tämän torjumiseksi säädettiin vuonna 1937 laki eräistä toimenpiteistä Espanjan sisällissotaa osallistumisen ehkäisemiseksi (172/1937). Lain 1 §:n nojalla toisen henkilön pestäminen tai pestäminen yrittäminen sotapalvelukseen Espanjaan oli rangaistavaa ja lain 2 §:n nojalla myös pestäytuminen oli rangaistavaa. Lain 8 §:ssä säädetty laki oli voimassa 1 huhtikuuta 1938 saakka. Lain säännökset olivat kuitenkin tehottomia, koska länsiraja oli auki. Esimerkiksi Kolarista järjestettiin rajan yli Ruotsin kautta ainakin neljä miestä taistelemaan tasavaltaisten puolella. Ks. lain perusteluista myös HE 32/1937 vp, 1.

562 Ks. Torpey 2002, 122–124.

563 Kurkinen 2000, 23, 25.

564 Sopimuksen 1 artiklan mukaan toisessa maassa moottoriajoneuvon kuljettamista varten annettu ja siellä voimassa oleva ajokortti oikeutti kortin haltijan, hänen oleskellessaan tilapäisesti toisessa maassa, ilman kansainvälistä ajokorttia kuljettamaan muussa paitsi ammattimaisessa liikenteessä sellaista henkilömoottoriajoneuvoa, johon ajokortti hänet oikeutti. Samoin 2 artiklan oikeus tuoda toisessa maassa rekisteröity henkilömoottoriajoneuvo ilman kansainvälistä lupatodistusta toiseen maahan ja käyttää sitä liikenteessä ei koskenut ammattiliikenteen ajoneuvoja.

565 Kurkinen 2000, 25; Teerijoki 2010, 67.

Liikenneteknologian kehitykseen vastannut uusi yleissääntely vaikutti siten Tornionlaakson rajan toimintaolosuhteisiin, vaikka se tuskin oli sääntelyn nimenomainen tarkoitus. Tämä on yksi osoitus siitä, kuinka myös muu kuin suoraan rajoja koskeva sääntely voi aiheuttaa hankaluuksia, mikäli sääntelytoimien vaikutuksia rajan ylittävälle toiminnalle ei oteta huomioon. Pohjoisen rajan tilannetta kuitenkin helpotti se, että aiempaa tiukemmasta sääntelystä huolimatta rajaliikenteen käytännön valvonta saattoi olla melko väljää.⁵⁶⁶ Ammattiautoilijoiden lisäksi myös turistik liikkuvat autoillaan rajan ylittävästi, eivätkä aina siihen tarkoitettusta rajanylityspaikasta. Myös tätä rajaviranomaiset saattoivat katsoa läpi sormien.⁵⁶⁷ Siten viranomaisten paikallinen harkinta mitä ilmeisimmin lievensi uuden liikennesääntelyn haittavaikutuksia rajaseudulla.

Aiempien sota-aikojen tapaan toinen maailmansota teki Itämerestä turvattoman liikennöintireitin ja siirsi kansainvälisiä kuljetuksia pohjoisille reiteille. Kun ensimmäisen maailmansodan aikaan Itämeren rahtia yritettiin paikata hevos- ja ihmisvoimin vaivalloisella Pohjois-Norjan reitillä, toisen maailmansodan aikaan lisääntyi kuorma-autoliikenne Lapin halki Liinahamarin satamaan. Suomalaisten ohella reitti oli tärkeä niin Ruotsin vienti- ja tuontikuljetuksille kuin Saksan armeijalle. Päästyään kesällä 1940 Suomen kanssa yhteisymmärrykseen Liinahamarin saataman käytöstä Ruotsi alkoi käyttää myös omia kuorma-autojaan kuljetuksiin, jotka kestivät jatkosodan syttymiseen saakka.⁵⁶⁸ Poikkeusaikoina valtiollisesti välttämättömät uudet kuljetusreitit oli saatava toimintaan.

2.3.2 Tullit ja rajakauppa

Itsenäistyneen Suomen tullilainsäädäntö ja tullihallinto vastasivat Venäjän vallan aikaista.⁵⁶⁹ Ensimmäinen itsenäistymisen jälkeinen tullilaitoksen järjestelystä ja hallinnosta annettu asetus (45/1919) ei muuttanut tullin käytäntöjä olennaisesti. Myös itsenäisen Suomen kauppapolitiikka jatkui aluksi entiseltä pohjalta senaatin määrättyä heti keväällä 1918, että Venäjän ja ulkomaisten välisiä ennen sotaa tehtyjä

566 Ks. Teerijoki 2010 (66–67), joka kuvaa tapausta, jossa eräs helsinkiläismies oli ajanut Torniossa Suomen tullin ohi huomaamatta ylittäneensä rajan ja oli pysäytetty vasta Haaparannan tullissa.

567 Ulkomaalaisia matkailijoita kulki esimerkiksi 1930-luvun lopulla Muonion jäätien kautta vastikään valmistuneeseen Pallastunturin lomahotelliin, eivätkä rajavartijat hennoneet palauttaa matkailijoita Ruotsiin. Kurkinen 2000, 31.

568 Kurkinen 2000, 48–52.

569 Ks. Kekkonen (2016, 80) Suomen itsenäistymisen jälkeisestä oikeustilasta, jossa juridinen perusongelma aiheutui oikeusseuraannosta tai sen puuttumisesta: siitä, kuinka laajaksi oikeudellinen jatkuvuus autonomian ajalta ja Ruotsin vallan ajalta katsottiin. Osaa aikaisemmasta normistosta ei voitu enää pitää voimassa olevana oikeutena, vaikka tällaista normistoa ei nimenomaisesti kumottu maan itsenäistyessä. Sen sijaan suuri osa normistosta oli sellaista, jossa kyse oli tulkinnasta ja tahdosta eli siitä, haluttiinko itsenäistymistä ennen voimassa olleesta normiaineksesta pitää kiinni.

kauppasopimuksia oli edelleen noudatettava Suomea koskevilta osiltaan.⁵⁷⁰ Välittömästi itsenäistymisen jälkeen ulkomaankaupan sääntely oli tiukkaa, mutta sitä ryhdyttiin vapauttamaan vuoden 1921 keväästä lähtien. Suomi sai jo 1920-luvun alkupuolella valmiiksi keskeisimmät kauppakumppanit kattavan sopimusverkoston, mutta Ruotsin ja Norjan kanssa kauppasopimukset tehtiin vasta vuonna 1927, koska muun muassa maataloustuotteiden kaupasta sopiminen oli vaikeasti ratkaistava kysymys.⁵⁷¹

Vuonna 1928 voimaan tullut kauppasopimus Ruotsin kanssa (SopS 9/1928) takasi vastavuoroisen niin sanotun suosituimman maan kohtelun. Rajaseutujen osalta sen 15 artiklan a-kohdan mukaisesti sopimuspuolet eivät voineet vaatia itselleen sellaisia erikoisuuksia, joita toinen sopimuspuoli oli myöntänyt tai vastedes myönsi toisille siihen rajoitettuille valtioille rajaseudun paikallisliikenteen helpottamiseksi alueella, joka ulottui korkeintaan 15 kilometriä kauemmaksi rajasta. Lisäksi sopimuksen selityskirjan mukaisesti rajaseudun väestöjen vanhaan tapaan perustuvan keskinäisen taloudellisen kanssakäymisen osalta sopimuspuolet takasivat toisilleen ”niin suopean kohtelun kuin suinkin”, pidättäen kuitenkin itselleen oikeuden antaa rajan vartioimiseksi tarpeelliseksi katsomiaan määräyksiä. Näin ollen pohjoisen rajaseudun erityisolosuhteet tunnustettiin myös maiden välisessä kauppasopimuksessa.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeisenä aikana talousjärjestelmät ja kansainvälinen kaupankäynti kehittyivät kansallisvaltioiden välisesti. Tämä heikensi perinteisen Pohjoiskalotin kaupan asemaa, eikä myöskään yleisemmin Pohjoismaiden välistä kaupankäyntiä koettu erityisen tärkeänä. Tavaravaihto Pohjoismaiden maiden välillä väheni ja kauppapoliittisten järjestelyiden tulokset olivat suhteellisen vaatimattomia.⁵⁷²

Suomelle ero Venäjän yhteydestä merkitsi sitä, että myös taloudellisessa toiminnassa oli pärjättävä aiempaa enemmän omillaan ja varauduttava mahdollisiin poikkeusaikoihin. Tämä korosti taloudellisesta omavaraisuudesta huolehtimista.⁵⁷³ Tässäkin mielestä Suomen rajojen merkitys kasvoi, koska valtion oli kyettävä turvaamaan rajojen pitävyyttä myös siten, ettei omavaraisuuden kannalta tärkeitä resursseja ja hyödykkeitä häviäisi maasta hallitsemattomasti.

570 Heikkinen 1994, 389.

571 Pihkala 1978, 12–13, 21–25; Aunesluoma 2011, 29–31.

572 Tingsten 1964, 151; Krogh – Labba – Hanssen 1988, 24. Lähteenmäki (2004, 478) kuvaa Pohjoiskalotin perinteistä markkina-alueita Torniossa Jäämerelle, Kuolasta ja Arkangelista Narvikin seudulle ulottuneeksi vuorovaikutusverkostoksi. Se ylitti valtiollisia, kulttuurisia ja etnisiä rajoja ja kosketti lähes kaikkia kalotin asukkaita tavalla tai toisella. Järjestelmän kerjussa oli rahtia ajaneita ja porotuotteita myyneitä poronmadeja, suolaa ostaneita ja voita myyneitä talollisia ja pienten uudistilojen omistajia, kalaa myyneitä ja viljaa ostaneita kalastajia sekä paikallisia virkamiehiä, kirkkoherroja, kauppiaita ja välittäjiä. Ks. Paulaharjun (1961, 211–221) taidokas kuvaus pohjoisista kauppaverkostoista ja kaupankäyntitavoista.

573 Ks. Harmaja 1933, 222–223.

Suomen itsenäistyessä oli voimassa vuoden 1869 tullitariffi, joka kaipasi uudistamista. Ajan säästämiseksi uuteen tulliasetukseen (32/1919) omaksuttiin keväällä 1919 Ruotsin tullitariffi lähes sellaisenaan.⁵⁷⁴ Vuoden 1919 tullitariffin myötä 1800-luvun puolenvälin jälkeisen vapaakauppa-ajattelun⁵⁷⁵ mukaisesta tullisääntelystä siirryttiin kohti kotimaisen tuotannon suojelua.⁵⁷⁶ Taloudellisesti vahva kilpailijavaltio löytyi heti länsirajan takaa, koska Ruotsin teollistuminen ja viennin kasvu oli ollut voimakasta 1800-luvun lopulta lähtien. Se oli pitkälti toteutunut juuri teollisuustuotteiden korkean tullimuurin suojissa, joten naapurimaa tarjosi tässäkin mielessä esikuvan Suomelle.⁵⁷⁷

Ruotsalaisen tullitariffin omaksuminen Suomeen on yksi osoitus valtioiden pitkälle menevästä sääntelyllisestä yhteismitallisuudesta. Autonomian aika ei ollut muuttanut tilannetta ratkaisevasti, koska Ruotsin aikaiset lait ja hallinto olivat jatkaneet voimassaoloaan Suomessa. Kuten Laura Ervo toteaa, sääöstekstin samankaltaisuus ei vielä ole taie sääntelyn soveltamisen yhdenmukaisuudesta. Erot saattavat ilmetä tulkinnassa ja käytännön soveltamistilanteissa. On arvioitu, että etenkin 1800-luvun loppuvuosista alkanut taistelu Suomen venäläistämistä vastaan oli aikaansaanut suomalaisen oikeus- ja hallintokulttuuriin ruotsalaista suuremman tarpeen korostaa lain kirjaimen mukaista legalismia joustavamman tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan.⁵⁷⁸ Tornionlaakson rajaseudulla myös Suomen itsenäistymisen jälkeen valitukset rajaviranomaisten pikkutarkkuudesta kohdistuivat yleensä nimenomaan Suomen tullisääntöksiin ja niiden liian virkaintoiseen valvontaan. Vastaavasti Ruotsin tullin osalta niin virkakunnalla kuin rajaseudun asukkailla oli käsityksenä, että Ruotsissa uskallettiin ja osattiin katsoa asioita useammin sormien läpi.⁵⁷⁹

574 Valtioneuvosto antoi asetuksen vuoden 1772 hallitusmuodon nojalla ilman eduskunnan myötävai-
kutusta, vaikka asetuksenantovaltuus ei itse säädöksestä käykään ilmi. Heinäkuussa 1919 voimaan tullen
hallitusmuodon 61 §:n 1 momentin mukaisesti veroista ja tulleista tuli säätää lailla, jota voimassa olleen
vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen (26/1906) 61 §:n nojalla tuli kannattaa 2/3 eduskunnassa annetuista
äänistä. Vastaava sääntely jatkui myös uudessa vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 68 §:n 1
momentissa. Pysyvän tullitariffilain (347/1938) säätäminen lykkääntyikin aina vuoteen 1938 asti.

575 Kekkonen (1987, 274–275) tuo esiin, että vapaakaupan ideologia ja samanaikainen liberaalien uu-
distusten voittokulku oli verrattain lyhyt ajanjakso. Jo 1880-luvulla eurooppalainen kauppapolitiikka oli
alkanut muuttua protektionistiseksi.

576 Tullisuojelun kautta pyrittiin lisäämään erityisesti kotimaista viljantuotantoa, missä oli 1930-luvulle
tullessa edetty jo varsin pitkälle. Tullisääntelyssä suosittiin Suomesta puuttuvien raaka-aineiden maahan
saantia, mutta valmiiden tavaroiden tuontia rajoitettiin. Tavoitteena oli jatkaa kotimaisen teollisuuden
suojelua, kunnes kehittyneemmät kilpakumppanit olisi saavutettu. Pihkala 1978, 10–16; Pihkala 2001,
147; Aunesluoma 2011, 33–36.

577 Lindgren 2003, 19–23.

578 Ks. Ervo 2015, 137, 141; Tommila 2008, 103. Björne (2011, 480), nostaa esimerkkinä keskenään
samansisältöisten pohjoismaisten oikeustoimilakien erilaiset maakohtaiset tulkinnot 1900-luvun oikeus-
käytännössä.

579 Etenkin kauppiat syytivät Suomen tullilaitosta kaupankäyntiä haittaavasta virkaintoisuudesta,
mutta tullin puolelta kaupankäyntivaikeuksien syyksi nähtiin torniolaiskauppiaiden laisuus. Ks. Peura –

Vuoden 1919 tulliasetuksen 7 § jatkoi pohjoisen rajaseudun osalta autonomian aikaista sääntelyä, joka mahdollisti rajaväestölle välttämättömystarvikkeiden tullivapaan tuonnin omaan tarpeeseen. Sama säännös salli myös tavaroiden viennin esimerkiksi jauhatettavaksi, kehrättäväksi, kudottavaksi tai muuten jalostettavaksi tai korjattavaksi, mikäli tavarat tämän jälkeen palautettiin alkuperämaahan. Sääntely mahdollisti siten rajan ylittävän elinkeinotoiminnan jatkumisen Tornionlaaksossa, mutta ei muuttanut sitä vapaampaan suuntaan. Tullisääntelyä ja sen nojalla annettuja määräyksiä myös muutettiin usein, mikä vähensi sääntelyn selkeyttä ja heikensi tietoisuutta ajantasaisista normeista. Toisaalta rajaseudun asukkaat sopeutuivat muuttuvaan sääntelyyn ja oppivat nopeasti kiertämään sitä.⁵⁸⁰

Rajakaupan eli rajakuntien asukkaiden rajan toisella puolella tekemän pienimuotoisen osto- ja myyntitoiminnan rajoitusten purkaminen oli myös yksi ensimmäisistä kysymyksistä, joita käsiteltiin Suomen ja Ruotsin puolen Tornionlaakson kuntien yhteisenä poliittisena tavoitteena. Tullisääntelyn lisäksi rajaseudun kaupallista toimintaa koettiin haittaavan myös monenlaiset vienti- ja tuontikiellot.⁵⁸¹ Toisaalta jo autonomian aikaiseen tapaan paikalliset kauppiat saattoivat myös kannattaa rajoituksia suojellakseen omaa liiketoimintaansa. Taloudelliset rajaesteet estävät tehokkaasti kilpailua, eikä niiden poistuessa moni toimija välttämättä enää menesty.⁵⁸²

Tornionlaakson rajan ylittävällä kaupankäynnillä oli myös sosiaalisia yhteyksiä rakentava ja ylläpitävä puolensa, koska usein paikallisten kauppamatkoihin rajan toiselle puolelle yhdistettiin kyläilymatka sukulaisten tai tuttavien tapaamiseksi.⁵⁸³ Siten taloudellisen toiminnan sääntely oli merkittävää myös rajaseudun sosiaalisen todellisuuden muovautumisen kannalta. Sääntely ja siihen mukautuminen ohjasi ihmisten rajan ylittävää toimintaa, vaikka tämä ei ollutkaan sääntelyn varsinaisena tarkoituksena.⁵⁸⁴

Suomen ja Ruotsin pohjoisin rajaseutu oli rajan ylittävän kaupankäynnin osalta erityisasemassa myös itsenäisyyden alkuvuosina. Vuoden 1924 tullitariffin (292/1924) 16 §:n 1 momentin mukaisesti Inarin, Utsjoen ja Enontekiön pitäjien sekä Petsamon alueen paikallisilla asukkailla oli oikeus tuoda tullitta omiksi tarpeikseen kaikkia maahantuotavaksi luvallisia tavaroita ylellisyystavaroita lukuun ottamatta sekä viedä oman alueensa tai pitäjänsä kotituotteita tullivapaasti. Saman pykälän 2 momentin nojalla valtiovarainministeriöllä oli lisäksi valtuus myöntää

Peura 2001, 138–139; Teerijoki 2010, 50.

580 Tämä ilmeni näennäisen laillisena toimintana, kuten kahvin kaltaisten tuontirajoitettujen hyödykkeiden toistuvana kuljettamista rajan yli sallitun suuruisissa pienissä erissä kerrallaan. Komiteanmietintö 1966: B 39; Kurkinen 2000, 30; Teerijoki 2010, 53–54.

581 Rantakokko 1993a, 72.

582 Ks. Teerijoki 2010, 53–54.

583 Melaluoto-Lantto 1982, 48.

584 Ks. Pekola 2022, 69.

samanlainen oikeus tavaroiden tullivapaaseen tuontiin ja vientiin tapauskohtaisesti myös edellä mainittujen alueiden liikeyrityksille. Pohjoisimman rajaseudun erityis-oikeudet olivat siten laajemmat kuin eteläisen Tornionlaakson.

Valtiovarainministeriön tullitariffiasetuksen nojalla antamien päätösten (135/1929; 120/1931) mukaisesti raja-asukkaat Ruotsin vastaisella maarajalla Enontekiön pitäjän eteläisestä rajasta Kemin pitäjän pohjoiseen rajaan saakka olivat oikeutetut tuomaan vapaasti omiksi tarpeikseen elin- ja vaatetustarpeita ylellisuustavaroita lukuun ottamatta sen verran kerrallaan, että tulli olisi enintään kymmenen markkaa. Lisäksi raja-asukkaan oli etukäteen ilmoitettava tulliviranomaisille, mitä tavaraa ja kuinka paljon, milloin ja minne olivat tuomassa. Tuotaessa maahan kyseinen tavara oli myös ilmoitettava ja esitettävä tulliviranomaiselle.

Vastaava sääntely sisällytettiin myös vuoden 1939 tullilain (271/1939) 94 §:ään. Vuonna 1939 annetun tullisäännön (275/1939) 115 §:n mukaisesti tuonnin tuli kuitenkin tapahtua määrättyjen ylikulkupaikkojen kautta ja siitä oli ilmoitettava paikkakunnan tulliviranomaiselle tai nimismiehelle.

Suomi ja Ruotsi tekivät myös sopimuksen (SopS 1/1926) raja-alueiden poronhoidosta, jonka päätöspöytäkirjan mukaisesti enontekiöläiset saivat kulkea tullivapaasti omilla poroillaan tai hevosillaan Boden–Riksgränsen-rautatieinjalle saakka myymään tuotteitaan ja ostamaan hyödykkeitä. Ruotsin puolen kaaresuvantolaisilla oli vastavuoroinen oikeus Suomen Enontekiöllä.

Ruotsiin tavaroita vietäessä ruotsalaiselle poliisiviranomaiselle oli esitettävä Enontekiön piirin nimismiehen antama todistus kuljetettavista tavaroista ja niiden valmistuspaikasta. ”Legitimatío-asiakirjaksi” Ruotsissa oloa varten oli nimismiehen antama passi riittävä, eikä siihen vaadittu ruotsalaisviranomaisten leimaa. Sopimuksen nojalla sama oli voimassa toisin päin myös Suomeen Enontekiön pitäjän puolelle tultaessa.⁵⁸⁵ Poronhoitosopimus oli pohjoisimman rajakaupan sääntelyllinen pohja pitkään, joskin sen on sittemmin katsottu jääneen ajastaan jälkeen.⁵⁸⁶

Pohjoisimman rajaseudun kaupallisen toiminnan eteläosia vapaampi sääntely osoittaa, että Suomen ja Ruotsin välinen raja-alue ei ollut sääntelyllisesti täysin yhdenmukainen. Rajavaltiot kykenivät siten sopimaan tietyistä järjestelyistä, joilla pohjoisimpien alueiden rajan ylittävän elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä voi-

585 Ks. myös Dahl 1964, 39–43, 41.

586 Krogh – Labba – Hanssen 1988, 8. Ks. koetusta jälkeenjääneisyydestä Paliskuntain yhdistys 23.9.2020, Dnro 314/2020. Asia: Aloite Suomen ja Ruotsin välisen poronhoitosopimuksen päivittämisestä.

tiin ottaa jossain määrin huomioon. Silti valtionrajat merkitsivät vakavia haittoja perinteisten pohjoisten elinkeinojen harjoittamiselle.⁵⁸⁷

2.3.3 Muu taloudellinen toiminta

Autonomian ajalla perustettu niin sanottu suvereniteettisaarijärjestelmä takasi rajajokien saarten entisille omistajille ikuisen nautintaoikeuden saariin riippumatta rajalinjan kulusta ja sen muutoksista.⁵⁸⁸ Itsenäistyneen Suomen maanmittaushallitus kuitenkin katsoi, että tällaiset vieraan valtion alueella olevat nautinnat olisi lakkautettava ja korvattava saarten haltijoille vastaavan alueen uudisraivaus Suomen valtialueelta. Itsenäistymisen jälkeen saaria kartoittaessa havaittiin myös, että niillä oli ryhdytty käyttöoikeuksien vastaisiin toimiin, kuten rakennettu pysyviä muuta kuin maanviljelystoimintaa palvelevia rakennuksia. Suomen ja Ruotsin välisiin virallisiin neuvotteluihin suvereniteettisaarten oikeudellisesta asemasta ei kuitenkaan edetty. Ruotsissa katsottiin, että valtioiden ei tulisi ryhtyä puuttumaan yksityisten henkilöiden suvereniteettisaaria koskeneisiin oikeuksiin.⁵⁸⁹

Valtioiden väliset suhteet olivat vielä tuolloin varsin kireät. On siten ymmärrettävää, mikäli Ruotsilla ei ollut intoa ryhtyä neuvotteluihin itärajansa perusratkaisujen muuttamisesta. Uhkaksi saatettiin nähdä, että mikäli rajan oikeudellista asemaa olisi lähdetty avaamaan suvereniteettisaarien osalta, se olisi voinut johtaa myös muihin ennakoimattomiin vaatimuksiin Suomen puolelta.⁵⁹⁰ Aiemmin todetusti Suomessa oli myös piirejä, jotka olisivat mielellään siirtäneet koko rajalinjaa lännemmäksi.

Suomen itsenäistyttyä rajan ylittävien kalastusoikeuksien lähtökohta oli Venäjän ja Ruotsin vuoden 1897 kalastussopimus, jonka mukaisesti lohenkalastusoikeus kuului kummallekin valtiolle. Tämä jo Ruotsin vallan aikana muodostunut niin sanottu regaalioikeus oli aikanaan myös periytynyt Tornionlaakson itäpuolen halltuunsa ottaneelle Venäjän valtiolle ja siltä Suomelle maan itsenäistyessä.⁵⁹¹ Suomi ja

587 Ks. rajojen haitallisista vaikutuksista pohjoisimpien alueille elinkeino- ja muulle toiminnalle esim. Nickul 1970, 208–213; Lähteenmäki 2004, 346–383; Magga 2024, 34–38.

588 Ks. Harju 1983, 68.

589 Harju 1983, 79.

590 Ks. Pekola 2022, 70.

591 Erkki Hollon mukaan kysymys lohenkalastusregaalista on historiallisen kehityksen valossa vaihdellut riippuen siitä, mitä oikeuksia regaaliin on katsottu kuuluvan ja miten sitä on käytännössä toteutettu. Hollo pitää kiistattomana, että kuitenkin pitkän ajan kuluessa kruunulle on katsottu vakiintuneen oikeus ohjata lohenkalastusta verotuksella ja vuokrasopimuksen. Ks. Hollon lausunto maa- ja metsätalousministeriölle 19.9.2017. Regaalioikeuden historiaa selvittäneen Juha Joonan (2015, 191, 199–225) mukaan Tornionjoen lohenkalastusoikeus kuului veroluettelon perusteella paikallisille talonpojille ainakin vielä vuonna 1638. Kysymys regaalioikeuden historiallisesta muodostumisesta ja sen oikeudellisesta luonteesta ja oikeutuksesta on monimutkainen, edelleen kiistanalainen kysymys valtion ja paikallisväestön välillä. Huhtala (2019, 11) toteaa, että valtion yksinoikeus lohen ja meritaimenen kalastukseen Perämeressä ja Pohjanlahteen laskevissa suurissa virroissa merkitsee poikkeusta kalastuslain (379/2015) 5 §:n pääsääntöön, jonka nojalla kalastusoikeus kuuluu vesialueen omistajalle. Kalastuslain 9 § 1 momentti viittaa lohiregaaliin sitä suoraan mainitsematta: ”Valtion yksityiset kalastukset pysytetään valtiolla siellä, missä ne

Ruotsi tekivät uuden kalastussopimuksen (SopS 30–31/1927) ja siihen liittyneen Tornionjoen kalastussäännön vuonna 1927. Sopimuksen lähtökohtana oli edelleen valtioiden oikeus lohen ja taimenen kalastukseen. Valtioiden oli tarjottava lohenkalastusta ensisijaisesti Ruotsin ja Suomen puolen talollisille ja jos sopimukseen ei päästy, oikeus voitiin huutokaupata.⁵⁹²

Vaikka kalastuspaikat sijaitsivat molempien valtioiden alueella, kalastusta hoitivat suurelta osin suomalaiset. Työvoima liikkui siten rajan ylittävästi, eikä tästä ilmeisesti ollut mitään erityissääntelyä.⁵⁹³ Kalastusoikeuksia koskevalla yhteistyöllä Suomi ja Ruotsi turvasivat kummankin valtion taloudellisia intressejä. Kuitenkin rajan molemmin puolin paikallisväestön parissa oli pyrkimyksiä lohiregaalin kumoamiseen eli kalastusoikeuksien siirtämiseen valtiolta paikallisille.⁵⁹⁴

Vuoden 1927 kalastussopimuksella perustettiin myös Norrbottenin ja Oulun (vuodesta 1938 Lapin) läänien lääninhallitusten välinen komissio, joka oli rajan ylittävä toimelin. Sen kokoonpanoon kuului edustajia kummastakin maasta. Komission tehtävänä oli muun muassa tehdä selvityksiä kalastusoikeuksien jakamista ja kalastusmaksuista päättämistä varten. Se toimi vuodesta 1928 alkaen siihen saakka, kunnes Suomi ja Ruotsi tekivät vuonna 1971 rajajokisopimuksen ja perustivat sen toteuttamista ja valvomista varten rajajokikomission.⁵⁹⁵ Valtioiden suunnitelmissa oli myös yhteisen Tornionjoen kalanviljelylaitoksen perustaminen tukinuitosta kerätyillä haittakorvausmaksuilla. Tämä ei kuitenkaan valmisteluista huolimatta toteutunut.⁵⁹⁶

Metsäteollisuuden kannalta elintärkeän uiton sujuvaksi hoitamiseksi suomalaiset ja ruotsalaiset puutavarayhtiöt olivat perustaneet jo vuonna 1917 yhteisen uittoyhdistyksen.⁵⁹⁷ Suomi ja Ruotsi päättivät jatkaa uittoa Venäjän ja Ruotsin vuonna 1917 tekemän sopimuksen mukaisesti. Uusi sopimus uitosta tehtiin vasta vuonna 1949 (SopS 19/1949).⁵⁹⁸ Uittokausi kesti toukokuusta aina loka-marraskuun vaihteeseen ja sen aikana alueen työvoima oli suurilta osin uiton palveluksessa. Muodollisia sopimuksia uiton työvoimaosuuksista ei tehty, mutta sovelletun käytännön mukaan noin puolet työntekijöistä oli Ruotsin puolelta ja toinen puoli Suomen puolelta. Uitto oli siten yksi tärkeä rajan ylittävien yhteysien ylläpitäjä.⁵⁹⁹

vanhastaan ovat olleet ja edelleen ovat valtion hallinnassa.”

592 NU 1968:16, 82; MMM 2002:1, 2.

593 Ks. Melaluoto-Lantto 1982, 12, 16, 55; Hederyd 1993, 277–278.

594 Ks. Rantakokko 1993a, 44.

595 Rantakokko 1993a, 42; MMM 2002:1, 2.

596 Annanpalo 1973, 150.

597 Melaluoto-Lantto 1982, 17.

598 NU 1962:3, 87; NU 1968:16, 83.

599 Vuosikymmenten kuluessa kuitenkin suomalaisten osuus uiton työvoimaista kasvoi selvästi ruotsalaisia suuremmaksi. Tätä selittänee, että maksettava palkka oli suomalaisten yleiseen ansiotasoon suhteutettuna korkea. Melaluoto-Lantto 1982, 18–19, 73.

Kaiken kaikkiaan Tornionlaakson rajaa koskevien taloudellisten oikeuksien järjestäminen onnistui Suomen ja Ruotsin valtioiden välillä hyvässä yhteisymmärryksessä, vaikka valtioiden välillä oli Suomen itsenäistymisen jälkeisinä vuosina muita ongelmakysymyksiä. Molemmille oli esimerkiksi kielipoliittista kiistoista huolimatta tärkeää, että kalastusoikeudet tuottivat valtioiden kassaan tuloja ja että vientiteollisuuden raaka-aineet pääsivät perille kummankin maan metsäteollisuuden tuotantolaitoksiin.⁶⁰⁰

2.4 1940-luvun pitkä poikkeusaika

2.4.1 Rajaseudun liikkumisrajoitukset

Suomessa sota-aika merkitsi valtion toimialueen laajentumista ja paikallisten sääntelemättömien toimintamahdollisuuksien kaventumista. Suomesta tehtiin hallintovaltio, jossa oikeusvaltiollisuuden sijaan korostui hallinnon nopeus ja tehokkuus.⁶⁰¹ Vuonna 1930 annettu laki sotatilasta (303/1930) mahdollisti kansalaisten yleisten oikeuksien rajoittamisen sodan aikana. Sitä täydensi vuonna 1939 puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa annettu laki (193/1939). Keväällä 1941 annettiin puolestaan laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (303/1941). Lait mahdollistivat kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamisen ja laajat säännöstelyvaltuudet.

Seppo Tiihosen mukaan sota-ajan valtiollisia ja hallinnollisia käytäntöjä on luonnehdittu yleisesti siten, että julkinen sektori tunkeutui yksityiselle alueelle erityisesti talouden kysymyksissä. Niin puolustus- kuin siviilihallinto puuttui erittäin voimakkaasti yksityisyyden piiriin. Pitkälti markkinatalouden periaatteiden mukaisesti toiminut talouselämä muuttui keskitetyksi valtiojohtoiseksi sotataloudeksi. Julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta oli sodan aikana korkeimmillaan jopa yli 70 %. Myös muun muassa valtiollinen sosiaalipoliittinen ote tiivistyi, ja valtio kytki yksityiset ja vapaaehtoiset organisaatiot valtiojohtoisen sosiaalipoliittikan toimeenpanoelimeksi. Eduskunta syrjäytyi päätöksenteosta ja valtioneuvoston toimivaltuuksia kasvatettiin. Valtioneuvoston menettelyjä muokattiin keskittyneeseen sotilaalliseen päätöksentekoon soveltuviksi. Hallituksen, siviilihallinnon ja sotilasjohdon epävirallinen kabinetti⁶⁰² teki keskeiset sodankäynnin ja ulkopoliittikan päätökset. Myös presidentin asema vahvistui, vaikka poikkeussäätely siirsi poikkeusvaltuudet yleensä valtioneuvostolle.

600 Pekola 2022, 71.

601 Ks. Hietanen 1990, 104–111, 117–118.

602 Kabinetti toimi epävirallisesti jo ennen sotaa perustetun hallituksen iltakoulun tavoin. Sen kokoonpanoa ei ollut määritelty missään. Iltakoulusta poiketen kabinetti koostui kulloinkin tärkeimmistä ministereistä tai eräistä muista keskeisistä henkilöistä. Siihen kuului tilanteen mukaan myös sotilasjohdon edustaja tai marsalkka Mannerheim henkilökohtaisesti. Tiihonen 1989, 250.

Presidentti luovutti ylipäällikkyyden pois, minkä seurauksena puolustusvoimat irtautui hallituksen johdosta.⁶⁰³

Keskeisin osa sota-ajan poikkeuksellisista hallintomenettelyistä, niin sanotun sotatalouden käytännöt, oli kuitenkin valmisteltu jo 1930-luvun loppuun mennessä. Tiihosen mukaan sotatalouden suunnittelu oli suljettua valmistelua, joka ei tarvinnut julkisia perusteluja. Niinpä se saattoi poiketa liberalismiin, oikeusturvan ja legalismin teoreettisesta pohjasta. Sotataloussuunnittelusta vastanneet viranomaiset olivat kuitenkin tutustuneet Ruotsin järjestelyihin. Länsinaapurissa sotatalouden teoreettisia lähtökohtia ja erityisongelmia olivat selvittäneet eri alojen, kuten erityisesti kansantalous- ja oikeustieteen tutkijat.⁶⁰⁴

Poikkeuslainsäädännön eduskuntakäsittelyssä vedottiin yhtäältä pohjoismaisen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden vaalimiseen ja toisaalta itsenäisen valtiollisen aseman ja kansan säilyttämisen ensisijaisuuteen. Tämänkaltaisen erilaisten keskeisten valtiollisten, yhteiskunnallisten ja oikeudellisten päämäärien välinen ristiriita lienee ajankohtainen myös nykyaikaisissa Pohjoismaiden rajoillaan ja muutoinkin kohtaamissa kriisi- ja poikkeustilanteissa.⁶⁰⁵

603 Tiihonen 1989, 4–6. Ks. myös Tiihonen (2021, 127–133) koetusta päätösvalan keskittämistarpeesta ja sen toimeenpanosta. Talvisota oli osoittanut valtiojohdolle, että hallituksen vanha yksittäistapauksellinen normityyppinen päätöksentekotapa ei toiminut sodan oloissa, jossa on tehtävä toiminnallisia päätöksiä ja otettava jatkuvasti kantaa operatiivisiin kysymyksiin. Laillistaakseen jo talvisodan aikana muotoutuneen sodan johtamiseen soveltuvan päätöksenteko- ja johtamisjärjestelmän hallitus pyrki järjestämään sota-ajan hallinnon uudella lainsäädännöllä: tämä olisi virallistanut sotakabinetin. Eduskunta torjui asian, mutta epävirallisen sotakabinetin toiminnan jatkamista se ei kyennyt estämään. Valtiojohdon näkökulmasta tiedot tärkeistä ja huippusalaisista asiakirjoista tai keskusteluista eivät saaneet vuotaa ulkopuolisille. Noin kahdestakymmenestä ministeristä koostuneen virallisen valtioneuvoston ministerit joutuivat hankkimaan ratkaisuilleen tuen omista eduskuntaryhmistään ja puolue-elimistään, jolloin tiedot levisivät vähintään 200 kansanedustajalle. Tiihosen toteaman mukaan se ei ollut sota-aikana mahdollista. 604 Tiihonen 1989, 234, 241; Tiihonen 2021, 127.

605 Tämän tutkimuksen viimeistelyvaiheessa Suomessa oli meneillään lainsäädäntöhanke väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Tarkoituksena oli säätää edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Hankkeen julkilausuttuna lähtökohtana oli epävakaa turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla sekä turvallisuusympäristön jännitteiden heijastuminen Suomen rajaturvallisuuteen itärajalla. Hankkeen tietosivun mukaan Suomi oli ollut syksystä 2023 alkaen välineellistyn maahantulon kohteena. Lakiluonnoksen lausuntokierroksella akateemikko ja emeritusprofessori Martti Koskeniemi tiivistä lausunnossaan käsillä olleen vaikean oikeudellisen ja poliittisen asetelman: ”Yhdyn siis esityksessä esitettyyn kantaan, että se on ristiriidassa ihmisoikeuksien, EU-oikeuden ja perustuslakiin sisältyvien perusoikeuksien kanssa. Ehdotus sisältää kotimaisen valtiosääntöhistorian kannalta ainutlaatuisen ratkaisun. --- Esityksen taustalla olevat turvallisuuspoliittiset syyt eivät muuta edellä olevaa oikeudellista arviota. On poliittisen harkinnan alaan kuuluva kysymys, onko ihmisoikeussopimusten loukkaukset kuitenkin syytä tehdä, ja niiden seuraukset kestettävä. Toinen kysymys on, onko syytä myös hyväksyä, että samalla loukataan perusoikeuksia. Mitä poliittisia tai valtiosäännöllisiä seurauksia sillä olisi? Rohkaisisiko se laajemmalti poikkeuslakien käyttöä

Talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että silloisesta suurvaltojen välisestä sodasta johtuneet poikkeukselliset olot olivat pakottaneet valtiovallan laajassa määrin säännöstelemään talouselämää turvatakseen maan väestön toimeentulon. Valtuudet olivat kuitenkin esityksen mukaan osoittautuneet riittämättömiksi.⁶⁰⁶

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä koskeneessa mietinnössään olleen katsottu, että ehdotetulla niin sanotulla valtalalla hallitukselle siirrettäisiin liian suuressa määrässä, jopa periaatteellisesti aivan väärin, eduskunnalta pois asiallinen lainsäädäntövalta. Hallitukselle oli katsottu annettavan mahdollisuus hallintotoimin puuttua yksityisten oikeuspiiriin ennakolta arvaamattomalla ja tarpeettoman laajalla tavalla. Valiokunta kuitenkin esitti eduskunnalle esitykseen sisältyvien lakiehdotuksien hyväksymistä eräin muutoksin.⁶⁰⁷

Mietintöön sisältyi kolme vastalauseetta, joissa arvosteltiin hallituksen toimivaltuuksien suhteettomana pidettyä laajentamista. RKP:n edustajien, oikeustieteilijä Ernst Estlanderin ja John Österholmin vastalauseen mukaan esityksen hyväksymisellä ”liki-pitäen tuhottaisiin kansanedustajiston asema ja tehtävä sekä vaikutus yhteiskunta- ja oikeuskehitykseen”. Vastalauseen mukaan asiassa oli kyse kokonaan muusta kuin hallitusmuodon 95 §:n tarkoittamista poikkeuksista perustuslakiin: ”--Se perustuslailliselta kannalta epäilyttävä valtion ja yhteiskunnan elinmuoto, joka täten syntyisi, olisi vailla selvän laillisuuden leimaa. Näin ei olisi laita ainoastaan sen vuoksi, että siinä ei lakia – käsitettä, jolle yhteiskunta on pohjollaan rakentunut jo ikivanhoista ajoista alkaen – enää olisi sanan todellisessa mielessä olemassa, vaan myös siksi, että tämä tila olisi saatu aikaan toimenpiteellä, joka kumoaa sen merkityksen, mikä hallitusmuodolla on pysyvänä sääntönä, valtioelämän peruuttamattomana perusteena.”⁶⁰⁸

Eduskunnan täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä pitämässään puheenvuorossa Kansallista Edistyspuoluetta edustanut pääministeri Jukka Rangell totesi etenkin Estlanderin ja Österholmin perustuslakivaliokunnan mietintöön jättämän vastalauseen osalta, että: ”-- *Puhtaasti periaatteellinen keskustelu siitä, onko vallan painopisteen oltava eduskunnassa vai hallituksessa, on aikoina, jolloin kansan elämä on kysymyksessä, täysin bedelmätöntä, samoin kuin sen pohjuminen, miten käsillä oleva valtuuslaki tätä painopistettä mahdollisesti väliaikaisesti muuttaisi. -- Hallituksen pyrkimyksenä tulee olemaan: käyttää saamiaan valtuuksia niin säästävaisesti kuin mahdollista ja niin hellävaroen kuin*

tavalla, josta aikanaan haluttiin päästä irti?” Ks. valtioneuvoston hankeikkuna: ”Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen. SM004:00/2024; Koskeniemi, Martti, lausunto asiassa dnro VN/5349/2024 sisäasianministeriön lausuntopyyntö 15.3.2024 johdosta, 5–6.

606 HE 157/1940 vp, 1.

607 PeVM 15/1941 vp, 1–2, 5.

608 PeVM 15/1941 vp, 10–12.

suinkin puuttua perusteihin, joilla vapaa ja ihmisenarvoinen elämä maassamme on rakentunut ja vastaisuudessaakin rakentuva. Valtioneuvoston jäsenenä on velvollisuuteni sanoa tällaisesta teoreettisesta mielipiteiden esittämisestä. Se on itsekorostusta, josta kuultaa läpi harhamielle, että nämä vastalausejat olisivat ainoita kansanvallan ja eduskunnan oikeuksien puolustajia.”⁶⁰⁹

Talvisodan alussa julistettu sotatila (441/1939) päättyi vasta Pariisin rauhansopimuksen ratifoinnin jälkeen annetulla julistuksella sotatilan lakkaamisesta (700/1947). Osa sotatilalainsäädännöstä ja säännöstelyvaltuuksista jatkoi voimassa- ja sovellettavana oloaan myös rauhanteon jälkeen.⁶¹⁰

Suomen maarajakuntien alueet määrättiin matkustuskieltoalueeksi lokakuussa 1939. Puolustusvalmiuden tehostamisesta sodan vaaran uhatessa annetun lain ja sotatilasta annetun lain nojalla annettiin asetus (340/1939) väliaikaisesta kiellosta matkustaa eräille alueille ja oleskella siellä. Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan matkustaminen niille Viipurin, Kuopion, Oulun ja Lapin läänien alueille, jotka sisäasiainministeriö määräsi, oli ilman lupaa kielletty muilta paitsi henkilöiltä, joiden vakinainen kotipaikka oli näillä alueilla sekä sotilas- ja poliisiviranomaisilta, joiden oli tehtäviensä vuoksi tultava alueelle.

Asetuksen 3 §:n mukaan henkilön, jonka kotipaikka ei ollut 1 §:n 1 momentin tarkoittamilla alueilla oli poistuttava alueelta, ellei saanut kyseisen alueen poliisipäälliköltä määräaikaista lupaa oleskella alueeseen kuuluvalla tietyllä paikkakunnalla. Asetuksen 4 §:n nojalla sisäasiainministeriöllä oli asetuksen noudattamisen valvomista varten valtuudet määrätä niistä liikennekohdista, joiden kautta liikenne alueille sai ainoastaan tapahtua.

Asetuksen nojalla sisäasiainministeriö antoi 20.10.1939 päätöksen (353/1939), jonka mukaisesti matkustuskieltoalueeksi määrättiin kaikkien valtakunnan maarajakuntien lisäksi Lapissa myös Rovaniemen kauppala ja maalaiskunta, Kemijärvi, Pelkosenniemi, Sodankylä ja Kittilä. Tämän myötä liikkuminen paitsi rajaseuduilla myös muualla Pohjois-Suomessa oli rajoitettua.

Asemasodan aikaan heinäkuussa 1942 sisäasiainministeriön uudella päätöksellä (632/1942) monien läänien matkustuskieltoalueita muutettiin ja Lapin läänissä matkustaminen ilman poliisiviranomaisen lupaa oli Suomen kansalaiselta kielletty enää Sallan, Savukosken ja Petsamon kuntien alueilla. Tämän myötä suomalaisten

609 Ks. täysistunnon ptk. 21/1941 vp, 1.4.1941, asiakohta 5, 288–291; ks. myös Myllymäki 2018, 95–96.

610 Ks. esim. laki sotatilasta annetun lain soveltamisesta eräissä tapauksissa sotatilan lakattua (267/1947). Talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain voimassaolo katsottiin perustuslain mukaiseksi puolestaan vielä vuonna 1954, jolloin sitä muutettiin lailla (503/1954) ja sen voimassaoloa jatkettiin vuoden 1955 loppuun saakka. Tämän jälkeen lain voimassaolon pidentämistä ei enää esitetty. Lain voimassaolon perustuslainmukaisuudesta ks. PeVM 30/1954 vp.

liikkuminen pohjoisella länsirajalla oli vapautettu talvisodan alla asetetuista laajemmista rajoituksista. Liikkumisrajoitukset tiukentuivat jälleen jatkosodan loppuvaiheissa kesällä 1944 (403/1944).

Vielä toukokuussa 1947 matkustamisesta eräille alueille annetun asetuksen (405/1947) 1 §:n 1 momentin nojalla matkustaminen ilman poliisiviranomaisen lupaa oli kielletty alueelle, jonka muodosti Tornion kaupunki ja muut pohjoisen länsirajan kunnat sekä Utsjoki ja Inari. Näin ollen ne Lapin kunnat, jotka eivät olleet rajakuntia, olivat vapautetut liikkumisrajoituksista.

Matkustuskielto ei kuitenkaan asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesti koskenut valtioneuvoston eikä eduskunnan jäseniä eikä valtion virkamiehiä, joiden virkatehtävät edellyttivät matkustamista matkustuskieltoalueelle. Asetuksen 1 §:n 3 momentin nojalla matkustuskieltoalueella vakinaisesti asuva oli oikeutettu matkustamaan kieltoalueelta pois ja sinne takaisin esittämällä henkilöllisyystodistuksensa.

Vuoden 1947 matkustuskieltoasetus kumottiin asetuksella (884/1948) ja oli voimassa vuoden 1949 alkuun saakka. Suomen puoleinen Tornionlaakso oli siten rajaseutua paitsi Ruotsiin päin myös valtiosisäisesti. Liikkumisäntely alkoi jo syksyllä 1939 ennen sodan alkamista ja jatkui pitkään sotatoimien päättymisen jälkeen. Yhteensä liikkumisrajoitukset kestivät lähes kymmenen vuotta. Valtion turvallisuuden varmistamisen kannalta on sinänsä ymmärrettävää, että arvioitujen uhkien hallinnoimiseksi rajaseudut ovat tiukemmin säänneltyä kuin maan sisäosat.

Sota-aika merkitsi kavennuksia myös sotia edeltäneeseen yleissäätelyyn, jolla Suomen ja Ruotsin sekä yleisesti Pohjoismaiden välistä rajan ylittävää liikkumista oli helpotettu. Pohjoismaisen matkakortin pätevyys matkustusasiakirjana oli päättynyt.⁶¹¹ Matkakorttijärjestelmän lakkauttaminen sekä pohjoisille raja-alueille asetetut liikkumisrajoitukset lisäsivät jälleen tarvetta Tornionlaakson rajan ylittävän liikkumisen erityissäätelylle. Niinpä toisen maailmansodan aikana palautettiin käyttöön niin sanottu rajapassijärjestelmä. Rajaliikenteestä Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla annetun asetuksen (293/1942) 1 §:n nojalla Suomen kansalaisella, joka oli Suomen ja Ruotsin väliseen maarajaan ulottuvan kunnan vakinainen asukas, oli paitsi ulkomaanpassin myös kotipaikkakuntansa poliisiviranomaisen myöntämän rajapassin nojalla oikeus ylittää raja oleskellakseen enintään kolme vuorokautta kerrallaan vastaavalla Ruotsin puoleisella raja-alueella. Säännöksen mukaan Lapin lääninhallitus saattoi myöntää rajapassin myös erityisestä syystä ja poikkeuksellisesti myös muulle Suomen kansalaiselle, joka työnsä tai ammattinsa takia oleskeli Ruotsin rajaan ulottuvassa kunnassa.

611 Valtioneuvoston päätöksellä (431/1941) Suomessa edellytettiin Ruotsin kansalaisten hankkivan passin ja passiheimauksen Suomessa oleskelua varten, mikäli henkilö oli saapunut maahan pohjoismaisella matkakortilla.

Asetuksen 2 §:n mukaisesti rajapassin määrämuodon vahvasti Lapin lääninhallitus ja siinä tuli olla merkittynä passin haltijan nimi, syntymäaika, ammatti tai toimi, kotikunta ja -kylä, tuntomerkit, valokuva, omakätinen nimikirjoitus sekä merkintä passin voimassaoloajasta. Lisäksi asetuksen 3 §:ssa oli rajoitus, jonka mukaan rajapassin saattoi saada ainoastaan elämäntavoiltaan tunnetusti nuhteeton henkilö enintään vuodeksi kerrallaan, eikä sen voimassaoloaika saanut pidentää.

Vastaavasti Ruotsin kansalaisella, joka oli Suomen ja Ruotsin väliseen maarajaan ulottuvan kunnan vakinainen asukas tai joka työnsä tai ammattinsa takia oleskeli kunnassa, oli asetuksen 4 §:n 1 momentin oikeus paitsi ulkomaanpassin myös poliisiviranomaiselta saamansa kansalaiskortin (medborgarkort) nojalla oikeus saapua vastaavalle Suomen puoleiselle raja-alueelle ja oleskella siellä enintään kolme vuorokautta kerrallaan, mikäli ensi kerran Suomen puolelle saapuessaan sai Suomen poliisiviranomaiselta passiinsa tai kansalaiskorttiinsa merkityn luvan tällaisiin käynteihin.

Asetuksen 4 §:n 3 momentin nojalla poliisiviranomaisen lupa voitiin antaa enintään passin tai kansalaiskortin voimassaoloajaksi tai enintään vuodeksi ja saatettiin peruuttaa ”milloin syytä siihen on”. Harkintavalta rajapassin peruuttamisesta oli siten täysin paikallisella poliisiviranomaisella, eikä asetuksessa ollut mitään säädettyä peruuttamiskriteeristöä. Suomen kansalaiselle annetun rajapassin peruuttamista koskeva sääntely oli asetuksen 3 §:n mukaisesti hieman tiukempaa, koska poliisiviranomainen saattoi perustellusta syystä ottaa rajapassin pois sen haltijalta, mutta tästä oli tiedotettava rajapassin antaneelle poliisiviranomaiselle mainitsemalla toimenpiteen aiheuttaneet syyt. Toisaalta asetuksen tekstin perusteella voi päätellä, että rajapassin myöntäjä ja perusteluvollinen pois ottaja tarkoitti käytännössä samaa asetuksen 1 §:ssä mainittua kotipaikkakunnan poliisiviranomaista.

Rajapassijärjestelmä ja rajaseudun asukkaita koskeneet liikkumisvapaudet huomioivat sotienkin aikana Tornionlaakson rajaseudun asukkaiden tarpeet rajan ylittämiseen ja osaltaan mahdollistivat suomalaisille Ruotsin väljempien elinolosuhteiden hyödyntämisen.⁶¹²

2.4.2 Taloudellisen toiminnan rajaseutupoikkeukset

Suomen ulkomaankaupan poikkeussääntely alkoi jo syyskuussa 1939 ennen Suomen joutumista sotaan. Tullitariffin soveltamisesta annetun lain (292/1924) 24 §:n nojalla annettiin asetus eräiden tavarain viennin kieltämisestä (245/1939) sekä tavarain tuonnin kieltämisestä (281/1939). Näillä asetuksilla Suomen tuonti- ja vienti alistettiin laajasti valtion asettaman lisenssitoimikunnan alaisuuteen. Tuon-

612 Rajaseudun asukkaat kiersivät ainakin Suomen sodanaikaista tanssikieltoa käymällä tansseissa Ruotsin puolella, jossa järjestettiin erityisesti suomalaisille tarkoitettuja tansseja. Teerijoki 2010, 239.

tikieltoasetuksen nojalla kaiken tavaran tuonti oli kiellettyä ilman lisenssitoimikunnan lupaa ja vientikieltoasetus puolestaan sisälsi kattavan listan vientikiellon alaisista tuotteista.⁶¹³ Elin- ja kulutustarvikkeiden jakelua säännösteltiin myös maansisäisesti niin Suomessa kuin Ruotsissa, mutta Suomessa sääntely oli Ruotsia laajamittaisempaa ja pidempikestoisempaa. Kun jokin hyödyke vapautui Ruotsissa säännöstelystä, sitä ryhdyttiin hankkimaan Suomeen myös laittomin keinoin. Jonkin hyödykkeen säännöstelyn loppuessa Suomessa yleensä myös sen salakuljetus hiipui.⁶¹⁴

Tulliviranomaisten perinteisestä rajan ylittävistä herrasmiessopimus pohjaisesta yhteistyöstä huolimatta tuonti- ja vientisääntelyn noudattamisessa saattoi ilmetä tietynlaista epälojalisuutta. Maarajalla esiintyi esimerkiksi tapauksia, jossa etupäässä Suomen armeijan kulkuneuvoista varastettuja, vaikeasti laillisesti saatavilla olleita autonrenkaita salakuljetettiin Ruotsiin. Ruotsin tullissa tavarat tullattiin, jolloin ne muuttuivat maassa lailliseksi hyödykkeiksi.⁶¹⁵ Myös Ruotsissa oli pulaa tavaroista, joita ei sodan vuoksi saanut maailmanmarkkinoilta entiseen tapaan. Siten hyötymismahdollisuudet saattoivat houkuttaa toimintaan, jossa toisen valtion eduista ja sen sääntelyn toteutumisesta ei huolehdittu.

Tornionlaakson rajaseudun asukkaita koski tietynlainen poikkeussääntely myös rajan ylittävän kaupankäynnin osalta. Sodan aikana annettiin talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain nojalla valtioneuvoston päätös niin sanotusta pikku rajakaupasta (238/1942), jonka nojalla suomalaiset saivat tehdä ostoksia Ruotsista rajakauppakortin avulla.

Päätöksen 1 §:n mukaisesti Suomen–Ruotsin maarajalla tapahtuvassa niin sanotussa pikku rajakaupassa käytetyn Suomen rahan vientiä säännösteli Suomen Pankki, joka tätä tarkoitusta varten antoi rajakauppaan oikeutetuille erityiset rajakauppakortit. Päätöksen 2 §:ssä kiellettiin rahan vieminen maasta ilman rajakauppakorttia tai Suomen Pankin erikseen myöntämää lupaa. Rajakauppakortin haltijoiden oli sallittua viedä maasta hallussaan olevien rajakauppakuponkien suuruinen määrä rahaa, yhdellä kertaa kuitenkin enintään 100 markkaa.

Päätöksen 3 §:n nojalla Suomen kansalaiselta oli kielletty matkustaminen rajapassin nojalla Ruotsin puolelle, ellei hänellä ollut valtioneuvoston päätöksen mukaista oikeutta viedä rahaa maasta tai ellei hänen toimeentuloaan Ruotsissa voitu katsoa muutoin turvatuksi. Tämän 3 §:ssä mainitun edellytyksen toteaminen kuului Suomen Pankille

613 Ks. Pihkala 2001; Aunesluoma 2011, 66–67.

614 Peura – Peura 2001, 38–42; Teerijoki 2010, 168.

615 Ruotsiin tuotiin laittomasti myös esimerkiksi turkiksi, lihaa ja marjoja. Usein tosin vientikiellettyjä hyödykkeitä vietiin samassa yhteydessä paitsi Suomen myös Ruotsin tullin ohi, jotta ”turhaksi” koetuilta tullimuodollisuuksilta ja maksuilta olisi välttytty. Peura – Peura 2001, 37, 201; Melaluoto-Lantto 1982, 36; Kurkinen 2008, 23.

tai sen valtuuttamalle viranomaiselle, joka teki siitä merkinnän suomalaisen rajapassiin. Päätöksen 5 §:ssä määrättiin, että passintarkastusviranomaisen oli estettävä sellaista henkilöä poistumasta maasta, jolla ei ollut rajapassissaan kyseistä merkintää. Näin ollen matkustaakseen Ruotsiin oli Suomen kansalaisella käytännössä oltava rajapassin ohella myös rajakauppakortti.

Valtioneuvoston päätös mahdollisti kuitenkin poikkeuksien tekemisen, koska sen 6 §:n mukaisesti tarkempia määräyksiä päätöksen soveltamisesta antoi Suomen Pankki, jolla myös oli oikeus myöntää poikkeuksia päätöksen määräyksistä. Siten Suomen Pankille oli sääntelyssä delegoitu toimivaltuuksia, joiden käyttö vaikutti suoraan kansalaisten taloudellisiin- ja liikkumisoikeuksiin.

Jatkosodan aikana joulukuun lopulla 1941 annettiin myös valtiovarainministeriön päätös Ruotsin vastaisen maarajaseudun paikallisille asukkaille myönnetystä tulliedusta (929/1941).

Päätöksen 5 kohdan mukaisesti kumottiin valtiovarainministeriön aiemmin antamat määräykset kyseisen rajan tullivapauseudusta. Päätös ei koskenut aivan pohjoisinta rajaseutua, koska sen 1 kohdan mukaan raja-asukkaat Ruotsin vastaisella maarajalla Enontekiön pitäjän eteläisestä rajasta Kemin pitäjän pohjoiseen rajaan saakka olivat oikeutetut tuomaan tullitta mukanaan rajaseudulle maarajan yli Ruotsista Suomeen muutoin kuin rautateitse kulkiessaan omiksi tarpeikseen tarpeellisia elin- ja vaatetus- tarvikkeita lukuun ottamatta ylellisyystarvikkeita.

Tuonnin tarpeellisuuden ja sallitun määrän arviointi oli päätöksellä annettu tulliviranomaisille, joiden tuli käyttää paikalliset olot huomioivaa kohtuullisuusharkintaa. Tuonnin tuli tapahtua tulliviranomaisten määräämien paikkojen kautta, eikä päätöksen tarkoittama tuontioikeus koskenut tavaroita, joiden tuonti oli kielletty tai ainoastaan erityisluvalla tai ehdoilla sallittu.

Kuten aiemmin on todettu, tuonti oli voimakkaasti rajoitettua, joten valtiovarainministeriön päätös ei merkinnyt minkäänlaista paikallista vapaakauppa-alueita. Päätöksessä määritellyn mukaisesti paikallisena raja-asukkaana oli pidettävä henkilöä, jonka asuinpaikka oli valtakunnan rajaan rajoittuvassa kunnassa.

Käytännössä monimutkainen ja vaihteleva sääntely pysäytti laillisen rajakaupan. Useat sodanaikaiset syytteeseen johtaneet salakuljetustapaukset koskivat varsinkin vähäpätöisiä tekoja, koska rajan asukkaat eivät sääntöjen jatkuvasti muuttuessa tunneneet niiden sisältöä. Myös tullivirkailijoiden paikallinen kohtuusharkinta johti epäselvyyksiin, koska sallitun ja kielletyn tuonnin määrittely ei ollut yhdenmukaista

vaan pitkälti tapauskohtaista.⁶¹⁶ Kaikkinensa Tornionlaakson rajaseudun väestöllä oli taloudelliseen toimintaan liittyneitä sääntelyllisiä erityisoikeuksia myös sota-aikana, vaikka sääntely oli varsin tiukkaa ja käytännössä hankalasti sovellettavaa. Eriyssääntely on kuitenkin osoitus siitä, että Tornionlaakson rajan erityisolosuhteet tunnistettiin ja huomioitiin oikeudellisesti.

Suomen puolen Tornionlaakso hyötyi sota-aikana Ruotsin vastaisesta rajasta jonkin verran myös sähkönsaannin osalta. Kansanhuoltoministeriön antamat määräykset asutuskeskusten sähkönsäännöstelystä eivät nimittäin koskeneet Torniota, joka hankki sähkönsä Ruotsista, eikä sähkö ollut muiden kaupunkien tavoin Suomessa tuotettua. Tornion kaupunki halusi päästä Ruotsin sähkönjakelujärjestelmässä erityiseen suojattuun asiakasluokkaan, jolla oli häiriötilanteissa sähkönsaannissa etusija. Ruotsalaiset eivät kuitenkaan tähän suostuneet vaan halusivat turvata ensisijaisesti oman sähkönsaantinsa: ulkomaalaisena asiakkaana Tornio ei saanut haluamaansa erityisasemaa.⁶¹⁷ Rauhanaikaisista jakelusopimuksista huolimatta Tornionlaakson raja oli tarvittaessa myös valtiollisesti tärkeiden resurssien jakelun välinen raja.

616 Ks. Teerijoki 2010, 53, 168.

617 Sunnari-Pietikäinen 2011, 63–65.

III TOISEN MAAILMANSODAN JÄLKEINEN AIKA

1 LÄNSI-INTEGROITUVIEN POHJOISMAIDEN VÄLINEN RAJA

1.1 Suomelle väylä länteen ja Ruotsille itäinen riski

Suomen ja Neuvostoliiton välisen rauhan palauttamisen ehtona oli syyskuussa 1944 tehdyn välirauhansopimuksen (645/1944) 2 artiklan mukaisesti, että Suomi sitoutui riisumaan aseista Suomessa olleet saksalaiset maa-, meri- ja ilmavoimat sekä luovuttamaan saksalaiset liittoutuneiden eli käytännössä Neuvostoliiton sotilasjohdolle. Tämä merkitsi sotatoimien aloittamista Saksan armeijaa vastaan, jonka sotilaita oli erityisesti Lapissa paljon.⁶¹⁸ Lapin lääniä koskeva evakuoitokäskey annettiin syyskuun alkupuolella. Ruotsi lupautui tarvittaessa vastaanottamaan runsaasti pakolaisia⁶¹⁹. Heistä moni päätyi Pohjanmaalle, mutta myös Ruotsiin siirtyi kymmeniä

618 Neuvostoliittoon luovuttamisen sijaan moni saksalainen olisi siirtynyt mielellään Ruotsiin. Saksalaisten vastaanottamisen ehtona Ruotsi kuitenkin edellytti, että Suomen hallitus olisi pyytänyt sitä virallisesti, mikä oli syksyn 1944 olosuhteissa poliittinen mahdottomuus. Saksalaisia pakeni rajan yli Ruotsiin oma-aloitteisesti. Valvontakomissio syytti Suomea saksalaisten avustamisesta, minkä suomalaiset kiistivät. Ks. Larjo 1969, 200–244; Hyvönen 1991, 294–295; 304–306.

619 Ks. Krause (2021, 605) ja Jaeger (2001, 730–731), joiden mukaan jo Kansainliiton piirissä oli tiettyjä erityisryhmiä koskeneiden pakolaisjärjestelyiden lisäksi tehty vuonna 1933 yleinen pakolaissopimus, Convention Relating to the International Status of Refugees. Sopimuksen ratifioi vain melko pieni joukko valtiota: Belgia, Bulgaria, Tanska, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Norja ja Tšekkoslovakia. Vuoden 1933 sopimusta on kuitenkin pidetty vuoden 1951 YK:n pakolaissopimuksen (SopS 77/1968; SÖ 1954:55) esikuvana. Valtionrajan ylitse Ruotsiin Lapin sodan aikana evakuoituneita suomalaisia voidaankin pitää jo tuolloisen oikeusajattelun kannalta pakolaisina. Näin asia voidaan ymmärtää myös pakolaisasioita koskeneen Ruotsin valtion virallisen vuoden 1972 selvityksen perusteella, vaikka Ruotsi ei ollutkaan esimerkiksi vuoden 1933 sopimusjärjestelyssä mukana. Ks. SOU 1972:84, 23–24, 34–35. Ks. myös Ruotsin valtiopäiville annettu esitys vuoden 1951 pakolaissopimuksen ratifioimiseksi, jonka mukaan pakolaisasiat olivat nousseet ajankohtaisiksi jo ennen toista maailmansotaa. Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin Lapin sodan aikaisia suomalaispakolaisia tai heidän tuolloista oikeusasemaansa Ruotsin oikeuden kannalta.

tuhansia Lapin asukkaita.⁶²⁰ Ruotsissa rajaseutu jaettiin kokoamisalueisiin, joissa suomalaisten vastaanottopaikat sijaitsivat.⁶²¹

Lapin sodan alla Suomen hallitus katsoi, että sotatoimien levitessä pohjoiseen olisi välttämätöntä evakuoida osa alueen asukkaista Ruotsin puolelle rajaa. Niinpä Suomen Tukholman suurlähettiläs G. A. Gripenberg (1890–1975) lähestyi kiireellisesti Ruotsin hallituksen edustajia 7.9.1944. Ruotsalaisilta kysyttiin luottamuksellisesti, pitäisivätkö he mahdollisena ottaa vastaan suuri määrä Suomen puolelta evakuoituvia ihmisiä. Ruotsin hallituksen johto antoi lähes saman tien myöntävän periaatteellisen vastauksensa ottaa tarvittaessa 100 000 henkilöä Suomesta. Sotilas- ja siviiliviranomaisten myötävaikutuksella käytyjen neuvottelujen jälkeen asia oli myös muodollisesti selvä 9.9. eli vain pari päivää Suomen pyynnön esittämisen jälkeen.⁶²²

Suomalaisväestön mukana myös tullimiehet siirtyivät rajan länsipuolelle ja jatkoivat viranhoitoaan: rajatulliyhteistyö tiivistyi olosuhteiden pakosta.⁶²³ Suomalaiset

620 Esimerkiksi Karungin kohdalla sijainneesta ylikulkupaikasta siirtyi syyskuun 19.–23. yli 3400 henkilöä kotieläimeen. Kemin–Tornion aluetta ei kuitenkaan ollut evakuoitu, joten suomalaisten ja saksalaisten taisteluiden kiihdyttyä lokakuun alussa Tornion mairinnoisuuden jälkeen paikalliset asukkaat alkoivat vetäytyä Ruotsiin aluksi omatoimisesti ilman virallista lupaa. Heikkola 1982, 166; Teerijoki 2010, 174–178. Elfvingrenin (2005, 1127–1128) mukaan Suomen alueella oli puutetta sijoituspaikoista, minkä vuoksi käännyttiin Ruotsin puoleen Pohjois-Suomen läntisten osien evakuoimiseksi Tornionjoen länsipuolelle. Yhteensä Pohjois-Suomesta evakuoitiin vajaa 104 000 henkilöä ja 51 000 kotieläintä, joista yli 56 000 henkilöä ja 18 000 kotieläintä Ruotsiin. Kuljun (2013, 46–47) perusteella saksalaiset jopa auttoivat pohjoisen asukkaita siirtymään Ruotsiin ja muualle Suomeen, sillä he olivat saksalaisen näemyksen mukaan pakenemassa mahdollisen venäläishyökkäyksen alta.

621 Suomalaisten vastaanottoon liittyi rekisteröinti, rokotus ja monien nöyryyttäväksi kokemaa täisauna. Paikallisväestö selvisei usein kauempaa tulleita vähemmällä ja vältti parakkileirit. Heillä oli Ruotsin puolella sukulaisia ja tuttavita, jotka auttoivat ja pystyivät tarjoamaan majoitusta. Hederyd 1993, 314–320; Ruotsala 2011, 206–207. Ruotsissa evakuointia johti Bodenista käsin Norrlannin sotilaskomentaja kenraali Rosenblad, jonka alaisena toimi Haaparannan evakuointiesikunta. Tehtävistä huolehtimaan kutsuttiin palvelukseen noin 5000 henkeä. Kokoamispaikkojen kautta suomalaiset sijoitettiin pohjoisten läänien noin 95 kuntaan. Ursin 1984, 260. Ks. Harrison (2017, 111–116) Ruotsin valtionhallinnon näkökulmaa sodanaikaisiin pakolaisasioihin. Sotavuosien valmiusaikana (beredskapstiden) Ruotsista turvaa hakeneisiin pakolaisiin suhtauduttiin usein epäilevästi ja heidän vapauksiaan rajoitettiin. Kuitenkin Pohjoismaista saapuneet pakolaiset olivat muualta tulleita paremmassa asemassa.

622 Ks. Ederlöf 1969, 8–10. Kuten Ursin (1984, 255–259) selvittää, Ruotsi ei toisen maailmansodan aiempia vaiheita vastaavasti elänyt myöskään vuoden 1944 syyspuolella turvallisuuspoliittisessa umpiossa. Maan johto joutui jatkuvasti arvioimaan erilaisia sotilaallisia uhkakuvia, kuten Neuvostoliiton mahdollisia pyrkimyksiä Atlantin rannikolle ja natsi-Saksan toimia sotatoteellisuutensa tarvitsemien resurssien saannin turvaamiseksi. Syksyllä 1944 jo heikentyneellä Saksalla ei ollut varaa ärsyttää Ruotsia, mikä näkyi pyrkimyksenä olla loukkaamatta sen aluetta. Lujittaakseen kaiken varalta puolustustaan Ruotsi kuitenkin sijoitti Lapin sodan aikana itärajalleen jalkaväkidivisioonan suojajoukoksi. Tornion taistelujen aikaan ruotsalaisilmatorjunta varmuuden vuoksi sylki sulkutulta osoittaen selvästi, missä raja kulki. Ursinin mukaan saksalaisten oli otettava vakavasti huomioon Ruotsin reaktiot myös toiminnassaan Suomessa, mikä merkittävällä tavalla lievensi Pohjois-Suomen väestön kärsimyksiä sodan jaloissa.

623 Bergman 1973, 182.

tulliviranomaiset toimivat siten Lapin sodan aikaan Ruotsin valtion alueella ilman muodollisia toimivaltuuksia.

Rosa Liksom kuvaa historiallisessa romaanissaan Väylä, kuinka sotapakolaisuus Ruotsissa saattoi merkitä joillekin suomalaisnuorille osaltaan myös mahdollisuutta tutustua vauraamman länsinaapurin oloihin: ”--- kohta met olema onneksi ulkomaila ja saama tanssata vaikka joka päivä ja meile annethaan oikeat päällyskengät, sielä lännessä kaikki on rikasta ja väki töörevää, miehet kulkevat huopahattu päässä, herraskaiset pöyät on notkolhaan sokkerista ruokaa ja talot isoja, lakkoon viljaki kaks kertaa pidempää ja korrelthaan paksumpaa ko lakkoontumaton täälä ja kaupan hyllyltä löytyy kaikkea semmosta, mitä met köyhän maan matalat raatajat emmä ossaa etes kuvitella.”⁶²⁴

Lapin sodan päättyttyä huhtikuussa 1945 Suomen puolen Tornionlaakson ja ylipäänsä Pohjois-Suomen tuhot olivat mittavat.⁶²⁵ Ruotsin puolen Tornionlaakso oli säästynyt sodalta joitain ilmeisesti vahingossa rajan väärälle puolelle osuneita pommituksia lukuun ottamatta.⁶²⁶ Vielä Lapin sodan kestäessä pidettiin Suomessa maaliskuussa 1945 eduskuntavaalit. Oikeusministeriö antoi päätöksen Ruotsissa laillisesti oleskelleiden Suomen kansalaisten oikeudesta osallistua eduskuntavaaleihin (152/1945). Sen nojalla Lapin läänistä sotatoimien vuoksi viranomaisten siirtämä henkilö sai käyttää vaalioikeuttaan Ruotsin alueella riippumatta siitä, oliko hänellä kansalaisuustodistusta vai ei.

Valtiollisella tasolla Suomi pystyi irtaantumaan verrattain hyvin sota-ajan ylhäältä johdetusta erityishallinnosta, eivätkä oikeusvaltiollisuutta kaventaneet ajattelutavat ja toimintamuodot jääneet liian hallitseviksi Ruotsin kanssa tehtävän yhteistyön kannalta.⁶²⁷ Pohjoismaiset oikeuskulttuuriset siteet eittämättä helpottivat kahden-

624 Liksom 2021, 30.

625 Ks. Ursin 1980 (383–394, 424), jonka mukaan koko Pohjois-Suomen tuhoalueella hävitettiin lähes 18 000 rakennusta, menetettiin liki 40 000 kotieläintä sekä vilja- ja perunasato lähes kokonaan. Tuhojen määrässä oli kuitenkin merkittävää alueellista vaihtelua: Tornionlaaksossa Tornion ja Karungin rakennuskanta säilyi melko pienin vaurioin, Alatornion ja Ylitornion prosentuaaliset rakennustuhot olivat noin 10–20 %, mutta Turtolassa (Pello), Kolarissa ja Muonioissa noin 70 %. Kokonaisuudessaan tuhoista aiheutuneet kustannukset olivat laskennallisesti ainakin 13,6 miljardia silloista markkaa. Tuhoton alueen maantieverkon jälleenrakentaminen kesti vuoden 1948 loppuun, mutta jatkui siltojen uudistamisen osalta vielä 1950-luvulla. Viestiyhteyksien jälleenrakentaminen jatkui vuoden 1949 loppuun ja rataverkon kunnostaminen vuoteen 1957 saakka. Maaseudun ja asutuskeskusten jälleenrakennuksessa ylitettiin tuhattujen rakennusten määrä vuoden 1948 aikana, ja vuoden 1953 loppuun mennessä oli rakennettu noin 21 500 rakennusta.

626 Neuvostoliiton pommeista osumia saivat ainakin Övertorneå ja Pajala. Myös Lapin sodan aikana Ruotsin puolelle tippui kranaatteja ilmeisesti harhalaukauksina. Ks. Hyvönen 1991, 193–194; Heikkilä 2004, 229.

627 Sotaa käyneistä ja varsinkin Saksan kanssa samalla puolella olleista maista Suomi oli poikkeus, koska sen valtiolliset ja muut instituutiot säilyivät ja jatkoivat toimintaansa katkeamattomasti niin sodan aikana kuin sen jälkeen. Hietanen 1990, 126; Rentola 2016, 133.

välisten suhteiden kehittämistä Ruotsin kanssa sekä osallistumista idullaan olleeseen pohjoismaiseen yhteistyöhön. Tuolloinen pääministeri J.K. Paasikivi (1870–1956) joutui tosin toteamaan Ruotsin hallitukselle vuonna 1945, että suomalaisten oli suhtauduttava pidättyvästi pohjoismaisiin yhteistyökokouksiin. Sitä ei kuitenkaan tullut tulkita kiinnostuksen puutteeksi. Tämä oli Ruotsille viesti siitä, että Suomen oli luovuttava kaikesta, joka olisi Neuvostoliitossa voitu nähdä pyrkimyksenä kiistää itänaapurin asema Suomen uutena ensisijaisena yhteistyökumppanina.⁶²⁸ Neuvostoliiton suhteiden ylläpitämisen rinnalla Suomelle tuli yhä tärkeämmäksi sivistyksellisten, taloudellisten ja poliittisten siteiden syventäminen Skandinavian maihin, erityisesti Ruotsiin.⁶²⁹ Suomen ja Ruotsin välisestä Tornionlaakson rajasta tuli Suomelle tärkeä väylä Ruotsiin ja yleisesti Pohjoismaihin lähentymiseen.⁶³⁰

Suomi säilytti itsenäisyytensä, mutta sen ulko- ja turvallisuuspoliittinen asema muuttui. Suomen ja Ruotsin välinen raja näyttäytyi aiempaa enemmän idän ja lännen sotilaallisena ja poliittisena välimaastona. Kimmo Rentolan mukaan Neuvostoliitto tunsi sotien vuoksi tiettyä kunnioitusta Suomea kohtaan, mikä osaltaan hillitsi aikomuksia alistaa maata väkikapolla: siitä arveltiin olevan enemmän haittaa kuin hyötyä.⁶³¹ On arvioitu, että Neuvostoliitto jätti Suomen miehittämättä myös siksi, että maan sotilaallinen haltuunotto olisi vahingoittanut läntistä mielikuvaa Neuvostoliitosta ja saattanut sysätä Skandinavian maita kohti länsiliittoutumista. Ruotsissa puolestaan ajateltiin, että maan oli vältettävä liian avoimen länsimielistä politiikkaa, jotta se ei turhaan ärsyttäisi Moskovaa. Toisaalta Ruotsin piti tehdä selväksi, että sen toimintalinja muuttuisi, mikäli Neuvostoliitto pyrki siirtämään luoteisrajansa Ahvenanmaalle ja Tornionjoelle. Ruotsin saaminen osaksi läntistä puolustusliittoa olisi ollut lännelle paljon suurempi voitto kuin Suomen miehittäminen Neuvostoliitolle. Tämä asetelma säilyi käytännössä koko kylmän sodan ajan.⁶³² Lännen ja idän välissä tasapainoilleen Suomen presidentti J.K. Paasikivi kirjasi puolestaan päiväkirjaansa olevan Suomen turvallisuuden kannalta parempi, mikäli länsiblokki ei ulottaisi itärajaansa Pohjanlahdelle ja Tornionjoelle.⁶³³ Toisen maailmansodan jälkeisestä tilanteesta alettiin käyttää nimitystä Pohjolan tasapaino, jossa puolueeton Ruotsi oli tasapainottava tekijä ja hillitsi suurvaltapolitiittisen tilanteen kiristymistä.⁶³⁴ Ruotsin asemaa helpotti osin odotettavissa oleva apu Yhdysvalloista, mikäli Neuvostoliitto hyökkäisi Ruotsiin.⁶³⁵

628 Wahlbäck 2020, 269.

629 Ks. Hämäläinen 1968, 264.

630 Pekola 2022, 75–76.

631 Tähän viittaa myös Neuvostoliiton sodanaikaisen ja -jälkeisen ulkoministerin Vjatšeslav Molotovin (1890–1986) ilmaisema käsitys suomalaisista ”erittäin itsepäisinä, erittäin itsepäisinä” ihmisinä. Ks. Rentola 2016, 66.

632 Ks. esim. Kronvall 2003, 85–86; Wahlbäck 2020, 265, 283–285.

633 Ks. Paasikiven päiväkirjamerkintä 30.11.1948 teoksessa Blomstedt – Klinge 1985.

634 Talvitie 2002, 71–72; Wahlbäck 2020, 360–361.

635 Ks. Hanhimäki 1997, 47–48.

Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun merkityksen kasvu liittyi toisen maailmansodan jälkeiseen Pohjois-Euroopan yleisen strategisen tärkeyden korostumiseen tilanteessa, jossa entisten suurvaltaliittolaisten suhteet olivat nopeasti kiristyneet. Suomen strategisen aseman kannalta tärkeän Itämeren lisäksi nyt myös yhteydet Pohjois-Atlantille ja Jäämerelle olivat tulleet aiempaa keskeisemmiksi.⁶³⁶ Lentokone- ja ohjusteknologian kehittymisen myötä etenkin Suomen pohjoinen ilmatila tuli sotilasliittoutumien välimaastoksi.⁶³⁷ Suomen pohjoinen ilmatila oli vielä pitkään sotien jälkeen varsin valvomatonta ja puolustamatonta ja sitä loukattiin toistuvasti kaikilla rajoilla niin lännen kuin idän taholta. Suomen alueella kiinnostivat etenkin länsiraja, rannikkoalueet, teollisuuslaitokset ja rataverkko.⁶³⁸ Ilmavalvonnan puutteellisuus ymmärrettiin viimeistään vuoden 1961 noottikriisin⁶³⁹ myötä myös Suomen kansainvälisten veloitteiden kannalta ongelmalliseksi, koska Neuvostoliitto olisi tähän tosiasiaan vedoten voinut ehdottaa YYA-sopimuksen (SopS 17/1948)⁶⁴⁰ mukaisia sotilaallisia neuvotteluja. Vähitellen 1960-luvun mittaan myös pohjoisen Suomen ilmavalvontaa alettiinkin tehostaa.⁶⁴¹

Molemmat suurvaltablokit näkivät etenkin Norjan pohjoisrannikon hallinnan sotilaallisesti tärkeäksi. Tämä lisäsi riskiä siitä, että koko pohjoinen alue voisi joutua vedetyksi mukaan suurvaltojen väliseen konfliktiin. Todennäköisenä pidettiin myös, että etenkin Pohjois-Suomi saattaisi jo mahdollisen suursodan alkuvaiheessa joutua maasotatoimien piiriin, koska länsi ja itä olisivat pyrkineet ottamaan haltuun Suomen kautta kulkevat läpikulkuväylät: useimmat tiet Neuvostoliitosta Poh-

636 Visuri 1989, 54.

637 Tosin jo sotavuosina Suomen ja Ruotsin pohjoisosat olivat hyvin kansainvälistä aluetta, ja niiltä löytyi kymmenittäin eri valtioiden sotilaskoneiden hylkyjä. Ks. sodanaikaisesta lentotoiminnasta Suomen pohjoisilla alueilla Alakulppi 1999.

638 Monet Suomen länsirajan ylitykset tehtiin Kemin–Tornion ja Kilpisjärven alueilla. Lentojen tunnistamista häirtäsi muun muassa se, että ilmavalvonta ei juuri mahdollistanut korkealla lentävien nopeiden tiedustelukoneiden havainnointia. Ks. tunnetuista tapauksista Alakulppi 2006, 164–168, 172.

639 Neuvostoliiton hallitus lähetti Suomen hallitukselle 30.10.1961 nootin, jossa todettiin Neuvostoliiton jo useaan otteeseen kiinnittäneen niin Suomen hallituksen kuin muiden valtioiden hallitusten huomiota siihen ”huolestuttavaan tilanteeseen, joka on muodostumassa Länsi-Saksassa, missä saksalainen militarismi jälleen nostaa päätään ja kerää voimiaan.” Tilanneselostuksen päätteeksi Neuvostoliitto ehdotti Suomelle sotilaallisia konsultaatioita rajojen yhteisen turvaamisen nimissä: ”Ottaen huomioon edellä esitetyn, Neuvostoliiton hallitus kääntyy Suomen hallituksen puoleen ehdottaen konsultaatiota toimenpiteistä molempien maiden rajojen puolustuksen turvaamiseksi Länsi-Saksan ja sen kanssa liitossa olevien valtioiden taholta ilmenevän sotilaallisen hyökkäyksen uhkan johdosta, siten kuin tätä on edellytetty Neuvostoliiton ja Suomen kesken solmitussa sopimuksessa ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta.” Ks. Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1961, 209–213. Neuvostoliiton nootin lähettämisen syistä on käyty keskustelua, jossa on arvioitu niin Suomen sisäpoliittisten, ulkopoliittisten kuin kansainvälispoliittisten tekijöiden merkitystä nootin taustalla. Seppisen (1997, 305–306) mukaan nootilla Neuvostoliitto osaltaan viestitti, että katsoi länsilähentymiseen eri tavoin pyrkineen Suomen kuuluvan etupiiriinsä.

640 Sopimus ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä.

641 Alakulppi 2006, 184–185.

jois-Norjaan kulkivat Suomen ja Ruotsin kautta.⁶⁴² Näiden pyrkimysten estämiseksi Pohjois-Suomen puolustusta ryhdyttiin kehittämään siirtämällä sinne rauhanajan joukkoja ja varuskuntia.⁶⁴³

Neuvostoliitto piti hyödyllisenä, että Suomi kykenisi itse hoitamaan alueensa puolustuksen ja suojaamaan Neuvostoliiton luoteista sivustaa, eikä siksi ollut tiukka Suomelle Pariisin rauhansopimuksessa määrättyjen aserajoitusten suhteen. Länsivallat sen sijaan pelkäsivät, että Suomen sotilaskalusto tulisi Neuvostoliiton hyödyksi.⁶⁴⁴ Sotien jälkeen myös Ruotsi vahvisti sotilaallista varautumistaan lisätäkseen uskottavuuttaan neutraalina puskurialueena. Neuvostoliitossa epäiltiin, että tämä oli kuitenkin yritystä tiivistää Ruotsin ja lännen sotilasyhteyksiä.⁶⁴⁵

Neuvostoliitto oli varpaillaan, koska keskeiset länsiliittoutuneet olivat tehneet vuonna 1949 Atlantin sopimuksen, johon Pohjoismaista olivat liittyneet toisessa maailmansodassa saksalaismiehitetty Norja ja Tanska. Alkuun sopimuksella ei ollut käänteentekevää merkitystä, mutta etenkin Korean sodan (1950–1953) myötä kehittyi nopeasti nykyisen kaltainen puolustusliitto Nato yhtenäisine komentojärjestelmineen ja käytännön puolustusjärjestelyineen.⁶⁴⁶

Neuvostoliitto näki myös Suomen pyrkimyksen pysytellä puolueettomana suurvaltaristiriitojen ulkopuolella peiteltyksi yritykseksi raivata tietä kohti länttä. Pohjoismainen puolueettomuus ei ollut vaihtoehto, jonka Neuvostoliitto ja sen johtaja Josif Stalin (1878–1953) olisi hyväksynyt Suomelle. Suomi haluttiin sen sijaan sisällyttää sopimusjärjestelmään, jonka kautta Neuvostoliitto rakensi omaa itäblokin turvallisuuspoliittista järjestystä. Idän ja lännen välisenä reunavaltiona Suomi kuului olennaisesti Neuvostoliiton puolustussuunnitelmiin.⁶⁴⁷ Ruotsinkin näkökulmasta Suomi oli sotilaallisesti Neuvostoliiton etupiiriä. Varsinkaan YYA-sopimuksen tekemisen jälkeen maata ei voitu pitää aiemman kaltaisena Ruotsin ja ylipäänsä lännen itäkyljen puskurina.⁶⁴⁸

YYA-sopimus satoi Suomea itään päin. Sen 1 artiklan mukaisesti Suomi oli myös velvollinen puolustamaan alueettaan ”Saksan tai muun sen kanssa liitossa olevan valtion” taholta tullutta hyökkäystä vastaan tarpeen vaatiessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa.⁶⁴⁹ Ruotsin kannalta Suomen YYA-sopimus merkitsi

642 Agrell 1985, 168–170; Visuri 1989, 194, 200, 220; Ekman 2018, 112.

643 Leinonen 1969, 5–12; Visuri 1989, 227–229; Holmström 2011, 171.

644 Ks. Visuri 1989, 93–96, 175–181.

645 Berner 1985, 84, 146; Agrell 1985, 68.

646 Visuri 1989, 67–68; Wahlbäck 2020, 296.

647 Visuri 1989, 68; Rentola 2016, 140–141; Ekman 2018, 72.

648 Ekman 2018, 237; Wahlbäck 2020, 269.

649 Suomen YYA-sopimus oli kuitenkin erikoistapaus niin sanottujen itäblokin maiden tekemiin vastaviiniin sopimuksiin verrattuna. Se ei ollut yleisluontoinen sotilasliitto vaan kattoi 1 artiklan nojalla vain tilanteen, jossa Neuvostoliittoon hyökättiin Suomen kautta. Toinen ero Itä-Euroopan maiden sopimuksiin

pahimmillaan uhkakuvaa siitä, että neuvostoarmeija olisi ”avustamassa” Suomea Tornionjoella Ruotsin pohjoisella itärajalta.⁶⁵⁰

Sekä Ruotsi että Neuvostoliitto tiedustelivat Suomen ja Ruotsin välisellä rajaseudulla. Ruotsalaisten 1940-luvun tiedustelutietojen mukaan neuvostoliittolaiset pyrkivät tutustumaan Ruotsin pohjoisiin raja-alueisiin, kuten esimerkiksi Haaparannan ja Tornion väliin liikenneyhteyksiin.⁶⁵¹ Ruotsin sotilasjohdossa esitettiin vielä 1960-luvulla epäilyjä siitä, ryhtyisikö Suomi tekemään vastarintaa neuvostojoukkoja vastaan. Oletuksena oli, että mahdollisesta vastarinnasta huolimatta Suomi joka tapauksessa nujerrettaisiin nopeasti. Näiden arvioiden mukaan Neuvostoliitto olisi halutessaan saanut Suomessa tahtonsa läpi helposti.⁶⁵²

Ruotsin sotilasasiantuntijoiden mukaan Ruotsi olisi menettänyt aikalisän liikennekannallepanoon ja joukkojen keskittämiseen pohjoiseen, mikäli Suomi olisi miehitetty. Neuvostoliittolaiset olisivat valmistautua hyökkäämään nopeammin niihin Ruotsin osiin, joita Suomi puskurina oli suojannut. Uhkiin varautumiseksi Ruotsi teki kylmän sodan aikana suunnitelmia sen varalle, että Suomen ja Ruotsin pohjoisia alueita olisi jouduttu evakuoimaan. Tällöin etusija olisi annettu ruotsalaisille ja evakuoinnin toteuttaminen olisi voinut edellyttää Suomen vastaisen rajan sulkemista.⁶⁵³ Huolta Ruotsissa aiheuttivat myös haitalliset psykologiset vaikutukset, jos rajanaapuriksi tulisi neuvostojärjestelmään kytketty Suomi.⁶⁵⁴ Ruotsin suojelupoliisi laati noin 10 000 henkilöä käsittävän listan Moskovalle myötämielisistä suomalaisista, jotka saattaisivat Suomesta tulevan pakolaisvirran mukana tullessaan muodostaan turvallisuusuhkan Ruotsille sekä sabotoida suomalaisten oletettua Ruotsista tehtävää vastarintatoimintaa.⁶⁵⁵ Varsinkin heti sodan jälkeen Suomen sisä- ja ulkopoliittinen asema oli niin hauras, että Ruotsilla oli perusteita katsoa tarkkaan, mihin tilanne kääntyisi: pysyisikö Suomi suvereenina vai tulisiko siitä osa itäblokkia – tilanne oli epävarmempi kuin jälkikäteen usein muistetaan.⁶⁵⁶

oli, että Suomea ei sopimusteitse velvoitettu konsultoimaan etukäteen ulkopoliitikastaan, mitä vahvisti sopimuksen johdantoon sisällytetty kirjaus Suomen pyrkimyksestä pysyä suurvaltojen ristiriitojen ulkopuolella. Ks. Rentola 2016, 167.

⁶⁵⁰ Visuri 1989, 54.

⁶⁵¹ Agrell 2002, 254; Kronvall 2003, 212; Ekman 2018, 177–179.

⁶⁵² Kronvall 2003, 369; Ekman 2018, 150.

⁶⁵³ Ks. Ekman 2018, 35, 44, 93–100.

⁶⁵⁴ Wahlbäck 2020, 293.

⁶⁵⁵ Ekman 2018, 172–173.

⁶⁵⁶ Ks. esim. Bergholm 2020, joka kuvaa tulevan presidentin ja sodanjälkeisen ammattiyhdistysaktiivin Mauno Koiviston (1923–2017) henkilöhistorian kautta Suomen tulenarkaa sisäpoliittista tilannetta, jossa vallankumouspyrkimykset tai ainakin huhut niistä olivat arkipäiväisiä niin valtakuunnan politiikassa kuin työpaikoilla. Ks. Suomen sodanjälkeisistä vuosista poliittisen päätöksenteon ylätason näkökulmasta myös Rentola 2016.

Tasavallan presidentti Urho Kekkonen (1900–1986) teki Neuvostoliiton vierailullaan kesällä 1968 omavaltaisesti ja luottamuksellisesti tarjouksen, jossa Suomi olisi luovuttanut Lapista Norjan rajan vastaisen alueen Neuvostoliitolle sekä tunnustanut diplomaattisesti Saksan demokraattisen tasavallan eli DDR:n ensimmäisenä länsimaana vastineeksi Viipurista lähialueineen. Näin Suomi olisi saanut etäisyyttä länsi- ja itäblokin väliseen pohjoiseen rajaan ja sodassa menettämiään alueita takaisin. Neuvostoliiton johtaja Leonid Brežnev (1906–1982) ei kuitenkaan tuolloisessa tilanteessa pitänyt rajojen siirtämisiä maansa kokonaispoliittisen tilanteen kannalta mahdollisena.⁶⁵⁷ Krister Wahlbäckin mukaan Kekkosen ehdotuksen toteutuminen olisi vaikuttanut tuhoisasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja etenkin Ruotsin suhtautumiseen Suomeen.⁶⁵⁸ Epäilemättä edes tällaisten suunnitelmien ilmitulolla olisi ollut merkittävä heikentävä vaikutus myös Suomen ja Ruotsin välisen pohjoisen rajaseudun rajan ylittävän toiminnan olosuhteille.

Suomen ja Ruotsin pohjoisosien kaltaisten sotilaspoliittisten välialueiden merkitys väheni 1960-luvun puolivälissä mannertenvälisen ydinohjusten korvattua pommikoneet, vaikka sotilaskoneiden arvioitua kulkureitit menivät edelleen alueen ylitse.⁶⁵⁹ Kuitenkin 1970-luvun lopulla kansainvälinen tilanne kiristyi ja sotilaallinen varustautuminen kiihtyi. Pohjois-Euroopan strategisen painoarvon kasvu heijastui Lappiin, jonka ilmatila ja tiestö nähtiin jälleen mahdollisiksi hyökkäysteiksi vastapuolen alueelle.⁶⁶⁰ Neuvostoliittoa alkoi myös 1970- ja 80-lukujen vaihteessa hermostuttaa Norjan aiempaa tiiviimpi yhteistyö Naton kanssa.⁶⁶¹ Silti 1980-luvun loppua kohti sotilaallinen jännitys alkoi lieentyä ja Suomen ja Ruotsin poliittinen asema monessa mielessä yhdenmukaistua. Neuvostoliitto tunnusti vihdoinkin vuonna 1989 selväsanaisesti Suomen puolueettomaksi Pohjoismaaksi ja YYA-sopimus menetti suurimmaksi osaksi merkityksensä.⁶⁶² Neuvostoliiton hajottua itäinen naapurivaltio muuttui Venäjän federaatioksi, jonka kanssa Suomi teki vuonna 1992 sopimuksen maiden välisen suhteiden perusteista (SopS 63/1992). Se ei sisältänyt YYA-sopimuksen kaltaisia määräyksiä sotilaallisia yhteistoimintamääräyksiä.⁶⁶³

657 Omana aikanaan tämä vaihtoehdotus ei tullut julkisuuteen, joten ainakaan virallisia tietoja muilla Pohjoismailla ei siitä kaikesti voinut olla. Asia on tullut ilmi vasta Kekkosen kauden jälkeen, ja ehdotusta taustoineen käsittelee Suomi 1996, 60–65.

658 Wahlbäck 2020, 420.

659 Visuri 1989, 81, 114; Ekman 2018, 160.

660 Visuri 1989, 85–88, 234, 243.

661 Berner 1985, 95.

662 Wahlbäck 2020, 446–447.

663 Sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuspuolten suhteet perustuvat YK:n peruskirjan ja ETYK:n päätösasiakirjan mukaisesti kansainvälisen oikeuden periaatteisiin kuten täysivaltaiseen tasa-arvoisuuteen, pidättymiseen voimakeinoilla uhkaamisesta tai niiden käytöstä, rajojen loukkaamattomuuteen, alueelliseen koskemattomuuteen, riitojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen, sisäisiin asioihin puuttumattomuuteen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä kansojen oikeuksien samantarvoisuuteen

Kylmän sodan päätymisen myötä alkoi lähes pidäkkeetön läntisen yhdentymisen aika. Ruotsi otti siihen Suomelta varaslähdön ilmoittaessaan lokakuussa 1990 tavoittelevansa Euroopan unionia edeltäneen Euroopan yhteisön (EY) jäsenyyttä. Yhteistoiminnan puute Suomen kanssa ärsytti suomalaispäättäjiä. Virallisen jäsenysshakemuksensa Ruotsi jätti heinäkuun alussa 1991 ja Suomi ehti liittymisprosessiin mukaan maaliskuussa 1992. Suomen matka eurooppalaiseen yhteisöön oli Ruotsin edun mukaista, etenkin koska neuvostoimperiumin luhistumisen myötä Venäjän tilanne ja sen vaikutukset Suomeen olivat vaikeasti ennakoitavissa.⁶⁶⁴ Suomelle puolestaan oli tärkeää asemoida itsensä länsieurooppalaiseksi valtioksi ja yhteiskunnaksi. Eurooppalaisella integroitumisella oli siten ulko-, turvallisuus- ja talouspoliittisen merkityksen lisäksi suuri identiteettipoliittinen painoarvo etenkin nuorten ikäluokkien parissa.⁶⁶⁵

Suomi selvisi kylmästä sodasta ilman pahimpien vaihtoehtojen toteutumista. Niiden toteutumisen mahdollisuus oli kuitenkin otettava huomioon, kun Suomen ja Ruotsin valtiot määrittivät suhtautumistaan Tornionlaakson rajan ylittävään toimintaan ja sen oikeudelliseen kehittämiseen. Toisaalta Suomen ulkopoliittinen liikkumavara oli kapea, joten pohjoinen rajayhteistyö sotilaallisesti liittoutumattoman Ruotsin kanssa oli kaiketi yksi vähiten ongelmallisimmista länsiyhteistyön muodoista. Tornionlaakson rajan ylittävän toiminnan oikeudellista ja käytännön kehitystä tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteys. Toisen maailmansodan jälkeinen Tornionlaakson rajan ylittävä toiminta ei kaiketi olisi voinut olla jäljempänä käsitellyn kaltaista, mikäli Suomi ei olisi säilyttänyt valtiollista suvereenisuuttaan ja pohjoismaista yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä siinä määrin kuin sen säilytti.

1.2 Pohjoismainen ja eurooppalainen lähentyminen

1.2.1 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaiden välistä oikeudellista yhteistyötä on tehty jo 1800-luvulta lähtien. Sitä on kannatellut Pohjoismaiden oikeuskulttuurinen sekä yhteiskunnallinen saman-

ja itsemääräämisoikeuteen. Sopimuspuolet täyttävät vilpittömästi kansainvälisen oikeuden velvoitteet ja edistävät hyvän naapurisuuden hengessä keskinäistä yhteistyökumppanuuttaan sekä yhteistyötään kaikkien maiden kanssa.

664 Ks. Wahlbäck 2020, 450–453.

665 Aunesluoma 2011, 494–496, 500. Ks. Suomen EU-jäsenyyssprosessin julkisesta keskustelusta Mörä (1999, 199–200, 228), jonka mukaan lehdistössä jäsenyyttä perusteltiin kansantalouteen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvillä seikoilla, mutta esimerkiksi demokratiaan tai sosiaalisiin kysymyksiin liittyvä argumentteja ei pidetty olennaisina. Kuitenkin Suomen vuoden 1994 EU-jäsenyyssäänestyksen lähestyessä länsidiskurssi nousi voimakkaasti esiin: niin sanottujen kovien tosiasioiden sijaan käytettiin yhä enemmän aatteellisia argumentteja, kuten kuulumista Suomelle oikeaan, läntiseen viiteryhmään. Jäsenyyspäätöstä alettiin prosessin kuluessa pitää yhä enemmän arvovalintana.

kaltaisuus. Yhteistyötä on tehty paitsi valtioiden myös oikeustieteilijöiden ja virkamiesten välillä.⁶⁶⁶ Suomi alkoi osallistua virallisesti pohjoismaiseen oikeudelliseen yhteistyöhön itsenäistymisensä jälkeen.⁶⁶⁷ Suomessa ruotsin kielen asema erityisesti oikeudellisen ja muun yhteiskunnallisen eliitin piirissä säilyi vahvana läpi autonomian ajan. Pitkään 1900-luvulle asti suomalaisen yhteiskunnan johtava kerros oli käytännössä joko ruotsinkielistä tai ruotsin kielen taitoista. Se helpotti olennaisesti niin oikeudellista kuin muuta yhteiskunnallisiin asioihin liittyvää yhteydenpitoa erityisesti ruotsalaisten kanssa.⁶⁶⁸ Rajan ylittävää kunnallista yhteistyötä on osaltaan edesauttanut myös Pohjoismaille ominainen laaja kunnallinen itsehallinto.⁶⁶⁹

Pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön ensimmäinen vaihe kesti toisen maailmansodan kynnykselle. Pohjoismaiset lakimieskokoukset antoivat virikkeitä erityisesti yksityisoikeuden alan lainsäädännölle, kuten oikeustoimilaille.⁶⁷⁰ Sotienvälisenä aikana saatettiin voimaan myös valtiosopimuksia kansainvälisen yksityisoikeuden ja prosessioikeuden alalla. Julkisoikeuden alalla yhteispohjoismaista lainvalmistelua ei kuitenkaan tuolloin ollut. Itsenäisen Suomen lainsäädäntöä laadittaessa omaksuttiin silti paljon vaikutteita erityisesti Ruotsin oikeuskehityksestä esimerkiksi valtiosääntöä, kunnallishallintoa ja julkisuuslainsäädäntöä kehitettäessä. Toinen vaihe pohjoismaisessa oikeudellisessa yhteistyössä alkoi sotien jälkeen ja kesti kylmän sodan päättymiseen. Tätä ajanjaksoa on pidetty pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön kulta-aikana. Kolmannen vaiheen voidaan katsoa alka-

666 Vuonna 1872 alkoivat Tanskan, Norjan ja Ruotsin väliset pohjoismaiset lakimieskokoukset, joihin Islanti liittyi 1900-luvun alussa. Kokousten järjestäminen kuitenkin keskeytyi Ruotsin ja Norjan unionin purkaututtua vuonna 1905. Kokouksissa käsiteltiin erityisesti yksityisoikeudellisia kysymyksiä. Vuonna 1918 perustettiin Pohjoismaiden hallinnollinen liitto (Nordiska Administrativa Förbundet, NAF), joka on pohjoismaisten virkamiesten yhteistyöfoorumi hallinnollisten olojen yhteiseksi kehittämiseksi sekä hallintojen mahdollisimman pitkälle meneväksi yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton ensimmäinen yleiskokous järjestettiin Kristianiassa (Oslo) vuonna 1920. Suomen jäsenyys viivästyí vuoden 1918 sisällissodan takia, mutta maa pääsi toimintaan mukaan vuoden 1922 toisesta yleiskokouksesta lähtien. Niemivuo – Viikari 2018, 106, 110–111.

667 Niemivuo 2020, 61.

668 Ks. Majander 2020, 28. Ruotsin kielen opiskelu ja yleinen osaaminen on Suomessa sittemmin heikentynyt osittain myös koulutuspoliittisten valintojen tuloksena. Muutokset osuvat ajallisesti pitkälti yksin pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön taantumisen kanssa. Suomen ylioppilastutkinnosta ruotsin kielen pakollisuus poistettiin vuonna 2005. Tämän jälkeen on uutisoitu, että ruotsin taito on romahtanut ja tämä näkyy muun muassa vaikeuksina selvítä niin sanotusta virkamiesruotsista, joka on ollut edelleen pakollinen julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) ja sen nojalla annetun asetuksen (481/2003) nojalla. Ks. uutisoinnista ja keskustelusta ruotsin palauttamiseksi pakolliseksi ylioppilastutkinnon aineeksi esim. Yle, verkkouutinen 2.6.2019: ”Tuleeko ruotsista taas pakollinen aine ylioppilaskirjoituksissa?” Ks. myös Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta tehty selvitys aiheesta. Se osaltaan vahvistaa käsityksen, että ruotsin kielen osaaminen on heikentynyt selvästi sen jälkeen, kun sen pakollisuus poistettiin ylioppilastutkinnosta. Tästä on seurannut muun muassa vaikeuksia suorittaa ruotsin opinnot korkeakouluissa ja turvata ruotsinkieliset palvelut Suomessa. Ks. OKM 2024:14, 78–95, 181.

669 Niemivuo – Viikari 2018, 109–110, 112.

670 Ks. esim. Suomen laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929).

neen 1980–1990-luvun vaihteesta ja sitä on leimannut pohjoismaisen yhteistyön asteittainen taantuminen.⁶⁷¹

Pohjoismaiden oikeudellisen yhteistyön kukoistusaika alkoi toisen maailmansodan jälkeen samanaikaisesti, kun pohjoismainen suuntaus muutenkin valtavirtaistui. Ajatus pohjoismaisia yhteistyökysymyksiä käsittelevän toimielimen perustamisesta syntyi 1940–1950-luvun taitteessa. Pohjoismaiden neuvosto perustettiin vuonna 1952 Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin parlamenttien päätöksiin.⁶⁷² Neuvosliitto vastusti Suomen jäsenyyttä neuvostossa. Presidentti Paasikiven johdolla suomalaiset päättivät jättää jäsenyyspyrkimyksen sikseen, koska sen edistämisen ei katsottu olleen Suomen valtiollisten etujen kannalta ensisijainen kysymys.⁶⁷³ Stalin kuoli vuonna 1953 ja yksi osoitus Neuvostoliiton lieventyneestä asenteesta Suomea kohtaan oli, että maa ei vastustanut Suomen liittymistä Pohjoismaiden neuvostoon sekä antoi jonkinasteisen poliittisen tunnustuksen Suomen puolueettomuuspyrkimyksille. Silti Suomea sitoivat edelleen YYA-sopimuksen velvoitteet.⁶⁷⁴ Suomen jäsenyyttä Pohjoismaiden neuvostossa on pidetty maalle elintärkeänä linkkinä länteen kylmän sodan olosuhteissa.⁶⁷⁵

Pohjoismaiden neuvosto on jäsenvaltioiden parlamenttien ja itsehallintoalueiden edustajista koostuva toimielin, joka on luonteeltaan neuvoa-antava sekä aloitteita tekevä. Ensimmäisenä toimintavuosikymmenenään neuvosto pyrki pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden edistämisen ohella vähentämään oikeudellisia eroja Pohjoismaiden välillä, luomaan yhteispohjoismaisia työmarkkinoita sekä helpottamaan liikkumista maiden rajojen yli. Pohjoismaista yhteistyötä päätettiin kiinteyttää vuonna 1962 tehdyllä Pohjoismaiden yhteistyösopimuksella eli niin sanotulla Helsingin sopimuksella (SopS 28/1962). Sopimus antoi suuntaviivoja tulevalle yhteistyölle ja oli pohjana yhteistyön kehittämiseksi monilla valtiollisen ja yhteiskunnallisen toiminnan sektoreilla.⁶⁷⁶

Vuoden 1962 Helsingin sopimuksen 1 artiklan mukaisesti sopimuspuolten oli pyrittävä säilyttämään ja edelleen kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla sekä liikennekysymyksissä. Sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi sopimuspuolten tuli 35 artiklan mukaisesti neuvotella jatkuvasti keskenään ja tarvittaessa ryhtyä yhtenäistäviin toimenpiteisiin.

671 Niemivuo – Viikari 2018, 110, Niemivuo 2020, 62–63.

672 Meres-Wuori 1998, 101–103; Niemivuo 2020, 62.

673 Talvitie 2002, 69; Wahlbäck 2020.

674 Talvitie 2002, 69; Wahlbäck 2020, 316, 322. Jukka Seppisen arvion mukaan Neuvostoliiton päätös sallia Suomen liittymisen Pohjoismaiden neuvostoon johtui osittain tavoitteesta saada Norja ja Tanska irrottautumaan Natosta. Ks. Seppinen 1997, 31.

675 Ks. esim. Talvitie 2002, 79.

676 Niemivuo 2020, 62.

Viranomaisten välisen suoran yhteistyön kannalta merkityksellinen on sopimuksen 38 artikla, jonka mukaan Pohjoismaiden viranomaiset voivat olla välittömässä kirjeenvaihdossa keskenään muissa kuin sellaisissa asioissa, jotka luonteensa puolesta tai muusta syystä oli käsiteltävä ulkoasiainhallintojen välityksellä.

Sopimuksen 25 artikla puolestaan koski myös pohjoista rajaseutua: milloin tarve vaati ja edellytykset kahden tai useamman sopimuspuolen alueen toisiinsa rajoittuvien osien yhteiseen taloudelliseen kehittämiseen olivat olemassa, oli osapuolten pyrittävä yhdessä edistämään sellaista kehitystyötä.

Vuoden 1961 alkuperäistä sopimustekstiä on muutettu vuosien 1971, 1974, 1983, 1985, 1991, 1993 ja 1995 sopimusmuutoksilla. Vuoden 1993 sopimusmuutokset tehtiin, kun Pohjoismaat liittyivät Euroopan talousalueesta (ETA) tehtyyn sopimukseen. Vuoden 1995 muutokset olivat tarpeellisia Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien vuoksi ja tulivat voimaan 2.1.1996.⁶⁷⁷ Muutosten myötä alun perin 40 artiklaa sisältänyt sopimus on 70 artiklan laajuinen ja sopimuksen rakennetta on uudistettu. Sopimuksen aineellisesta kattavuudesta huolimatta neuvostolla ei ole todellista lainsäädäntö- tai toimeenpanotoimivaltaa sopimusmääräysten toteuttamiseksi.⁶⁷⁸

Pohjoismainen yhteistyö institutionalisoitui entisestään, kun vuoden 1962 Helsingin sopimukseen vuonna 1971 tehdyllä muutoksella (SopS 21/1971) perustettiin hallitusten väliseksi yhteistyöelimeksi Pohjoismaiden ministerineuvosto. Tuolloisen sopimuksen 55 artiklan 2 kohdan mukaisesti ministerineuvosto tekee päätöksiä siinä laajuudessa kuin kyseisestä sopimuksesta ja muista Pohjoismaiden välisistä sopimuksista käy ilmi. Muissakin yhteistyökysymyksissä ministerineuvosto vastaa Pohjoismaiden hallitusten sekä hallitusten ja Pohjoismaiden neuvoston välisestä yhteistyöstä. Tuolloisen 57 artiklan 3 kohdan mukaisesti ministerineuvoston päätösten tulee olla yksimielisiä lukuun ottamatta menettelytapakysymyksiä, ja 1 kohdan nojalla päätösvaltaisuus edellyttää, että kaikki maat ovat edustettuina ministerineuvostossa.⁶⁷⁹ Vuoden 1971 sopimusmuutoksen 58 artiklan mukaisesti ministerineuvoston päätös on kutakin maata sitova. Päätös kysymyksessä, joka jonkin maan valtiosäännön mukaan edellyttää kansanedustuslaitoksen hyväksymistä, ei kuitenkaan ole tätä maata sitova ennen kuin kansanedustuslaitos on hyväksynyt päätöksen. Jos sanotunlainen hyväksyminen vaaditaan, on ministerineuvostolle ilmoitettava tästä ennen kuin ministerineuvosto tekee päätöksensä. Ennen kuin kansanedustuslaitoksen hyväksyminen on saatu, päätös ei ole myöskään toista maata sitova.⁶⁸⁰

677 Ks. HE 142/1995 vp, 1; Pohjoismaiden ministerineuvosto – Pohjoismaiden neuvosto 2018, 4.

678 Ks. Niemivuo – Viikari 2018, 122–123.

679 Yksinomaan joitakin maita koskevien kysymysten käsittelyssä kuitenkin vain näiden maiden tulee olla edustettuina.

680 Ks. sopimusmuutosten koonti ja sen mukaiset artiklanumeroinnit Pohjoismaiden ministerineuvosto – Pohjoismaiden neuvosto 2018.

Vuoden 1971 sopimusmuutosta koskevassa Suomen hallituksen esityksessä todettiin, että ”ministerineuvosto ei ole missään mielessä ylikansallinen elin”. Esityksessä kuitenkin katsottiin, että ministerineuvoston perustaminen merkitsi yhtenäisen, koko pohjoismaisen yhteistyökentän kattavan organisaation syntymistä hallitustasolla. Tällaista elintä ei aikaisemmin ollut olemassa, vaikka aiemmin olikin asetettu erityisiä pohjoismaisia ministerikomiteoita, ja vaikka hallitusten välinen yhteistyö yleensäkin oli suurelta osalta tapahtunut pohjoismaisten ministerikokousten puitteissa. Hallituksen esityksen mukaan sopimuksen voimaantulo merkitsi lisäksi sitä, että Pohjoismaiden neuvoston perussääntö tuli saamaan kansainvälisoikeudellisesti sitovan luonteen.⁶⁸¹ Suomen eduskunnan ulkoasianvaliokunnan kanta vastasi hallituksen esitystä, eikä asiaa käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.⁶⁸²

Ruotsin valtiopäivillä käsitellyssä sopimusmuutossa koskeneessa esityksessä tuotiin niin ikään esiin jo sopimuksen pohjoismaisen valmistelukomitean mietinnössään⁶⁸³ ilmaisema peruserä, että ministerineuvosto ei voi tehdä muodollisia päätöksiä kuin vain sopijavaltioiden nimenomaisella tuella. Lisäksi suomalaisesitystä vastaavasti todettiin, että ministerineuvosto ei ole sellainen ylivaltiollinen elin, joka voisi asettaa hallitukselle velvollisuuksia vastoin sen tahtoa. Ruotsalaisesityksessäkin todettiin, että ministerineuvoston tärkeänä tehtävä olisi kuitenkin koordinoida eri alojen pohjoismaista yhteistyötä. Muutos nähtiinkin pohjoismaisen yhteistyön organisatorisen perustan tervetulleena vahventamisena.⁶⁸⁴ Ruotsin valtiopäivien ulkoasianvaliokunta oli samalla kannalla, eikä asiaa Ruotsissakaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa.⁶⁸⁵

Käytännön vastuu yhteistyöstä ministerineuvoston puitteissa on pääministeriellä ja eri alojen sektoriministereillä. Ministerineuvostolle perustettiin Kööpenhaminaan pysyvä pääsihteerin johtama sihteeristö. Tämän lisäksi eri aloille perustettiin useita virkamieskomiteoita, joiden tehtävänä on ollut valmistella ja toimeenpanna yhteistyöhankkeita. Vuonna 1973 ministerineuvosto laati edelleen päivitettävän pohjoismaisen lakiyhteisön toimintaohjelman.⁶⁸⁶ Jäljempänä käsiteltävissä erilaisissa Tornionlaakson rajan ylittävän toiminnan edistämistoimissa onkin usein ollut kytkös yleisempään pohjoismaiseen yhteistyöhön.

Pohjoismaiden välisen rajan ylittävän toiminnan yleisiä mahdollisuuksia pyrittiin edistämään muun muassa myös sopimuksella Pohjoismaiden kansalaisten oikeudetta käyttää omaa kieltään muussa Pohjoismaassa (SopS 11/1987).

681 HE 25/1971 vp, 1–3.

682 Ks. UaVM 9/1971 vp, 1–2.

683 Vuonna 1971 sovitut muutokset perustuivat suomalaisen valtioneuvoksen K.-A. Fagerholmin (1901–1984) johdolla toimineen Pohjoismaisen organisaatiokomitean ehdotuksiin, jotka sisältyivät komitean joulukuussa 1969 antamaan mietintöön. Ks. HE 25/1971, 1.

684 Prop. 1971:53, 9, 14: ”Ministerrådet är inte avsett vara ett överstatligt organ. Detta framgår av att det för beslutförhet krävs att alla länderna är företrädna i ministerrådet och av att ministerrådets beslut skall vara enhälliga.”

685 UU 1971:9, 1–2.

686 Niemivuo 2020, 63.

Sopimuksen johdannon mukaan sopijavaltioiden hallitukset katsoivat, että silloista suuremmalla kielellisellä tasa-arvolla Pohjoismaissa oli suuri merkitys pohjoismaiselle yhteistunteelle ja Pohjoismaiden kansojen välisille silloista laajemmille yhteyksille.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen tarvittaessa voi käyttää omaa kieltään asioidessaan muun sopimusvaltion viranomaisissa ja muissa julkisissa toimielimissä.⁶⁸⁷ Tämä koskee tuomioistuimien lisäksi lähinnä sellaisia julkisia toimielimiä kuin sairaanhoito-, terveydenhoito-, sosiaali- ja lastensuojeluviranomaisia sekä työvoima-, vero-, poliisi- ja kouluviranomaisia. Tuomioistuinten ja muiden julkisten toimielinten on, mikäli mahdollista, huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja kääntämisyavun. Rikosasioissa on Pohjoismaan kansalaisen aina saatava tulkitsemisyapu.

Vuonna 1975 tuli voimaan myös Pohjoismaiden välinen sopimus oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisesta ja todistelusta (SopS 26/1975). Sopimuksen 1 artiklan nojalla pyyntö tiedoksiannon toimittamisesta ja todistelusta (oikeusapu) lähetetään suoraan sopimusmaan asianomaiselle valtion viranomaiselle. Sopimuksen 2–5 artiklat sisältävät määräyksiä muun muassa asiakirjojen kääntämisestä ja oikeusavun kustannusten jakamisesta.⁶⁸⁸

Pohjoismaisten yleisinstituutioiden ohella yhteistyötä on tehostettu myös erityisesti pohjoisiin alueisiin keskittyvillä toimintamuodoilla. Pohjoismaiden neuvoston aloitteesta asetettiin vuonna 1967 Pohjoiskalottikomitea. Komitea oli Suomen, Norjan ja Ruotsin välinen yhteistyöelin, joka käsitteli sellaisia alue- ja työmarkkinapoliittisia ja muita yhteistyöprojekteja, joilla oli työllisyysvaikutuksia pohjoisessa.

Komitean jäsenet olivat sen tehtävien mukaisesti keskeisten työmarkkina- ja aluepoliittisten tahojen edustajia. Pohjoiskalottikomitealle asetettiin myös sihteeristö, joka toimi vuodesta 1980 lähtien Rovaniemellä Lapin lääninhallituksen yhteydessä. Toiminnassaan se jakaantui eri työryhmiin, kuten teollisuusryhmä, kaupparyhmä ja maatalousryhmä. Komitea tarjosi muodollisten tehtäviensä ohella myös tärkeän epämuodollisen yhteistyöfoorumin varsinkin pohjoisten alueiden ylimpien alueellisten viranhaltijoiden keskinäiselle yhteydenpidolle.⁶⁸⁹

687 Sopimuksen 1 artiklassa määrätään, että siinä tarkoitettuja kieliä ovat suomi, islanti, norja, ruotsi ja tanska. Sopimus koskee suullista ja kirjallista kanssakäymistä viranomaisen tai muun julkisen toimielimen kanssa, ei kuitenkaan puhelinkeskustelua.

688 Ks. oikeusministeriö, verkkopalvelu: ”Asiakirjojen tiedoksianto”. Luettu 10.11.2023.

689 Groth – Lassananti 1982, 122–123; Mattson Barsk 1993, 150. Ks. pohjoisten alueiden välisestä yhteistyöstä virkamiehen näkökulmasta Lapin läänin maaherrana vuosina 1974–1994 toiminut Asko Oinas (1999, 307–313). Hänen muistelmissaan korostuvat erityisesti henkilösuhteet muiden maiden

Suhteessa valtioiden keskushallintoihin Pohjoiskalottikomitean roolina oli herätellä jäsenmaita yhteishankkeisiin. Sen myös koettiin onnistuneen tässä tehtävässään, vaikka etenkin teollisuuden ja kaupan alan rajan ylittävän yhteistyön käytännön toteutumista pidettiin verkkaisena.⁶⁹⁰

Pohjoiskalottikomitean nimi muutettiin vuonna 1997 Pohjoiskalotin neuvostoksi. Se toimii Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisena pohjoisten alueiden yhteistyön verkostona ja siinä on neljä jäsentä kustakin jäsenvaltiosta. Pohjoiskalotin neuvosto myös koordinoi Pohjoiskalotin rajaneuvonnan toimintaa, jonka tehtävänä on käsitellä Norjan, Ruotsin ja Suomen välisiä rajaestekysymyksiä.⁶⁹¹

Pohjoismaat aloittivat 1970-luvun alkupuolella myös aluepoliittisen yhteistyön. Siinä pyrittiin yhdenmukaistamaan aluepoliittista suunnittelua sekä edistämään rajaseutuyhteistyötä etenkin liikennepoliitikassa ja turismissa. Valtioiden suunnittelua puu katsottiin tarpeelliseksi, jotta kunnat saisivat keskenään edistettyä rajan ylittävää yhteistyötään. Katsottiin, että kunnallinen yhteistyö täydentäisi hyvin valtiotason pohjoismaista yhteistyötä.⁶⁹² Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä aloitetun aluepoliittisen yhteistyön ohjelmoinnin päätarkoituksena oli päästä suunnitelmista käytännön toimenpiteisiin. Pohjoismainen aluepoliittinen virkamieskomitea (Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik, NÄRP) teki ministerineuvostolle esityksen työryhmän asettamisesta, joka tutkisi yhteistyömahdollisuuksia rajaseuduilla, jotka olivat usein haja-asutusalueita. Ministerineuvosto hyväksyi esityksen joulukuussa 1974. Katsottiin, että koska esimerkiksi liikenneyhteydet, terveydenhoito ja opetustoimi järjestettiin yleensä kansalliselta pohjalta, rajaseudut jäivät tällaisten toimenpiteiden reuna-alueiksi. Parempien tulosten aikaansaamiseksi ja kustannusten alentamiseksi aluepoliittisissa toimenpiteissä olisi huomioitava olosuhteet valtakunnanrajojen molemmin puolin.⁶⁹³

Toisen maailmansodan jälkeen perustettujen pohjoismaisten yhteistyömuotojen merkitys oli ennen kaikkea kansallista toimintaa koordinoiva. Valtiot eivät olleet luovuttaneet pohjoismaisille yhteistyöelimelle yksinomaista toimivaltaa tehdä

pohjoisten läänien ylimpien virkamiesten kanssa. Oinaan perusteella ainakin aluehallinnon korkeimmissa piireissä eli maaherratasolla Pohjoiskalottikomitea tarjosi ennen muuta ympäristön verkostoitumiseen ja yhteistyön tiivistämiseen. Oinas kehuu komitean työtä organisoiduksi, kokouksia säännöllisiksi ja hyvin valmistelluiksi. Rajanaapurimaiden maaherrojen kesken oli pyrkimys yhteiseen hyvään, mikä ei Oinaan mukaan ollut useinkaan tilanne suomalaisten kollegojen välillä.

690 Ks. Ollila 1985, 53–60; Krogh – Labba – Hanssen 1988, 30.

691 Lisäksi Pohjoiskalotin neuvoston yhteydessä toimii Pohjoiskalotin ympäristöneuvosto, joka pyrkii yhdenmukaistamaan ympäristö- ja luonnonsuojelualan yhteistyötä Pohjoiskalotilla ja toimii asiantuntijaelimenä ympäristöasioissa. Ks. Pohjoiskalotin neuvosto, verkkopalvelu: ”Neuvoston esittely”. Luettu 25.5.2023. Kylmän sodan päättymisen jälkeen vuonna 1993 perustettiin Norjan aloitteesta myös Barentsin euroarktinen neuvosto (Barents Euro–Arctic Council), jonka tavoitteena oli vakauden ja kestävän kehityksen edistäminen Barentsin alueella eli Suomen, Ruotsin, Norjan ja Venäjän pohjoisosiossa. Ks. Elenius 2006, 276–277; ulkoministeriö, verkkopalvelu: ”Barents-yhteistyö”. Luettu 25.5.2023.

692 NU 1973:1, 40–41.

693 Rajaseutuyhteistyötä 1976, 1.

ilman yksimielisyyttä jäsenvaltioita sitovia päätöksiä rajaesteiden poistamiseksi.⁶⁹⁴ Tämä on merkittävä ero samaan aikaan tiivistyneeseen länsieurooppalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen lähentymiseen.

1.2.2 Eurooppalainen yhteistyö

Toisen maailmansodan jälkeisen eurooppalaisen sisämarkkinayhteistyön kehittämisen taustalla oli ajatus, että erilaiset kansalliset rajoitukset ja käytännöt haittasivat yritysten toimintaa ja vääristivät kaupankäyntiä. Taloudellisen yhteistyön pyrkimyksenä oli myös puhkoa teknisen markkinasääntelyn keinoin valtiosuvereniteettia ja ehkäistä kansallisvaltiovetoisen politiikan haittavaikutuksia. Ajatuksena oli, että kun eurooppalaiset sisämarkkinat luodaan jollakin osa-alueella, se pakottaa tiivistämään yhteistyötä muilla alueilla kuten rajavalvonnassa.⁶⁹⁵ Tietoisella teknokraattisella suunnittelulla pyrittiin aikaansaamaan yhteiseurooppalaisia institutionaalisia ratkaisuja, jotka suitsivat valtioiden rajan ylittävää yhteistyötä haitannutta valtiokeskeistä toimintaa.⁶⁹⁶ Läntisen talousintegraation asteittain kasvanut vaikutus on muovannut myös Tornionlaakson rajan sääntelyä ja madaltanut rajaa monin jäljempänä käsiteltävin tavoin.

Suomen ja Ruotsin välisen rajan tuleminen Euroopan unionin pohjoiseksi sisärajaksi ei ollut yksinkertainen prosessi vaan Suomen osalta alati kytköksissä idänsuhteisiin.

Läntisen Euroopan maat perustivat taloudellisen integraation tiivistämiseksi jo vuonna 1951 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä vuonna 1957 nykyistä Euroopan unionia edeltäneen Euroopan yhteisön (EY). Samanaikaisesti myös Pohjoismaissa keskusteltiin keskinäisen tulliliiton perustamisesta, joka raukesi kuitenkin, kun EY:n ulkopuolelle omasta tahdostaan tai ulkopoliittisista syistä jääneet valtiot aloittivat vuonna 1959 neuvottelut omasta vapaakauppaliitostaan EFTA:sta (European Free Trade Association).⁶⁹⁷

Ruotsi, Norja ja Tanska olivat yhdessä Portugalin, Sveitsin ja Itävallan kanssa perustamassa järjestöä vuonna 1960. Suomen lännettymistä vastustanut Neuvostoliitto hyväksyi lopulta Suomen jäsenyyden ehdolla, että Neuvostoliitolle taattiin samat edut kuin EFTA-maille eli suosituimman maan asema. EFTA-maat kuitenkin päättivät, että Suomen osalta luotaisiin erityinen vapaakauppa-alue, johon Suomi kuuluisi EFTA:n jäsenvaltioiden lisäksi liitännäisjäsenenä (niin sanottu Finn-EFTA). Asiasta päästiin sopuun vuonna 1961 ja Suomi saattoi liitännäisjäsenyyjärjestelyn voimaan vuonna 1961 (SopS 15–16/1961).⁶⁹⁸ Länsi ja erityisesti Ruotsi katsoi, että Suomi olisi saatava

694 Ks. HE 25/1971 vp, 1–3; Prop. 1971:53, 9, 14.

695 Miettinen 2019, 130–132.

696 Miettinen 2021, 435.

697 Aunesluoma 2011, 178–180.

698 Munkki 1978, 59–86; Seppinen 1997, 298–300, 306.

EFTA:an, jotta se ei liukuisi sosialistiseen leiriin.⁶⁹⁹ EFTA:n täysjäseneksi Suomi liittyi vuonna 1986 ja erosi järjestöstä EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995.⁷⁰⁰

Suomi oli päässyt vuonna 1950 muita Pohjoismaita myöhemmin mukaan myös vuonna 1947 perustettuun tulleja alentaneeseen ja kaupan määrällisiä rajoituksia poistaneeseen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) -sopimukseen.⁷⁰¹

Jukka Seppisen mukaan etenkin vuoden 1961 EFTA-ratkaisusta lähtien Suomi sitoutui läntisen Euroopan integraatioon, mikä vahvisti Suomen kuulumista länteen ja säilymistä demokraattisena.⁷⁰² Vastaavasti arvioin, että Tornionlaakson raja olisi muodostunut täysin erilaiseksi, mikäli Suomi ei olisi ollut Ruotsin tahdissa mukana läntisessä yhdyntymisessä. Kuuluminen samaan kauppapoliittiseen rakenteeseen osaltaan myös mahdollisti rajan sääntelyn samansuuntaisen ja monesti samatahtisen kehittämisen ainakin taloudellisen toiminnan osalta.

Pohjoismaat pyrkivät 1960-luvulla kehittämään taloudellista yhteistyötään valmistelemalla Nordek-nimistä yhteistyöjärjestöä, jonka tavoitteena olisi ollut yhtenäistää maiden tullitariffit EFTA:n ulkopuolisiin maihin sekä yhdenmukaistaa esimerkiksi maatalous-, kalastus- sekä finanssipolitiikkaa.⁷⁰³ Pitkällisen valmistelu-prosessin jälkeen Suomi ei kuitenkaan allekirjoittanut Nordek-sopimusta, koska se oli ongelmallinen yhtäältä idänsuhteiden kannalta ja toisaalta Tanska, Norja ja Ruotsi olivat jo aloittaneet neuvottelut EY:hyn ja siihen sisältyneeseen Euroopan talousyhteisöön (ETY/EEC) liittymisestä. Pohjoismaista tuolloin lopulta vain Tanska liittyi yhteisöön vuonna 1973.⁷⁰⁴ Neuvostoliitto piti Suomen lisäksi myös Ruotsin liittymistä EEC:hen kyseenalaisena maan puolueettomuuden kannalta. Täysjäsenyyden sijaan Ruotsi päätyi Suomen tavoin tekemään EEC:n kanssa vapaakauppasopimuksen. Vuoden 1973 Suomen ja Euroopan talousyhteisön välinen sopimus (SopS 67/1973) varmisti vientiteollisuuden pääsyn markkinoille ja mahdollisuuden syventää taloudellista ja yhteiskunnallista lähentymistä länteen.

Sopimuksen 1 artiklan mukaisesti tarkoituksena oli edistää keskinäistä kauppavaihtoa Suomen ja Euroopan talousyhteisön välillä, varmistaa kaupankäynnille kohtuulliset kilpailuolosuhteet sekä poistaa kaupan esteitä ja myötävaikuttaa siten maailmankaupan kehitykseen ja kasvuun.

699 Ks. Wahlbäck 2020, 337–339.

700 EFTA:n myöhemmistä vaiheista ks. ulkoministeriön Eurooppatiedotus, verkkouutinen 2.5.2016: ”Onko EFTA vielä olemassa?”

701 Pihkala 2001, 192–193.

702 Ks. Seppinen 1997, 315.

703 Aunesluoma 2011, 232; Niemivuo – Viikari 2018, 114.

704 Aunesluoma 2011, 236; Wahlbäck 2020, 405. Ks. Nordek-sopimusluonnos Kleppe 1970, 216–262.

Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa kiellettiin uusien tuontitullien käyttöönotto Suomen ja talousyhteisön välisessä kaupassa sekä 6 artiklan 1 kohdassa vaikutuksiltaan tuontitulleja vastaavien uusien verojen käyttöönotto. Sopimuksen 7 artiklassa puolestaan kiellettiin vientitullit ja 13 artiklassa tuontirajoitukset tai niitä vastaavat toimenpiteet.

EEC-sopimuksen myötä pohjoismaisen Nordek-järjestelyn tarve poistui lopullisesti.⁷⁰⁵ EEC-yhteyden tasapainottamiseksi Suomi vastaavasti tuli osapuoleksi Itä-Euroopan sosialistimaiden välille muodostettuun KEVSOS-vapaakauppajärjestelyyn. Vaikka KEVSOS-sopimusten taloudellinen merkitys Suomelle jäi varsin pieneksi, ne raivasivat tietä EEC:lle.⁷⁰⁶ Siten Suomen itärajan ylittävillä taloudellisilla järjestelyillä oli välillistä merkitystä sille, että Tornionlaakson rajaa saatettiin edelleen madaltaa talouden alalla.

Läntistä vapaakauppaa edistäneet järjestelyt merkitsivät siirtymistä kahdenvälisestä kauppasopimuksista monenkeskiseen eli multilateraaliseen järjestelmään. Tämä merkitsi aiempaa laajempaa tullivapautta ja määrällisten rajoitteiden poistamista myös Suomen ja Ruotsin välisessä kaupassa.⁷⁰⁷ Läntisen talusintegraation onkin osaltaan katsottu vieneen oikeudellisen kehittämisen huomiota pois pelkästään Pohjoismaiden välisistä kysymyksistä.⁷⁰⁸

Suomen ja Ruotsin vuoden 1995 EU-jäsenyyksien myötä maat hyväksyivät julistuksen, jonka mukaan pohjoismaista yhteistyötä jatkettaessa se tulisi olemaan täysin yhteensopiva unionin perussopimuksen ja lainsäädännön kanssa. Pohjoismaiden neuvosto linjasi vuonna 1995, että yhteistyö keskittyisi vastaisuudessa kolmeen alueeseen: Euroopan integraatioon, yhteistyöhön Pohjoismaiden naapurialueiden kanssa sekä perinteiseen pohjoismaiseen kulttuuriyhteistyöhön. Aiemman kaltainen pohjoismainen oikeudellinen yhteistyö jatkui vain harvoilla aloilla ja siirtyi jossain määrin EU-sääntelyn valmistelua ja toimeenpanoa koskevaksi yhteistoiminnaksi.⁷⁰⁹

705 Hanhimäki 1997, 138; Pihkala 2001, 206–209; Aunesluoma 2011, 277–279; Wahlbäck 2020, 409.

706 Nokki 2015, 30. Ks. myös Rytönen (1978, 121–122), jonka mukaan KEVSOS:n yhteydessä tehdyt vapaakauppasopimukset noudattivat periaatteiltaan EFTA- ja EEC-kaupassa sovellettuja säännöksiä ja niiden toimeenpano vastasi aikataulullisesti pitkälti Suomen EEC-aikataulua.

707 Ensimmäisesti tuontia vapautettiin kuitenkin siltä osin kuin se ei kilpaillut kotimaisen tuotannon kanssa. Ks. Heinrichs 1978, 101–107; Rytönen 1978, 115; Aunesluoma 2011, 181.

708 Ks. Niemivuo – Viikari 2018, 115.

709 HE 142/1995 vp, 1–2; Niemivuo – Viikari 2018, 117. Lainsäädäntöuudistusten yhteisen valmistelun asemesta kyse on ollut lähinnä valtioiden sääntelyhankkeita koskevasta tietojenvaihdosta. Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien jälkeen ei ole toistaiseksi hyväksytty yhtään merkittävää uutta pohjoismaista sopimusta. Voimassa on silti yli 70 sopimusta, jotka kattavat laajasti eri toiminta-alueita. Sopimukset voidaan jaotella niiden kohdealueen mukaan seuraavasti: 1) yleissopimukset pohjoismaisesta yhteistyöstä 2) oikeudelliset asiat 3) talous, verotus ja tullit 4) työmarkkinat ja liike-elämä 5) koulutus, tutkimus ja kulttuuri 6) liikenne 7) sosiaali- ja terveydenhuolto 8) passi-, kansalaisuus- ja rekisteröintiasiat 9) turvallisuus 10) ympäristö 11) kielikysymykset 12) rajan ylittävä kunnallinen yhteistyö. Niemivuo – Viikari 2018, 119, 121.

EU ei estä pohjoismaista yhteistyötä, mutta se asettaa sille oikeudellisia rajoja. EU:n yksinomainen toimivalta rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tehdä tai ylläpitää kansainvälisiä sopimuksia muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden kanssa. Myös aloilla, joilla unionin toimivalta on perussopimusten mukaista jaettua toimivaltaa, unionin oikeuden kehitys voi johtaa jäsenvaltioiden ulkosuhdetoimivallan rajaamiseen. Pohjoismainen yhteistyö ei ole erityisasemassa EU-oikeuteen nähden.⁷¹⁰ Kun yhä useampaa kysymystä säännellään unionioikeudellisesti, Pohjoismaiden kyky ylläpitää tai kehittää Pohjoismaiden kesken yhtenäisiä sääntöjä on vastaavasti voinut vähentyä. Pohjoismaisille sopimuksille voi kuitenkin olla tarvetta etenkin niillä aloilla, joilla unionilla ei ole paljoa toimivaltaa tai joilla unioni on toiminut vain vähän. Joissain tapauksessa voisi olla mahdollista tehdä myös EU:n toimintaa pidemmälle menevää pohjoismaista yhteistyötä. Se voi olla EU:n tavoitteiden mukaista, mikäli toiminta edistää alueiden tiiviimpää yhdentymistä.⁷¹¹

1.3 Hyvinvointivaltiokehitys

1.3.1 Elintasoraja ja muuttoliike

Sotien jälkeen Tornionlaakso oli jakautunut aiempaa selvemmin kahteen osaan: vauraampaan Ruotsin ja köyhempään Suomen puoleen.⁷¹² Ruotsalaiset pystyivät esimerkiksi hankkimaan arkea helpottavia kotitalouskoneita ja muita kulutustavaroita suomalaisia enemmän, koska ansiotyössä käynti oli yleisempää. Suomessa maataloustyön osuus elinkeinorakenteesta pysyi sen sijaan suurena vielä pitkään sotien jälkeen. Taloudellisten ja sosiaalisten olojen kasvaneilla eroilla oli osaltaan merkitystä sodanjälkeiselle Tornionlaakson rajan ylittävälle vuorovaikutukselle.⁷¹³

Maiden välinen elintasoero johti ennen pitkää muuttoliikkeeseen Suomesta Ruotsiin. Perinteisen Tornionlaakson sisäisen muuton lisäksi se koski etenkin Suomen Itä-Lappia, jonka nuorisosta suuri osa muutti Ruotsiin. Perussyynä muuttoliikkeelle oli sodanjälkeisten suurten ikäluokkien tulo työkään 1960-luvun lopulla sekä metsä- ja maataloustyövoiman tarpeen väheneminen koneellistumisen ja uudenlaisen maatalouspolitiikan vuoksi, jolla pyrittiin siirtämään pienviljelijäväestöä teollisuustoihin.⁷¹⁴ Ruotsiin muuttoa helpotti, että useat tarjolla olleet työtehtävät

710 Ks. Asia C-435/06 ”C”, kohdat 63–65: Pohjoismaat ovat sitoutuneet jatkamaan pohjoismaista yhteistyötä yhteisön lainsäädäntöä noudattaen. Sen seurauksena kyseisessä yhteistyössä on noudatettava yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteita.

711 Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen 2016, 7–8, 63–64.

712 Repo 1994, 164.

713 Ks. Haavio-Mannila – Suolinna 1968, 181, 183; Jaakkola 1972, 9.

714 Ks. niin sanotusta peltojen paketoitipolitiikasta Miettunen (1983, 223–232), joka toimi ratkaisujen aikaan 1960-luvun lopulla Suomen maatalousministerinä. Valtioneuvosto oli asettanut jo vuonna 1958 maatalouskomitean. Se jätti mietintönsä keväällä 1962, jossa ehdotettiin peltoalan merkittävää supistamista. Osana sodanjälkeisiä asutustoimia voimakkaasti lisätty ja tuettu pienviljely oli yhtäältä ai-

eivät edellyttäneet erityistä ammattitaitoa. Lisäksi monilla Lapista muuttaneilla oli Ruotsissa sukulaisia ja tuttavuuksia auttamassa sopeutumisessa.⁷¹⁵ Ruotsiin työn perässä muuttaminen ei silti välttämättä tarkoittanut yhteiseloa ruotsalaisten kanssa. Esimerkiksi Tornionlaaksossa Ruotsin puolelle työnteon vuoksi muuttaneet olivat edelleen tiiviissä yhteyksissä Suomeen ja enimmäkseen tekemisissä muiden suomalaisten kanssa.⁷¹⁶ Ruotsiin työn perässä muuttamisesta huolimatta rajan ylittävä työssäkäynti eli rajapendelöinti ei kuitenkaan ollut Tornionlaaksossa kovin yleistä vielä 1900-luvun puolivälin jälkeen.⁷¹⁷

Suomalaisten työntekijöiden joukkomuuttoa Ruotsiin ei nähty ongelmattomaksi. Esimerkiksi Tornion työvoimaviranomaiset pitivät Ruotsin suurta vetovoimaa kaupungin kehittymisen esteenä. Ajateltiin, että muutto rajan länsipuolelle oli ensiaskel tiellä, joka johti lopulta Etelä-Ruotsiin.⁷¹⁸ Suurin osa Suomesta Ruotsiin muuttaneista päätyikin eteläisiin teollisuuskeskittymiin. Muuttoliikkeen jälkivaikutuksena Ruotsin Tornionlaaksoon kohdistui 1980- ja 1990-luvuilla eräänlainen suomalaisten paluumuuttoliike, kun ruotsinsuomalaiset eläkeläiset alkoivat palata pohjoiseen.⁷¹⁹ Haaparanta oli Ruotsin suomalaisin kunta 2010-luvun alussa, sillä lähes 75 % kunnan asukkaista oli väljästi määriteltynä suomalais-taustaisia. Asukkaista suomen- tai meänkielentaitoisiksi⁷²⁰ raportoitiin yli 60 %,

heuttanut maataloustuotteiden ylituotannon ja toisaalta sitoi teollisuuden kaipaamaa työikäistä väestöä maataloustyöhön.

715 Majava 1973, 148–160; Elenius 2006, 279.

716 Kärki 1977, 26.

717 Ks. Kärki 1977, 13, 26; Teerijoki 2010, 219.

718 Kärki 1977, 15–16; Kärki 1982, 53.

719 Elenius 2006, 289.

720 Suomen kielen professori (sittemmin emeritus) Mantilan (2000, 9–12) mukaan meänkieli on kehitynyt Pohjois-Ruotsissa puhuttavasta suomesta. Murteen ja kieleen rajaa on mahdoton määritellä, koska se on paitsi kielitieteellinen myös vahvasti poliittinen kysymys, Mantila toteaa. Viime kädessä kyse on ihmisten oikeudesta omaan identiteettiin ja kulttuuriin. Mantilan mukaan meänkielen virallistamisen taustalla oli epäonnistunut yritys alkaa jälleen pitkän tauon jälkeen opettaa aiemmin kiellettyä suomen yleiskieltä Ruotsin puolen Tornionlaaksossa. Suomi oli koululaisille täysin vieras kieli, koska kotona he olivat oppineet Tornionjokivarren murretta ja olivat muualla taas tekemisissä vain ruotsin kanssa, joka oli kaiken virallisen ja julkisen toiminnan kieli. Ratkaisuksi löydettiin, että alettiin opettaa sitä kieltä, joka oli oppilaiden todellinen äidinkieli. Kielellisesti meänkieli on Mantilan mukaan osa suomen peräpohjalaisia murteita. Näitä puhutaan paitsi Pohjois-Suomessa ja osissa Ruotsin Länsipohjaa myös Pohjois-Norjassa. Murteiston selkein tuntomerkki lienee ns. jälkitavujen h, joka näkyy esimerkiksi sellaisissa tapauksissa kuin ”kokohnaan, voimakhain, Karesuanthoon, puhuhmaan.” Mantilan mukaan kahden vuosisadan mittainen erillinen valtiollinen historia on kuitenkin muovannut meänkieltä jo omaankin suuntaansa. Erityisesti tämä tuntuu sanastossa, jossa on paljon nuoria ruotsalaislajinoja. Ruotsi on vaikuttanut syvästi myös kielen rakenteisiin. Toisaalta meänkieli on säilyttänyt sellaista vanhaa sanastoa, joka suomen puolen murteissa on sittemmin väistynyt. Meänkielen nousu kirjoitetuksi kieleksi, jolla on virallisen vähemmistökielen asema, on yksi ilmentymä siitä kehityksestä, jonka tuloksena vähemmistökansojen ja -kielten oikeudet ovat Euroopassa tulleet yhä selkeämmin esille, Mantila toteaa. Meänkieleen liittyvä käsitys kielelliskulttuurisesta yhtenäisyydestä, joka ei noudata valtionrajoja. Vuonna 2008 Ruotsissa rekisteröitiin Meänmaa-niminen yhdistys (varumärke numer 395917). Sen mottona on ”Meänmaa – rajaton kieli,

joista suurin osa kuului vanhimpiin ikäluokkiin.⁷²¹

Suomesta Haaparannalle muuttamisen tärkeimmäksi syyksi ilmoitettiin ainakin 1970-luvun puolivälissä oman asunnon edullisempi ja helpompi hankinta. Ruotsin rakentamisen ja asumisen tasoa pidettiin myös Suomea korkeampana. Korkeamman ansiotason ohella myös Ruotsissa Suomea aiemmin aloitetun hyvinvointivaltiopoliitiikan⁷²² mukaiset paremmat sosiaalietuudet olivat tärkeä vetovoimatekijä länteen. Esimeriksi asumisen vuokratuet olivat Ruotsissa Suomea paremmat samoin kuin perhe-etuudet, kuten äitiyspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja lapsilisät.⁷²³ Parempiin etuuksiin tottuneiden oli vaikea luopua niistä, joten esimerkiksi Etelä-Ruotsista takaisin pohjoiseen muuttaneet suomalaiset valitsivat usein asuinpaikakseen rajan länsipuolen.⁷²⁴

Suomen ja Ruotsin kasvaneesta elintasoerosta kertoo sekin, että 1960-luvulla rajan ylittävät avioliitot toteutuivat pitkälti enää yhdensuuntaisesti: suomalainen nainen meni ruotsalaisen miehen kanssa naimisiin ja siirtyi tämän kotimaahan. Arja Lehtisalonen mukaan noin joka kolmas tai neljäs vaimo Ruotsin Tornionlaaksossa oli kotoisin Suomesta ja osuus oli sitä suurempi, mitä lähempänä valtionrajaa oltiin. Avioituminen Ruotsista Suomeen oli sen sijaan harvinaista. Tärkeäksi syyksi niin sanottujen seka-avioliittojen synnylle arvioitiin parempien olosuhteiden tavoittelu Ruotsista. Erot elintasossa vastaavasti vähensivät ruotsalaisten tuloa Suomeen.⁷²⁵

kansa ja mieli”. Meanmaa.net, verkkosivu: ”Meänmaan yhystys”. Luettu 6.6.2023.

Vuonna 1944 Pajalassa syntynyt kirjailija, teologian kandidaatti ja filosofian tohtori Bengt Pohjanen julkaisi ensimmäisen meänkielisen romaanin Lyykeri, jonka ensipainos ilmestyi vuonna 1985. Teoksissaan Pohjanen on kehittänyt meänkieltä kirjakeleksi. Omaelämäkerrallisessa romaanissaan Smugglarkungens son (suom. Jopparikuninkaan poika) Pohjanen (2006, 21) kuvaa syntymähetkensä ja -paikkansa kielellisiä oloja: ”Minä, Pänktti, istuin maailmanhistorian suurten sanojen keskellä. Pänktti oli nimeni meänkielellä, jota ei ollut vielä silloin. Minä synnyin ilman omaa kieltä monien kielten keskelle, joita kuulin ihmisrakkaassa jopparikodissa: viroa ja inkerin kieltä, suomea ja saamea, romanien kieltä ja norjaa, saksaa ja karjalan kieltä.”

721 Suomalaistaustaiseksi määriteltiin henkilö, joka oli joko Suomessa syntynyt, vanhemmista vähintään toinen oli syntynyt Suomessa tai isovanhemmista vähintään yksi oli syntynyt Suomessa. Siten suomalais-taustaiseksi lukeutuneen tosiasiallinen kytkös Suomeen tai suomalaisuuteen saattoi olla varsin etäinen. Ks. Ruotsala 2012, 180–181.

722 Ruotsissa hyvinvointivaltion rakennus oli alkanut jo sotienvälisenä aikana sosiaalidemokraattisen pääministeri Per Albin Hanssonin (1885–1946) kaudella, joka oli lanseerannut alun perin nationalistisen kansankodin (folkhem) käsitteen. Se merkitsi luokkarajat ylittävää ja kansallisesti yhdistävää yhteiskuntavisiota. Kansankodin toteuttamisessa valtion roolin ja erilaisten julkisten tukimekanismien lisääminen oli tärkeä keino. Suomessa puolestaan Ruotsin mallin mukainen hyvinvointivaltiokehitys käynnistyi vasta sotien jälkeen ja silloinkin huomattavasti tiukemmissa taloudellisissa raameissa länsinaapurin verrattuna. Ks. Meinander 2018, 39–41. Tiuhosen (1989, 233) mukaan Suomen itsenäisyyden ajan alun yhteiskunnallisia käytäntöjä voidaan luonnehtia yövärtijavaltion määreillä, joissa korostuvat valtion passiivisuus yhteiskunnan taloudellisissa ja sosiaalisissa ohjaamisessa; keskeiseksi nousee valtion toiminta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alueilla.

723 Ks. esim. Suomea paremmaksi koetuista ruotsalaisen yhteiskunnan palveluista ja etuisuuksista Kärki 1977, 16–25; Kärki 1982, 33–35, 46–50.

724 Ks. Kärki 1982, 56, 74.

725 Väestön suhtautuminen rajan ylittäviin avioliittoihin eli poikkinaimiseen oli yleisesti suopeaa, mutta

Pohjoismaisen yhteistyön syventyminen oli tärkeää sille, että suomalaiset pystyivät hyödyntämään Ruotsin parempia työmahdollisuuksia ja elintasoja. Työvoiman siirtyminen Pohjoismaiden välillä oli tehty oikeudellisesti varsin helpoksi jo vuoden 1954 pohjoismaisella työmarkkinasopimuksella (SopS 22/1954). Sen nojalla sopimusvaltioissa ei vaadittu työ lupaa toisen sopimusvaltion kansalaisilta.

Sopimuksen vuoden 1983 muutoksen (SopS 40/1983) myötä sen 2 artiklassa määrättiin, että minkään sopijavaltion työmarkkinoita koskevat määräykset eivät saa asettaa toisten Pohjoismaiden kansalaisia omia kansalaisia huonompaan asemaan. Yhteispohjoismaisia työmarkkinoita koskevan yleissopimuksen lisäksi Pohjoismaat tekivät myös monia ammattiryhmiä koskevia erillissopimuksia.⁷²⁶

Ruotsin työmarkkinoille puolestaan muodostui tarvetta palkata työvoimaa Suomesta, koska ulkoskandinaavisen työvoiman käyttö vaikeutui 1960-luvun kuluessa työ lupasääntelyn asteittaisen tiukentamisen myötä. Pian myös suomalainen työperäinen maahanmuutto alettiin kokea ongelmaksi. Ruotsi pyrki korjaamaan tilannetta muun muassa asettamalla ruotsalaistyönantajille lainsäädännöllisiä vaatimuksia kustantaa ulkomaalaisille työntekijöilleen palkallista ruotsin kielen opetusta.⁷²⁷ Velvoitteiden katsottiin osaltaan kannustavan työnantajia ruotsalaisten palkkaamiseen. Suomalaistyöntekijöiden muutto Ruotsiin väheni jo 1970-luvulla ja kääntyi osittain paluumuutoksi.⁷²⁸ Yleinen työlainsäädäntö ei ollut tarkoitettu ensisijaisesti sääntelemään Tornionlaakson rajaseudun oloja.⁷²⁹ Se kuitenkin ilmensi, että Ruotsin valtion näkökulmasta suomenkieliset suomalaistyöntekijät rinnastettiin pitkälti muihin maahanmuuttajiin.⁷³⁰

sitä paheksuivat eniten Suomen Tornionlaaksossa nuoret miehet ja Ruotsin Tornionlaaksossa nuoret naiset. Lehtisalo 1968, 186–194. Ks. myös Jaakkola 1972, 21; Kärki 1982, 36.

726 Esim. Sopimus eräiden ammattiryhmien hyväksymisestä toimimaan terveydenhuollon, sairaanhoidon ja eläinlääkintähuollon alalla (SopS 42/1983); sopimus peruskoulun luokanopettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista (SopS 24/1984); sopimus peruskoulun ja keskiasteen oppilaitosten aineenopettajien ja käytännöllis-esteettisten aineiden opettajien yhteispohjoismaisista työmarkkinoista (SopS 11/1989). Unionilainsäädännön ei sinällään ole katsottu olevan esteenä pohjoismaisten työmarkkinasopimusten voimassaolon jatkumiselle, mikäli ne ovat yhdenmukaisia EU-sääntelyn kanssa. Ks. HE 106/1997 vp, 3.

727 Ks. Lag (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare.

728 Ks. Wadensjö 2010; prop. 1972:100, 10.

729 Vuonna 1973 työnantajien kielikoulutuksen tarjoamisvelvollisuus ulotettiin myös koskemaan takautuvasti ennen vuoden 1972 loppua työskentelynsä Ruotsissa aloittaneita. Muutosesityksen perusteluista käy ilmi, että koetut ongelmat koskivat erityisesti Etelä-Ruotsin suuria teollisuustyönantajia, eikä Tornionlaaksoa mainittu. Koulutusvelvollisuuden laajentamista perusteltiin muun muassa selvityksellä, jossa oli osoittautunut, että Etelä-Ruotsin ulkomaalaistyöntekijöillä ei usein ollut riittävää ruotsin kielen taitoa. Ks. prop. 1973:43, 12.

730 Ruotsia, tanskaa tai norjaa äidinkielenään puhuvia tai muuten riittävät ruotsin taidot omanneita työntekijöitä kielikoulutuslainsäädäntö ei koskenut. Lakiesityksen perusteluissa todettiin Suomen osalta, että koulutukseen osallistumista ei tullut edellyttää suomalaisilta maahanmuuttajilta, joiden äidinkieli oli

Tornionlaakson rajan ylittävään työssäkäyntiin liittyen on ollut myös erillislainsäädäntöä, kuten ainakin vuonna 1961 Suomessa annettu laki vastavuoroisesta sairaan- ja terveydenhoidosta rajaseudulla (307/1961).

Lain 2 §:n nojalla lääkärillä, joka oli Ruotsissa tai Norjassa valtakunnan rajalla olevassa kunnassa kunnanlääkärinä vastanneena virka-asemassa, oli oikeus harjoittaa lääkärintointia naapurikunnassa rajaseudulla Suomessa sen mukaan kuin laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettiin. Lääkintöhallitus saattoi antaa vastaavan oikeuden lain 3 §:n nojalla myös Ruotsin tai Norjan rajakuntien yksityislääkärille tai niiden alueella vastaanottoja pitäneelle erikoislääkärille. Vastaavasti lain 4 §:ssä säädettiin, että Suomen rajaseudun kaupungin- tai kunnanlääkäri voi ottaa potilaita vastaan Ruotsin ja Norjan naapurikunnista ja tarvittaessa matkustaa sairaskäynneille naapurimaan raja-alueille.⁷³¹ Sääntelyn tarkoituksena ei niinkään ollut rajan ylittävän työskentelyn helpottaminen sinänsä vaan harvaan asuttujen rajaseutujen sairaan- ja terveydenhoitopalvelujen parantaminen.⁷³²

Ruotsissa rajaseudun sairaan- ja terveydenhoidosta ei aikanaan tehty Suomen tavoin erillislakia. Aineellisesti suomalaista vastaava sääntely sisällytettiin vuoden 1960 lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta koskeneen lain (1960:408) 9 §:ään.⁷³³ Sen nojalla lääkintöhallitus oli toimivaltainen viranomaisen myöntämään tapauskohtaisesti Suomen ja Norjan vastaisia rajaseutuja koskeneita ammatinharjoittamisoikeuksia. Lakiesityksen perustelujen mukaan tämä oli tarkoituksenmukaista, koska tilanteet ja tarpeet vaihtelivat eri rajaseuduilla merkittävästi.⁷³⁴

ruotsi. Ks. prop. 1972:100, 10.

731 Lain 6 §:ssa rajan ylittävät työskentelyoikeudet ulotettiin myös ”terveysisarille” ja kätilöille. Lain 7 §:n nojalla välttämättömän avun tarpeessa olleella raja-alueella oleskelevalla potilaalla oli oikeus päästä rajaseudulla sairaalaan Suomessa ilman korkeampia maksuja kuin suomalaisilta perittiin. Lisäksi lain 9 §:n nojalla rajaseudun kaupungin- tai kunnanlääkärillä oli oikeus tilata sairaankuljetuslentokone Ruotsista tai Norjasta, milloin se oli välttämätöntä eikä sitä voitu saada omasta maasta vaikeuksista. Vastaava oikeus Suomessa oli ruotsalaisella ja norjalaisella rajaseudun lääkärillä.

732 HE 140/1960 vp, 1–2. Vuoden 1961 laki on ollut tätä kirjoittaessa edelleen voimassa ja sitä on päivitetty lähinnä Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän organisatoristen ja terminologisten muutosten osalta (ks. 74/1991; 1077/1992; 585/2022). Ilmeisesti lailla ei sen voimassaolosta huolimatta ole enää ollut käytännön merkitystä ainakaan EU-aikana. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (554/1994) 2 luvun sääntelyn nojalla muussa EU- tai ETA-maassa koulutuksen saanut terveydenhuollon ammattihenkilö tarvitsee sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valviran myöntämän luvan harjoittaa ammatiaan Suomessa. Lain 3 §:n nojalla toisen Pohjoismaan kansalaisen sovelletaan samoja sääntöjä kuin muiden EU- ja ETA-valtioiden kansalaisiin.

733 Lagen (1960:408) om behörighet att utöva läkaryrket 9 §: ”Begränsad behörighet att utöva läkaryrket meddelas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av medicinalstyrelsen. För utövning av läkaryrket inom tjänsteläkardistrikt intill riksgänsen må begränsad behörighet meddelas att gälla den som vid varje tidpunkt uppehåller tjänst, motsvarande svensk tjänsteläkarbefattning, i angränsande läkar-distrikt i Finland eller Norge.”

734 Ks. prop. 1960:141, 45. Uudessa vuoden 1984 sairaan- ja terveydenhuollon ammattipätevyyksiä

Rajan ylittävän työnteon houkuttelevuuteen vaikutti osaltaan myös verosääntely. Ainakin 1970-luvulla Ruotsin kevyemmäksi koettu verotus oli Suomen puolen tornionlaaksolaisille tärkeä vetovoimatekijä.⁷³⁵ Vaikka rajan ylittävä työssäkäynti ei tuolloin ollut ilmeisesti kovin yleistä, verosääntelyssä se kuitenkin on huomioitu jo pitkään. Suomi ja Ruotsi tekivät ensimmäisen tulo- ja omaisuusveroja koskeneen verosopimuksen jo vuonna 1931 (SopS 2/1931). Sen tekemisen taustalla olivat kaksinkertaiseen verotukseen liittyneet ongelmat.⁷³⁶ Sopimus sisälsi myös eräitä rajakuntia koskeneita erityismääräyksiä.

Vuoden 1931 sopimukseen olennaisena osana liitetyn päättöpöytäkirjan 15 kohta koski molempien valtioiden välisellä rajalla olevissa maalais- tai kaupunkikunnissa asuneita henkilöitä, jotka saivat toisen sopimusvaltion rajakunnassa tekemästään työstä sopimuksen 7 artiklan tarkoittamaa tuloa. Heidän verotuksensa osalta sovellettiin sopimuksen 3 artiklan määräyksiä, jonka 1 kohdan mukaan tällaista tuloa verotettiin siinä sopimusvaltiossa, jossa verovelvollisen katsottiin asuvan. Vastaava kohta sisältyi myös maiden välisen vuonna 1949 tehdyn sopimuksen (SopS 12/1950) päättöpöytäkirjaan.

Suomen ja Ruotsin verosopimus uudistettiin vuonna 1973 OECD:n vuonna 1963 julkaiseman sopimusmallin pohjalta ja se tuli voimaan vuonna 1977 (SopS 42/1977).⁷³⁷ Maiden välisen maarajan ylittävää työnteoa koskenut määräys sisältyi aineellisesti aiempaa vastaavana ja oli sisällytetty sopimuksen 15 artiklan 4 kohtaan. Sopimusmääräystä ei erikseen perusteltu sopimuksen hyväksymistä koskeneessa Suomen hallituksen esityksessä.⁷³⁸ Rajakuntamääräyksen soveltamisen edellytyksenä oli, että työntekijä oleskeli säännöllisesti asuinvaltiossaan olleessa vakinaisessa asunnossaan.⁷³⁹

koskeneessa laissa (1984:542, lag om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m.) vastaava sääntelyä ei enää ollut vaan lain 5 §:ssä hallitukselle annettiin yleinen toimivaltuus määrätä säännöistä, joilla ulkomailla koulutuksen saaneilla henkilöillä oli oikeus harjoittaa ammattiaan Ruotsissa. Ks. prop. 1983/84:179, 37–38.

735 Kärki 1977, 26; Kärki 1982, 51–52.

736 Sopimuksen hyväksymistä koskevan esityksen perusteluissa ei erikseen mainittu rajan ylitse työssä käyneiden verotusta. Ks. HE 31/1931 vp, 1–2.

737 Sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa viivästyi Ahvenanmaan kunnallisverotukseen liittyneiden kysymysten vuoksi. Ks. HE 240/1976 vp, 1–2.

738 Ks. HE 240/1973 vp, 1–3. 15 artiklan 4 kohta: ”Tämän artiklan 1 ja 2 kohdan määräysten estämättä verotetaan sopimusvaltiossa Suomen ja Ruotsin väliseen maarajaan välittömästi rajoittuvassa kunnassa asuvan henkilön sellaisessa kunnassa toisessa sopimusvaltiossa tehdystä henkilökohtaisesta työstä saamasta tulosta vain ensiksi mainitussa valtiossa edellyttäen, että kysymyksessä oleva henkilö säännöllisesti oleskelee tässä valtiossa olevassa vakinaisessa asunnossaan.”

739 Sopimukseen olennaisena osana liitetyn pöytäkirjan mukaan sanonnalla ”säännöllisesti” tarkoitettiin, että ”verovelvollinen normaalitapauksessa vähintään kerran viikossa oleskelee siinä sopimusvaltiossa olevassa vakinaisessa asunnossaan, jossa hän 4 artiklan määräysten mukaan asuu.”

Suomen ja Ruotsin verosopimukset koskivat kuitenkin vain muusta kuin julkisyhteisön palveluksessa tehdystä työstä saatua tuloa, eikä maarajan ylittävää työnteokoa koskenutta verosääntelyä sovellettu julkisyhteisöiltä saatuun ansiotuloon. Näin ollen esimerkiksi Haaparannalla asuneet mutta Torniossa valtion tai julkisoikeudellisen yhteisön, kuten kunnan tai seurakunnan työntekijät kuuluivat lähdeverotuksen piiriin ja saattoivat saada tästä verohyötyä. Vastaava ongelma koski kaikkia esimerkiksi Kemissä tai Keminmaalla (vuoteen 1979 Kemin maalaiskunta) työskennelleitä mutta Ruotsin puolella asuneita, koska verosopimusta ei sovellettu muihin kuin rajakuntiin. Tämä koettiin ongelmaksi suomalaisissa työssäkäyntikunnissa, koska ne kokivat jääneensä paitsi verotuloista, vaikka työssäkävijät käyttivät myös kunnallisia palveluita.⁷⁴⁰ Tämä on esimerkki siitä, kuinka työvoiman vapaa liikkuvuus voi tarjota työntekijöille mahdollisuuden tehdä verosuunnittelua eteläisen Tornionlaakson kaltaisilla alueilla, joissa työssäkäyntimatkat ovat verrattain lyhyitä.

Rajakuntien asukkaita koskeneet verotuspoikkeukset siirrettiin myös Suomen ja Ruotsin kahdenvälisen verosopimuksen korvanneeseen Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi maaliskuussa 1983 tehdyn sopimuksen (SopS 74/1983 ja 37/1984, pohjoismainen verosopimus) olennaisena osana olleeseen pöytäkirjaan.

Pöytäkirja sisälsi erityismääräyksiä, jotka katsottiin välttämättömiksi kahden valtion välisten näiden maarajasta johtuneiden vero-ongelmien ratkaisemiseksi.⁷⁴¹ Pohjoismaisen verosopimuksen vuosien 1986 (SopS 64/1987 ja 32/1988) ja 1989 muutosten yhteydessä Suomen ja Ruotsin rajakuntien asukkaita koskeneet määräykset säilyivät ennallaan.⁷⁴² Myös viimeisimmässä, vuonna 1996 allekirjoitetussa pohjoismaisessa verosopimuksessa (SopS 25–26/1997) nimenomaisesti Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittäviä työntekijöitä koskeneet määräykset ovat käytännössä aiemman kaltaisia.⁷⁴³

740 Ks. Kärki 1977, 26; Kärki 1982, 51–52. Vuonna 1978 rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetussa laissa (627/1978) lähdeveroa kiristettiin vuoden 1979 alusta aiemmasta 30 %:sta 35 %:iin ja verovähennysoikeuksia poistettiin. Hallituksen esityksen mukaan Suomesta palkkatulosaaneet rajoitetusti verovelvolliset olivat yleensä varsin korkeapalkkaisia, minkä vuoksi palkkatulosta pidettävän lähdeveron määrä oli osoittautunut liian pieneksi verrattuna tuloverotuksen yleiseen tasoon Suomessa. Muutoksen perusteluissa ei kuitenkaan nostettu esiin erityisesti rajakuntien tilannetta. Ks. HE 92/1978 vp, 1–3.

741 Pöytäkirjan VII-kohdan mukaan: ”Sopimuksen 15 artiklan 1 ja 2 kappaleen (nyk. kohta) määräysten estämättä verotetaan Ruotsin tai Suomen ja Norjan väliseen maarajaan rajoittuvassa Suomen, Norjan tai Ruotsin kunnassa asuvan henkilön tällaisessa kunnassa toisessa näistä valtioista tehdystä henkilökohtaisesta työstä saamasta tulosta vain siinä valtiossa, jossa kysymyksessä oleva henkilö asuu, edellyttäen, että tämä henkilö säännöllisesti oleskelee tässä valtiossa olevassa vakinaisessa asunnossaan. Sanonnalla ’säännöllisesti oleskelee’ tarkoitetaan, että verovelvollinen normaalitapauksessa vähintään kerran viikossa oleskelee siinä sopimusvaltiossa olevassa vakinaisessa asunnossaan, jossa hän asuu.” HE 154/1983 vp, 2.

742 HE 34/1987 vp, 2; HE 209/1989 vp, 2.

743 Lukuun ottamatta pöytäkirjan VI-kohtaan sisällytynyttä kirjausta siitä, jonka nojalla määräyksen soveltamisalaan kuuluaan henkilön oli asuttava ja työskenneltävä samaan maarajaan rajoittuvassa kun-

Rajaseudun kannalta merkittävä muutos kuitenkin oli, että vuoden 1998 alusta sovelletun uusimman verosopimuksen nojalla Suomen ja Ruotsin rajaseudun työntekijöitä koskevat erityismääräykset ulottuivat pöytäkirjan VI kohdan nojalla myös julkisyhteisöjen maksamiin palkkoihin. Näin ollen julkisyhteisöjen työntekijöiden verotuskohtelu yhdenmukaistui muiden työntekijöiden kanssa.⁷⁴⁴

Pohjoismaisen verosopimuksen rajaseutumääräyksiä ei Tornionlaaksossa kuitenkaan ole koettu täysin ongelmattomiksi. Esimerkiksi kansanedustaja Maria Kaisa Aulan (kesk.) vuoden 2001 kirjallisessa kysymyksessä tuotiin esiin, että välittömästi maarajaan kuulumattomissa kunnissa asuvat mutta rajan ylittävästi työskentelevät olivat heikommassa asemassa kuin vastaavat rajakuntien asukkaat.

Aulan mukaan he joutuivat maksamaan kireäksi koettua lähdeveroa ilman esimerkiksi työmatka-autoilua koskevia vähennysoikeuksia. Ruotsissa asuvien osalta ongelmaksi koettiin erityisesti Suomen Ruotsia korkeampi lähdeverotaso. Kirjallisessa kysymyksessä toivottiin, että pohjoismaisen verosopimuksen rajakuntamäärittelyä korjattaisiin kattamaan koko ”luonnollinen työssäkäyntialue” niin Suomen kuin Ruotsin puolella.⁷⁴⁵

Ministeri Suvi-Anne Siimeksen (vas.) vastauksen mukaan vuoden 1996 sopimuksen julkisyhteisöjen työntekijöitä koskeneen muutoksen jälkeen hallituksen tietoon ei ollut tullut muita erityisiä epäkohtia, jotka liittyisivät rajankävijöihin. Vastauksen mukaan rajankävijän määrittelyssä käytettyä valtion maarajaan rajoittuvaa kuntaa oli pidetty perusteltuna sekä helposti selvitettävänä ja tulkittavana kriteerinä. Mahdollisten väärinkäytösten ja tulkintaongelmien välttämiseksi rajankävijöitä koskevat määräykset oli tietoisesti haluttu pitää soveltamisalaltaan hyvin rajoitettuna, koska niillä poikettiin merkittävästi sopimuksen normaalimääräyksistä. Ministerin mukaan määräyksillä on pyritty vain ratkaisemaan välttämättömäksi katsotut kahden valtion yhteisestä maarajasta johtuvat vero-ongelmat.⁷⁴⁶

nassa. Aiemman sopimusmuotoilun perusteella oli periaatteessa ollut mahdollista yhtäältä asua ja toisaalta työskennellä eri maarajoihin rajoittuneissa kunnissa. Pöytäkirjan perusteella ei kuitenkaan edellytetä, että henkilön samaan maarajaan rajoittuvan asuin- ja työskentelykunnan täytyisi olla toistensa naapurikuntia. Ks. HE 153/1996 vp, 7.

744 Sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan nojalla julkisesta palveluksesta saadusta palkasta tai muusta vastaavasta hyvityksestä (eläkettä lukuun ottamatta) verotusoikeus oli valtiossa, jossa palkka maksettiin. Kuitenkin sopimuksen pöytäkirjan VI kohdan 2 kohdassa todetaan, että: ”sopimuksen 15 artiklan 1 ja 2 kappaleen (nyk. kohta) ja 19 artiklan 1 kappaleen (nyk. kohta) määräysten estämättä verotetaan Suomen ja Ruotsin väliseen maarajaan rajoittuvassa jommankumman valtion kunnassa asuvan henkilön tällaisessa kunnassa toisessa näistä valtioista tehdystä henkilökohtaisesta työstä saamasta tulosta vain siinä valtiossa, jossa kysymyksessä oleva henkilö asuu, edellyttäen, että tämä henkilö säännöllisesti oleskelee tässä valtiossa olevassa vakinaisessa asunnossaan.” Ks. myös prop. 1996/97:44, 52–53.

745 KK 783/2001 vp, 1

746 KK 783/2001 vp, 3–4. Osaltaan suomalaisten lähdeverotukseen liittyviä ongelmia on voinut helpottaa, että lähdeverolain 13 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa asuva rajoitetusti verovelvollinen on voinut vaatia tulonsa verottamista verotusmenettelystä an-

Suomen ja Ruotsin rajaseudun verosääntely ilmentää sitä, että rajan ylittävää toimintaa koskeviin erityissäännöksiin voi usein liittyä esimerkiksi maantieteellistä soveltamisalaa koskevia ongelmia. Usein niitä on vaikea ratkaista täysin tyydyttävästi.

Verosopimuksen vaikutuksia pohjoismaisten rajaneuvontaelinten toimeksiannosta selvittäneen Øresundsinstytutetin mukaan pääongelmaksi niin Suomen ja Ruotsin kuin muillakin rajaseuduilla ovat edelleen 2010-luvulla nousseet epäjohton mukaisiksi, asuinpaikan perusteella eriarvoistaviksi ja byrokraattisiksi koetut käytännöt. Rajaseudun työntekijöiden lisäksi myöskään viranomaisten ei ole koettu tuntevan rajan ylittäviin työntekijöihin sovellettavia sääntöjä. Tämä on aiheuttanut epävarmuutta ja mahdollisesti puutteita oikeusvarmuudessa, mikäli samassa asemassa olevia henkilöitä on viranomaistoiminnassa kohdeltu eri tavoin. Epävarmuus on voinut johtaa joissain tapauksissa esimerkiksi siihen, että rajankävijöiden erityisverosääntelyä välttääkseen henkilö on vaihtanut viralliseksi asuinkunnakseen muun kuin tosiasiallisen asuinkunnan.⁷⁴⁷

Virallisia tietoja rajan ylittävästä työssäkäynnistä ei Øresundsinstytutetin mukaan ole saatavilla, mutta viime vuosikymmeninä suurin osa Suomen ja Ruotsin välisestä työssäkäynnistä on toteutunut Tornion ja Haaparannan välillä. Koko Tornionjoen raja-alueella sen piirissä on ollut arviolta noin 10 000 henkilöä, joten esimerkiksi 1960- ja 1970-lukujen työssäkäyntitietoihin verrattuna rajan ylittävän työssäkäynnin merkitys on näyttänyt kasvaneen Tornionlaaksossa.⁷⁴⁸

Pohjoismaisen yhteistyön syventyminen osaltaan helpotti sitä, että suomalaiset pystyivät hyödyntämään houkutteleviksi kokemiaan ruotsalaisia hyvinvointipalveluita. Vuoden 1955 pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen (SopS 23/1956) nojalla toiseen Pohjoismaahan muuttaneella sopijapuolen kansalaisella oli periaatteessa

netun lain (1558/1995) mukaan, jolloin tuloa verotetaan progressiivisen valtionveron ja keskimääräisen kunnallisveroprosentin mukaan. Ks. Verohallinnon ohje VH/5995/00.01.00/2022; Verohallinnon ohje VH/1154/00.01.00/2022.

747 Rajan ylittävän työnteon koetut verotukselliset ongelmat ovat liittyneet myös muun muassa valuuttakurssimuutoksiin. Ongelmaksi on koettu myös, että esimerkiksi Suomessa asuvalla ei ole ollut pääsyä ruotsalaisiin sähköisiin järjestelmiin, jolloin veroasioihin liittyvä byrokratia on täytynyt hoitaa paperisin asiakirjoin. Sääntelyn soveltamisen käytännön ongelmat ovat joissain tapauksissa johtaneet siihen, että jotkut molemmissa maissa toimivat työnantajat ovat vältäneet rajankävijätyöntekijöihin liittyvän byrokratian hyödyntämällä näennäisiä vuokratyöjärjestelyjä. Lisäksi Tornionlaakson talousalue käsittää myös muita kuin välittömiä rajakuntia, jolloin pohjoismaisen verosopimuksen rajakuntasäännöksiä on saatettu soveltaa esimerkiksi yhden työpäivän osalta vain osaan työajasta. Suomessa Verohallinto on antanut ohjeita (ks. ensimmäinen versio A85/200/2016) rajankävijöiden verotuksesta, mikä lienee helpottanut rajankävijäsääntelyn käytännön tulkintaa. Ohjeissa käsitellään esimerkiksi juuri tilannetta, jossa pohjoismaisen verosopimuksen rajakuntasäännökset soveltuvat vain osaan yhden päivän aikana tehdystä työstä saadusta ansiosta. Ks. Øresundsinstytutet 2018, 6–9, 39–46.

748 Øresundsinstytutet 2018, 40.

samat oikeudet sosiaaliturvaan kuin oman maan kansalaisilla.⁷⁴⁹ Pohjoismaiden välisen yhteistyön edistämisen ja maiden kansalaisten sosiaalisen tasa-arvoisuuden vahvistamisen hengessä sopimus oli laadittu mahdollisimman laajapohjaiseksi. Hyötyjinä olivat erityisesti suomalaiset, mikä tiedostettiin myös Suomessa. Sopimuksen hyväksymistä koskeneessa Suomen hallituksen esityksessä todettiin sosiaaliturvasopimuksen käsittäneen myös monia sellaisia etuuksia, joiden osalta Suomessa ei vielä tuolloin ollut sääntelyä.⁷⁵⁰

Sosiaaliturvasopimuksen vuoden 1981 muutoksessa (SopS 81/1981) sopimukseen sisällytettiin rajaseutujen kannalta tärkeä lainvalintaa koskeva 7 artikla. Sen 1 kohdan mukaisesti henkilö, joka työskenteli muussa Pohjoismaassa kuin missä hän asui, kuului tässä työssä työskentelymaan lainsäädännön piiriin, kun oli kysymys oikeudesta etuuksiin, jotka riippuivat ansiotyöstä tai sen tuottamasta tulosta. Artiklan 2 kohdan mukaisesti kahdessa tai useammassa Pohjoismaassa työskennelleen henkilön katsottiin työskentelevän siellä, missä työnantaja asui tai missä yrityksellä oli kotipaikka. Muutoin 6 artiklan nojalla Pohjoismaassa asuva henkilö kuului asuinmaansa lainsäädännön piiriin, jollei muista sopimusmääräyksistä muuta seurannut.

Työttömyysturvan osalta sosiaaliturvasääntelyä täydennettiin vuonna 1987 pohjoismaisella työttömyysturvasopimuksella (SopS 57/1987). Sopimuksen 2 artiklassa määriteltiin rajatyöntekijän käsite.⁷⁵¹ Rajatyöntekijöiden osalta sopimus sisälsi määräyksiä lainvalinnasta erilaisissa työttömyystilanteissa.⁷⁵²

749 Vuoden 1956 sopimuksen soveltamisala kattoi sen 1 artiklan mukaan etuudet, joita asianomaisessa maassa kulloinkin voimassa olevan sosiaalilainsäädännön ja siihen liittyvien määräysten nojalla ennettiin vanhuuden, vähentyneen työkyvyn, sairauden, tapaturman, ammattitaudin, työttömyyden, raskauden ja synnytyksen perusteella, samoin kuin ne etuudet, jotka suoritettiin mainitun lainsäädännön ja siihen liittyneiden määräysten nojalla lapsille, jälkeensäjääneille omaisille ja avustuksen tarpeessa oleville. Sopimusta muutettiin vuonna 1981 (SopS 81/1981), jolloin sen 2 artiklassa määritellyn soveltamisalaan piiriin kuuluivat sosiaaliturvajärjestelmän aloista a) sairauden ja äitiyden tai isyyden perusteella annettavat etuudet; b) työkyvyttömyyden, vanhuuden ja kuolemantapausten perusteella annettavat etuudet; c) työtapaturman perusteella annettavat etuudet; työttömyyden perusteella annettavat etuudet; d) yleiset lapsista annettavat rahasuoritukset ja f) sosiaalihuolto. Näin ollen sopimus kattoi laajasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehittyneen sosiaaliturvajärjestelmän palvelut.

750 HE 22/1956 vp, 1–2.

751 Rajatyöntekijällä tarkoitettiin: ”työntekijää, joka työskentelee toisessa Pohjoismaassa mutta asuu toisessa Pohjoismaassa, johon hän tavallisesti päivittäin palaa. Jos yritys, jossa rajatyöntekijä työskentelee vakinaisesti, tilapäisesti sijoittaa hänet työhön sellaiselle paikkakunnalle, josta hän ei voi palata päivittäin asuinpaikkakunnalleen, häntä pidetään kuitenkin rajatyöntekijänä enintään neljän kuukauden ajan. Näin menetellään myös, jos työ tänä aikana on siirretty suoritettavaksi asuinmaassa.”

752 Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla rajatyöntekijälle, joka jäi täysin tai osittain työttömäksi ilman työsuhteen päättymistä, myönnettiin työttömyysturvaa työskentelymaan lainsäädännön mukaan niin kuin hän olisi asunut siellä, edellyttäen, että hän on ilmoittautunut työskentelymaan viralliseen työnhakuvälitykseen. Sen sijaan 7 artiklan 1 kohdan perusteella rajatyöntekijälle, jonka työsuhte oli päättynyt, myönnettiin työttömyysturvaa asuinmaan lainsäädännön mukaan niin kuin hän olisi kuulunut tämän maan lainsäädännön piiriin siellä työskennellessään.

Eurooppalaisen lainsäädännön yhteensovittamistarpeiden myötä pohjoismainen sosiaaliturvasopimus uusittiin vuosina 1992 (SopS 105–106/1993) ja 2003 (SopS 135–136/2004). Viimeisin sopimus on tehty vuonna 2012 (SopS 54–55/2014). Vuonna 1994 Pohjoismaat tekivät myös pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (SopS 69/1996), koska vuoden 1992 muutoksen myötä pohjoismainen sosiaaliturvasopimus koski vain sosiaalivakuutusetuksia erona aikaisempaan sosiaaliturvasopimukseen, joka koski myös sosiaalihuoltoa.⁷⁵³

Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien myötä jäsenmaasta toiseen liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva alkoi määräytyä sosiaaliturvan koordinaatiota koskevan asetuksen (ETY) 1408/71⁷⁵⁴ nojalla.

Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen vuoden 2003 muutoksessa sen 2 artiklaan sisällytettiin määräys, jonka mukaan sopimusta sovellettiin kaikkeen asetuksen 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan kuuluneeseen lainsäädäntöön. Vastaavasti sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla sen henkilöllinen soveltamisala muutettiin vastaamaan unioniasetusta tietyin artiklan 2 kohdassa määritellyin täydennyksin.⁷⁵⁵

Sosiaaliturvasopimuksen vuoden 2012 muutos puolestaan saattoi sopimuksen ajan tasalle tilanteessa, jossa unionitasolla sosiaaliturvan yhteensovittamisesta oli annettu uusi asetus (EY) 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetus (EY) 987/2009. Suomen hallituksen esityksen mukaan sosiaaliturvasopimuksessa on säilytetty eräitä EU-asetusta täydentäviä Pohjoismaisia erityismääräyksiä, kuten sosiaaliturvasopimukseen jo vuodesta 1981 sisältynyt määräys sairaustapauksien yhteydessä kotimatkasta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta.⁷⁵⁶ EU:ssa annettiin vuonna 2011 myös direktiivi (EU)

753 Vuoden 1994 sosiaalipalvelusopimuksen 2 artiklan mukaan 1 kohdan mukaan sopimusta sovelletaan kaikkeen Pohjoismaissa kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön: a) sosiaalipalvelut ja toimeentulotuki b) muut sosiaalietuudet, joihin ei sovelleta 15 päivänä kesäkuuta 1992 tehtyä Pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta. Kuljetuspalveluita koskeva sopimuksen 10 artikla sisältää raja-alueita koskevan erityismääräyksen: ”Pohjoismaiden raja-alueilla sijaitsevien kuntien tulee olla yhteistyössä mahdollistaakseen kuljetuspalvelujensa avulla vammaisten ja vanhusten matkat toisessa maassa sijaitsevaan naapurikuntaan samalla tavoin kuin maan rajojen sisäpuolella sijaitsevaan naapurikuntaan.” Pohjoismaat tekivät lisäksi vuonna 1967 sopimuksen sairaanhoidosta (SopS 14/1967), jonka mukaisesti tilapäisellä vierailulla tai läpikulkumatalla toisessa sopimusvaltiossa olleet kotimaassaan sairausvakuutetut olivat oikeutetut hoitoon vierailumaassa samoilla ehdoilla kuin oman maan sairausvakuutetut. Hoidontarpeen tuli ilmaantua maassa, jossa hoitoa annettiin. Näin ollen sopimuksen nojalla ei ollut mahdollista matkustaa toiseen sopimusvaltioon samaan hoitoa. NU 1971:11, 7–8.

754 Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1971, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä.

755 3 artiklan 2 kohta: ”Tämä sopimus koskee lisäksi seuraavia henkilöitä, jotka eivät kuulu asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan: a) henkilöitä, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet jonkun pohjoismaan lainsäädännön piiriin b) perheenjäseniä tai edunsaajia, jotka johtavat oikeutensa a-kohdassa mainituista henkilöistä. Ks. HE 140/2003 vp, 3.

756 HE 170/2012 vp, 3, 6. Vuoden 2012 sopimuksen 7 artiklan mukaisesti: ”1. Oleskelumaa korvaa

2011/24 potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävissä terveydenhuollossa (potilasdirektiivi). Sen lähtökohtana on, että potilas saa hakea vapaasti terveyspalveluja toisesta EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä.⁷⁵⁷

Kaikkienensa Tornionlaakson raja on tullut yhä enemmän eurooppalaiseksi sisärajaksi myös ihmisten rajan ylittävän liikkuvuuden kannalta: länsi-integraatio on maldaltanut monia rajaesteitä. Toisaalta Suomen taloudellinen ja hyvinvointivaltiokehitys alkoi 1900-luvun jälkipuolella vähentää tarvetta muuttaa Ruotsiin esimerkiksi parempien työmahdollisuuksien tai sosiaalietuuksien perässä.⁷⁵⁸ Tornionlaakson raja ei siten enää viime vuosikymmeninä ole ollut sodanjälkeiseen tapaan yhtä selvästi rikkaan länsipuolen ja köyhän itäpuolen välinen. Rajan eri puolten aineellisten erojen tasoittuminen ei kuitenkaan ole pienentänyt sen henkistä merkitystä, mitä käsittelen seuraavaksi.

1.3.2 Kieli- ja kulttuuriyhteydet

Sotien jälkeen Suomen ja Ruotsin välisestä rajasta alkoi muodostua erottelulinjan sijaan yhä enemmän yhteistyön raja. Myös rajaseudun ilmapiiriin kielteisesti vaikuttaneet rodullisia ja kulttuurisia erotteluja painottaneet ajatussuunnat olivat joutuneet kyseenalaistetuksi viimeistään toisen maailmansodan julmuuksien myötä. Uutta aikakautta ilmensi osaltaan vuoden 1948 YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus⁷⁵⁹, jonka 2 artiklan mukaan ihmisoikeudet ja -vapaudet kuuluvat jokaiselle riippumatta taustasta, kuten kansallisesta tai yhteiskunnallisesta alkuperästä. Pohjoismaisten organisaatioiden ja yhteistyöjärjestelyjen aikaansaaminen heikensi sekin valtiollista erottelua ja voimisti käsitystä pohjoismaisuudesta yhdistävänä tekijänä. Ruotsissa korostettiin silti edelleen vähemmistöjen assimiloitipolitiikkaan liittyntä ruotsin kielen ensisijaisuutta. Maan vähemmistöpolitiikka muuttui kuitenkin etenkin 1960-luvulta lähtien liberaalimpaan suuntaan ja kielelliseen ja kulttuuriseen

Pohjoismaassa asuvalle henkilölle, jolla on oikeus hoitoetuuksiin asuinmaastaan ja joka oleskellessaan tilapäisesti toisessa Pohjoismaassa saa sairaanhoitoa, kotimatkasta asuinmaahan aiheutuneet lisäkustannukset, jos hän joutuu sairautensa vuoksi käyttämään kalliimpaa matkustustapaa kuin hän muutoin olisi käyttänyt; 2. Ensimmäisen kohdan määräystä ei sovelleta henkilöihin, jotka saavat luvan matkustaa toiseen Pohjoismaahan saamaan tarpeellista hoitoa.”

757 Direktiivi ei sinänsä merkinnyt uusia laajennuksia potilaiden oikeuksiin vaan ensisijaisesti kodifoi jo voimassa ollutta EU-tuomioistuimen käytäntöä. Suomessa potilasdirektiivi pantiin täytäntöön lailla rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013). Sen 5 §:n nojalla henkilöllä on oikeus hakeutua ulkomaille terveydenhuollon palveluihin. Vastaavasti 6 § 1 mom. nojalla, jos toisessa EU-valtiossa vakuutettu henkilö hakeutuu hoitoon Suomen julkiseen terveydenhuoltoon, kunnan on järjestettävä nämä palvelut hänelle ilman syrjintää samojen perusteiden mukaisesti kuin Suomessa asuvalle. Ks. Heinonen – Tynkkynen – Keskimäki 2018, 609.

758 Ks. Kekkonen 1998, jonka mukaan Suomen hyvinvointi- ja oikeusvaltiokehitys seurasi Pohjoismaista kehitystä noin kahden–kolmenkymmenen vuoden viiveellä, 159.

759 A/RES/217 (III) A. Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948.

yhdenmukaistamiseen tähdänneet pyrkimykset vähenivät.⁷⁶⁰ Siten yleispoliittinen ja aatteellinen tilanne oli sotien jälkeisenä aikana suotuisampi Tornionlaakson kielijärjestelmän ylläpitämiselle kuin kansallisvaltiollisuutta korostaneella sotienvälisellä ajalla.

Aiemman Suomi-vaaran sijaan Tornionlaakso alettiin Ruotsissa nähdä muiden maan eteläosista kaukana sijainneiden seutujen kaltaiseksi periferiaksi, jossa oli tällaisille alueille tyypillisiä rakenteellisia ongelmia. Kielikysymystä ei enää pidetty erityisenä uhkana osittain myöskään siksi, että Tornionlaakson rajan länsipuolella ruotsi alkoi sotien jälkeen levitä nopeasti. Valtiollisista pyrkimyksistä huolimatta ruotsin kieli ei aiemmin ollut juurtunut alueelle kovinkaan hyvin osaksi koulujärjestelmän tehottomuuden vuoksi. Vuonna 1945 Tornionlaakson kansakoulujen uusista koululaisista vielä 72 % oli ainoastaan suomenkielisiä. Vuoteen 1966 mennessä eli vain kahdessa vuosikymmenessä osuus oli laskenut 14 %:iin.⁷⁶¹

Vielä toisen maailmansodan jälkeen Tornionlaakson kielelliset ja kulttuuriset olosuhteet olivat rajan molemmin puolin varsin samankaltaiset kuin ennen sotaa. Esimerkiksi sukulais- ja ystävyysuhteisiin liittynyt kanssakäyminen, ostosmatkailu, lestadiolainen herätysliike sekä etenkin nuorison parissa tanssit ylläpitivät rajan ylittäviä yhteyksiä.⁷⁶² Kielellisen lisäksi myös kulttuurinen erilaistuminen alkoi kuitenkin voimistua varsin nopeasti. Tornionlaakson sosiaalisia olosuhteita 1970-luvun alussa tutkineiden Elina Haavio-Mannilan ja Kirsti Suolinnan mukaan Tornionlaakson ihmisten arvostuksissa ja yhteisöllisissä normeissa oli vielä samankaltaisuutta, mutta Ruotsissa kulttuurinen muutos oli nopeaa. Tämä näkyi muun muassa Suomea voimakkaampana etäännyksenä uskonnollisesta kulttuurista. Ruotsalaiset olivat myös suomalaisia koulutetumpia ja saaneet vapaamman kasvatuksen.⁷⁶³

Tornionlaakson rajan länsipuolen ruotsinkielistyminen ja ruotsalaistaminen ei onnistunut vain ylhäältä määräten vaan muutosta tarvittiin myös ihmisten asenteissa. Ruotsin kielestä muodostui sukupolvikysymys. Nuorempien ikäluokkien keskuudessa oli muodikasta olla ruotsalainen ja puhua ruotsia: sillä oli korkeampi asema kuin suomalaisuudella ja suomenkielisyysellä.⁷⁶⁴

Magdalena Jaakkolan vuoden 1972 tutkimus kieliolosuhteista Ruotsin Tornionlaaksossa osoitti, että pelkästään suomenkielisten sosiaalinen asema jäi selvästi matalammaksi

760 Elenius 2006, 271–273, 308–309. Ruotsissa päätettiin vuonna 1957, että Tornionlaakson koululaisia ei enää saanut kieltää puhumasta suomea välitunneilla tai koulujen asuntoloissa. Klockare 1982, 38; Ruotsala 2012, 179. Tätä ei kuitenkaan oltu alettu noudattaa kaikkialla, joten Ruotsin kouluylihallitus antoi asiasta uuden määräyksen vuonna 1965. Ks. SOU 2023:68, 114–115.

761 Samalla ajanjaksolla kaksikielisten koulunaloittajien määrä nousi 21 %:sta 57 %:iin ja ainoastaan ruotsinkielisten määrä 7 %:sta 29 %:iin. Ks. Jaakkola 1972, 9–10.

762 Ks. Melaluoto-Lantto 1982, 6, 49–50, 59–61; Teerijoki 2021, 191–192, 231–232.

763 Haavio-Mannila – Suolinna 1971, 64.

764 Elenius 2001, 394; Ruotsala 2012, 177.

kuin kaksikielisillä tai ainoastaan ruotsinkielisillä. Pelkästään ruotsinkieliset olivat kaikista koulutetuimpia ja heidän joukossaan ”älyllisen työn” tekijöiden osuus oli kaikista suurin (58 %). Ruotsinkieliset myös lukivat enemmän kirjoja. Suomenkieliset olivat vastaavasti aktiivisimpia ei-kielellisen toiminnan alueella, kuten urheilussa.⁷⁶⁵

Yhteisölliselläkin tasolla yksikielisestä ruotsinkielisyydestä oli tullut Suomen vastaisella rajaseudulla tavoiteltavaa. Birger Winsan tutkimuksen mukaan ruotsinkielisimmät kylät nauttivat suurempaa sosiaalista arvostusta kuin sellaiset, joissa suomenkielisten osuus oli suuri.⁷⁶⁶

Erling Wande arvioi, että Ruotsin puolen tornionlaaksolaiset suhtautuivat omaan kieleensä kielteisesti, eivätkä pitäneet sitä ”oikeana” suomen kielenä.⁷⁶⁷ Omatoimista ruotsalaistumispyrkimystä kuvaa, että suomenkielisten sukunimien ruotsalaistaminen ja ruotsinkielisten nimien antaminen lapsille yleistyi alueella.⁷⁶⁸ Lastensa koulunkäyntiä helpottaakseen useat suomen- tai kaksikieliset vanhemmat myös yrittivät puhua lapsilleen ruotsia kotona, vaikka omat ruotsin taidot olisivat olleet puutteelliset.⁷⁶⁹

Suomenkielisten vanhempien lapset käyttivät 1980-luvun alun tilanteessa omaa kielenään voittopuolisesti ruotsia. Suomen kielen merkitys etenkin kouluopetuksessa oli jäänyt vähäiseksi, vaikka sen opiskelu oli jälleen sallittua. Siten suomen käyttö ja osaaminen Tornionlaakson rajan länsipuolella vähentyi toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä merkittävästi. Toisaalta suomen kieleen kohdistuneet kielteiset asenteet olivat jo alkaneet lieventyä, kenties ruotsinkielistymisen voittokulun myötä.⁷⁷⁰ Walter Rönmarkin ja Joel Wikströmin mukaan suomen taidon heikkeneminen Ruotsin puolen Tornionlaaksossa vaikeutti kulttuurisen yhtenäisyyden ylläpitämistä rajaseudulla. Kieli ei enää ollut yhdistävä vaan erottava tekijä.⁷⁷¹ Yhteisen kielen puute alettiin kokea rajan ylittävän yhteistyön ja -toiminnan kehittämisen kenties suurimmaksi esteeksi. Sama ongelma oli havaittu myös

765 Ks. Jaakkola 1972, 19.

766 Winsa 1998, 70.

767 Wande 1982, 65–66.

768 Ruotsalaistettuja nimiä on sittemmin alettu myös palauttaa alkuperäiseen muotoonsa. Ks. SOU 2023:68, 54–55.

769 1970-luvun tilanteessa vain puolet ensisijaisesti suomenkielisistä vanhemmista puhui suomea lapsilleen. Silti toisaalta Ruotsin puolelle avioituneet suomalaisnaiset myös osaltaan edelleen ylläpitivät suomen kielen asemaa Tornionlaaksossa. Lehtisalo 1968, 186–194; Jaakkola 1972, 12.

770 Rönmark – Wikström 1980, 57–60 Ks. myös Jaakkola (1972, 20–21), jonka haastattelemista Ruotsin tornionlaaksolaisista vain 10 % halusi, että suomen kieli häviäisi kokonaan seudulta ja 86 % toivoi, että se säilyisi. Lähes puolet haastatelluista myös toivoi vapaehtoisen suomen opetuksen lisäämistä.

771 Rönmark – Wikström 1980, 65–67. Suomessa puolestaan ruotsia ei yleisesti osattu ruotsinkielistä väestöstä lukuun ottamatta, eikä ruotsi tullut kaikille pakolliseksi oppiaineeksi kuin vasta 1960- ja 70-lukujen peruskoulu-uudistuksen myötä. Ks. Meinander 2018, 51.

valtiollisella tasolla.⁷⁷² Kielellisen eriytymisen myötä Tornionlaakson rajaseutu oli alkanut muistuttaa monia muita rajaseutuja siinä, että valtionraja oli yhä selvemmin myös kieliraja.

Vähemmistökulttuurien ja -kielten uudenlainen arvonnousu ulottui myös Tornionlaaksoon, kun valtionrajaa noudattava kielellinen eriytyminen oli jo pitkälti toteutunut. Yleisenä ilmiönä alueellisten ja paikallisten identiteettien vahvistamiskäytännön voidaan katsoa liittyvän 1900-luvun loppupuolelle tyypilliseen jälkimoderniin juurille palaamisen ajatukseen. Aiemmassa modernissa ajattelussa henkinen kulkusuunta oli ollut periferiasta keskuksiin. Tämä alkoi muuttua paluuksi kohti periferiaa ja ”alkuperäisyyttä”. Muutos merkitsi myös uudenlaista ja aiempaa poliittisempaa kielellisistä historiatietoisuutta.⁷⁷³

Ruotsin puolen Tornionlaaksoon perustettiin vuonna 1981 ”Svenska Tornedalingars riksförbund – Tornionlaaksolaiset”-niminen järjestö, joka pyrki vahvistamaan erityisesti meänkielen asemaa tiedotusvälineissä, koululaitoksissa ja julkisissa yhteyksissä.⁷⁷⁴ Rajan ylittävästi alettiin myös 1970- ja 80-luvun vaihteessa järjestää esimerkiksi yhteisiä lohijuhlia ja muita kulttuuritapahtumia. Niitä voidaan osaltaan pitää yrityksinä ylläpitää ja elvyttää yhteistä tornionlaaksolaista kulttuuria. Käytännön ongelmia tapahtumien järjestämisessä aiheuttivat kuitenkin etenkin yhteisen kielen puutteesta johtuneet kommunikaatiovaikeudet.⁷⁷⁵ Myös poliittisten puolueiden ja muiden vaikuttamisorganisaatioiden parissa oli tunnistettu tarve pohjoiselle rajan ylittävälle yhteistyölle, mutta käytännössä se jäi vähäiseksi toiminnan pysyessä ensisijaisesti kansallisissa kehyksissä.⁷⁷⁶

772 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 26, 28. Valtiollisen päätöksenteon tasolla Suomen ja Ruotsin välisiä yhteyksiä tutkineen Karvosen (1981, 234) mukaan tuolloiset suomalaispäättäjät yleensä puutteellisesta ruotsinkielentaidostaan huolimatta kuitenkin pystyivät hyödyntämään ruotsinkielisiä asiakirjoja ilman käännösapua. Sen sijaan ruotsalaiset eivät kielimuurin takia kyenneet lukemaan suomalaista aineistoa, eivätkä Karvosen mukaan juuri hyödyntäneet edes saatavilla olevaa suomalaista ruotsinkielistä aineistoa. Ks. myös Sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2004 (8, 20), jonka mukaan yhteisen kielen puute koettiin yhteistyön esteeksi myös Suomen ja Norjan välisellä rajaseudulla.

773 Ks. Lähteenmäki 2004, 304–307; Winsa 2005, 106–107.

774 Elenius 2006, 308. Ks. myös SOU 2023:68, 59, jonka mukaan järjestön perustaminen ilmensi sitä, että ”1980-luvun alusta minuriteetin mupiliseerinki ja strategii muutuivat, minuriteetti tuli enämpi aktiiviksi, kansaliseksi ja olletikki etnopolittiseksi.”

775 Melaluoto-Lantto 1982, 65–66, 74–75. Kulttuuritoimintaan liittyneet ehdotukset nousivat jo 1970-luvulla usein ensisijalle pohdittaessa alueellisen rajan ylittävän yhteistyön kehittämismahdollisuuksia. Tuolloin vuosittaiseksi perinteeksi oli muodostunut myös Pohjoismainen Rajaviikko–Gränsveckan, joka oli Haaparannan ja Tornion kuntien kulttuurilautakuntien muodostaman Rajaviikko-toimikunnan virallinen yhteistyömuoto. Viikon aikana pidetyissä tilaisuuksissa kuntien edustajat käyttivät puheenvuoronsa ja tapahtumat sisälsivät musiikki- ja muita esityksiä. Tapana myös oli, että Norrbottenin läänin maaherra Lassinantti piti juhlapuheen, joten tapahtuma huomioitiin myös valtiovallan puolelta. Kärki 1977, 29; Kärki 1982, 59.

776 Työväenliikkeen piirissä oli kuitenkin alettu 1960-luvulla järjestää kahden vuoden välein niin sanottuja pohjoiskalottikonferensseja, joissa käytiin keskustelua esimerkiksi pohjoisesta teollisuuspolitiikasta ja aluepolitiikasta. Groth – Lassinantti 1982, 128–129; DDB-utbildning 1986, 30–31.

Kansallisten mediajärjestelmien kehittymisen myötä Tornionlaakson raja alkoi merkitä yhä enemmän myös kulttuurirajaa. Vaikka mediasisältöjä on alueella perinteisesti kulutettu myös ylittävästi, ovat pitkälti kansallisesti toimivat mediajulkisuudet olleet omiaan muovaamaan toisistaan erillisiä valtionrajaa noudattavia yhteiskuntatodellisuuksia. Birger Winsan mukaan 1900-luvun alkupuolella yleistynyt radio ja 1960-luvulla lähes joka kotiin levinnyt televisio olivat välineitä, joiden kautta valtiollisesti määrittynyt yhteiskunta tuli Tornionlaaksossa suoraan ihmisten olohuoneisiin. Tämä edesauttoi Ruotsin puolen ”ruotsalaistumista” ja Suomen puolen ”suomalaistumista”.⁷⁷⁷ Kansallisesti kehittyneet mediajärjestelmät ovat kuin itsestään voimistaneet kansallisvaltiolähtöisiä tulkintatapoja ja yhdistämisen sijaan erottaneet eri maiden asukkaita toisistaan henkisesti.⁷⁷⁸

Teknisesti Tornionlaakson rajaseudulla on ollut yleensä helppoa kuluttaa toisen maan televisio- ja radiosisältöjä, koska radio- ja televisiokuuluvuus on perinteisesti ulottunut varsin kauas naapurivaltion alueelle. Suomi ja Ruotsin tekivät myös 1960-luvulla sopimuksen (SopS 53/1965), jonka tarkoituksena oli mahdollistaa ruotsalaisten radio- ja televisio-ohjelmien vastaanottaminen Suomessa ja suomalaisten Ruotsissa.⁷⁷⁹

Øresundsinstitutin 2020-luvun alun mentaalisia rajaesteitä käsitellyttä raporttia varten tehdyn kyselytutkimuksen perusteella useimmat Tornionlaakson rajaseudun asukkaat seurasivat enää vain vähän naapurimaan televisiota tai radioa. Yli puolet ilmoitti seuraavansa toisen maan tiedotusvälineitä harvemmin kuin kerran vuodessa. Pääasiassa alueen ihmiset seurasivat ”oman maansa” uutisointia ja saivat tietoa lähinnä siitä, mitä siellä tapahtuu.⁷⁸⁰ Tämä nähdäkseni osaltaan kertoo Tornionlaakson rajan eri puolten sosiaalisten todellisuuksien erkaantumisesta.

Tornionlaakson rajan identiteettitilannetta vuosituhannen vaihteessa tutkineen Pirjo Jukaraisen mukaan varsinkaan nuorille ”tornionlaaksolaisuus” ei ollut enää merkittävä rajan ylittävää alueellisuutta ilmentänyt käsite. Heille oli tyypillistä puhua kahdesta rajan erottelemasta puolesta. Nuorten käsityksissä raja oli muodostunut

⁷⁷⁷ Winsa 1998, 69.

⁷⁷⁸ Ks. Ojala 2013, 78.

⁷⁷⁹ Sopimuksessa Ruotsi sitoutui rakentamaan lähettimen Vaddö'hön ruotsalaisten televisio-ohjelmien katselumahdollisuuksien parantamiseksi Ahvenanmaalla ja Suomi vastaavasti sitoutui rakentamaan televisiolähettimen suomalaisten televisio-ohjelmien näkyvyyden parantamiseksi Ruotsissa. Sopimuksessa ei Suomen osalta ollut tarkemmin maantieteellisesti määritelty lähettimen sijoituspaikkaa. Vuonna 2003 sopimusta muutettiin (SopS 45/2003), koska Vaddön televisioasema poistettiin käytöstä. Sopimuksen tarkoitus säilyi edelleen samana. Uuden muotoilun mukaisesti valtiot sopivat siitä, että Ruotsi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ruotsalaisten televisio-ohjelmien katselumahdollisuuksien parantamiseksi Ahvenanmaalla, ja että Suomi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin suomalaisten televisio-ohjelmien näkyvyyden parantamiseksi Pohjois-Ruotsissa.

⁷⁸⁰ Raportti tehtiin koronaepidemian aikaan, ja yleisin haastatelluilla mieleen tullut rajan ylittävä uutisaihe oli pikemminkin kansallisia erotteluja korostava kuin hälventävä: ruotsalaisten väitetty syyllisyys siihen, että koronatauti oli levinnyt Suomeen. Ks. Øresundsinstitut 2021, 52–53.

kahden eri kansan ja valtion kohtaamispaikaksi, vaikka Tornionlaakson rajaseutu oli kehittynyt politiikan ja hallinnon kannalta tärkeäksi yhteistyöalueeksi.⁷⁸¹ Nuorilta puuttui yhteiseen kieleen pohjautuva rajan ylittävä identiteettiperusta ja erikielisyys oli eri kansallisuuksiin kuulumista korostava elementti.⁷⁸² Kuitenkaan asenteet rajan toista puolta ja sen ihmisiä kohtaan eivät olleet kielteisiä vaan pikemminkin välintämättömiä: nuoret käänsivät rajalle selkensä.⁷⁸³

Tornionlaakson rajan ylittävä esimerkiksi kunnallinen yhteistyö oli sekin näytänyt sopeutuneen valtionrajaan. Lisääntyneestä yhteistyöstä huolimatta raja oli alkanut määrittää alueen tilallista ymmärtämistä, eikä sen olemassaoloa kyseenalaistettu.⁷⁸⁴ Rajan ylittävä yhteistyö ei siten välttämättä poista jo muodostuneita identiteettirajoja. Yhteisistä tavoitteista huolimatta rajan eri puolten toimijat saattavat pyrkiä säilyttämään oman identiteettinsä ja välttämään kulttuurista yhdenmukaistamista.⁷⁸⁵ Yhteisestä historiasta periytyneistä kieli- ja kulttuuriyhteyksistä huolimatta tornionlaaksolaiset rajan molemmin puolin olivat siten alkaneet identifioitua ensisijaisesti omiin kansallisiin yhteisöihinsä: urheilussakin suomalaisille oli tärkeintä voittaa Ruotsi, eikä ruotsalaisten mielestä Suomelle olisi saanut hävitä.⁷⁸⁶

Helena Ruotsalan mukaan 2000-luvun tornionlaaksolainen identiteetti on kuitenkin moninainen ja rajan ylittävyys on edelleen monen identiteetissä tärkeällä sijalla. Varsinkin Tornionjoki eli Väylä on edelleen koettu ihmisiä yhdistäväksi tekijäksi.⁷⁸⁷ Ruotsala onkin kuvannut rajaseudun asukkaita regionauteiksi, jotka ylittävät sujuvasti valtioiden välisen rajan silloin kun se on esimerkiksi taloudellisista syistä kannattavaa: tornionlaaksolaiset osaavat hyödyntää rajan mahdollisuuksia.⁷⁸⁸

Tornionlaakson nykytilanne ei kuitenkaan ole vain sopuisaa suomalais-ruotsalaista rinnakkaiselo, koska nykyhetken johtaneeseen muutokseen liittyy edelleen kipeitä asioita. Niitä on osittain myös ryhdytty jälkikäteen selvittämään. Ruotsissa tästä on osoituksena hallituksen vuonna 2020 asettama totuus- ja sovintokomissio, jonka tehtävänä on ollut selvittää tornionlaaksolaisten, kveenien ja lantalaisten⁷⁸⁹

781 Jukarainen 2000, 102–104.

782 Jukarainen 2000, 107, 112–113.

783 Jukarainen 2000, 119.

784 Ks. Paasi – Prokkola 2008, 13–29; Ruotsala 2011, 202–203.

785 Jukarainen 2000, 140.

786 Ks. Zalamans 2001, 65; Ruotsala 2011, 197, 213; Ruotsala 2012, 182–183. Toisaalta 2000-luvulla on myös jatkettu pyrkimyksiä perinteisen tornionlaaksolaisen kieli- ja kulttuuriyhteyden vaalimiseksi, mistä esimerkkinä vuonna 2014 perustettu Met Nuoret -yhdistys. Se on tarkoitettu nuorisolle, ”jokka tuntevat kuuluvaisuutta meänkielen ja alkuperäsen kielialueen kulttuurin ja historian kansa. Uusi sukupolvi, joka päänänsä oon ’ummikko’, ns henkilöt jokka ei puhu meänkieltä mutta jokka itentifioeraavat ittensä kielen kansa, tuli esile ja näytti ette sitä saattaa itentifioerata itteä minuriteetin kansa vaikka sitä ei ossaa kieltä.” Ks. SOU 2023:68, 60.

787 Ruotsala 2014, 52–53.

788 Ks. Ruotsala 2014, 55.

789 Komission toimeksiannon esiselvityksen (Persson 2018, 17–18) mukaan tornionlaaksolaiset ei-

kohtelua 1800- ja 1900-luvuilla.⁷⁹⁰ Tämä on kuitenkin toteutunut ylijaraisen tarkastelun sijaan pitkälti valtiosisäisesti, mitä ilmentää myös oikeudellinen käsite ”nationella minoriteter”.⁷⁹¹ Siten vähemmistöjen saatetaan mieltää olevan olemassa – myös mahdollisine vähemmistöoikeuksineen – kansallisvaltion rajojen sisäpuolella ja osana kansallista kulttuuriipiiriä.⁷⁹²

vät ole muiden kansallisten vähemmistöryhmien (nationella minoritetsgrupper) tavoin homogeeninen ryhmä. Tornionlaaksolaisten piirissä 2000-luvulla syventyneen itseidentifikaatiotyön myötä eri ryhmät valitsivat määrittellä itsensä jollain muulla nimityksellä kuin tornionlaaksolainen (tornedaling). Tällaiset valtiolähtöisistä määrittelmistä riippumattomat autonyymit perustuvat ryhmien omille käsityksille ja itseluokittelulle. Ruotsin valtio alkoi käyttää tornionlaaksolainen-nimitystä varsin myöhään, 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa, ja lantalainen nimitys on sitä vanhempi. Käsitettä käytettiin alun perin kuvaamaan pohjoista maanviljelijäväestöä, joka ei ollut saamelaisväestöä. Nykyisin käsite liittyy erityisesti sellaisten meänkielisten itseidentifikaatioon, jotka eivät maantieteellisistä syistä identifioitu tornionlaaksolaisiksi.

790 Ks. Dir. 2020:29, jonka mukaan komission oli selvitettävä Ruotsin valtion 1800- ja 1900-lukujen assimilaatiopolitiikkaa sekä tuoda vähemmistöjen historiallisia kokemuksia näkyväksi. Tavoitteena oli antaa vähemmistöille kollektiivista hyvitystä (upprättelse), edistää sovintoa ja ehkäistä, ettei vastaavaa tapahtuisi tulevaisuudessa. Toimeksiannossa todetaan, että tornionlaaksolaiset, kveenit ja lantalaiset olivat asuttaneet Ruotsia kauan ennen nykyisenkaltaista valtionmuodostusta: niin valtio kuin Ruotsin kirkko sekä mahdolliset muut toimijat olivat vuosien saatossa olleet osallisina eri tavoin sortamassa vähemmistöjä, heidän kieliään ja kulttuurejaan. Komission toimeksiantoa jouduttiin pidentämään kahteen kertaan. Ks. Dir. 2021:49; Dir. 2023:15. Totuus- ja sovintokomissio jätti esiselvityksensä vuonna 2022 (SOU 2022:32) ja sen loppuraportti julkaistiin marraskuussa 2023. Raportin mukaan Ruotsin valtiolla ja kirkolla on moraalinen vastuu ja niiden tulee ”korvata minuriteettiä siitä vahingosta joka on assimileerinkipolitiikan seurauksena. Millä lailla korvausta ja sovintoa pitää tehdä häätty lähteä minuriteetin tarpeista tänä päivänä.” Komission ehdotukset jatkotoimenpiteiksi sisältävät muun muassa jatkuvan sovintoprosessin ylläpitämisen, vähemmistöjen vaikutusvallan ja itsehallinnon lisäämisen sekä kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien tehokkaan turvaamisen ja edistämisen. Ks. SOU 2023:68, 60–66.

Norjassa puolestaan suurkäräjät asetti vuonna 2018 totuus- ja sovintokomission tehtävänsä selvittää saamelaisten, kveenien ja norjansuomalaisten kokemukset maassa harjoitetusta norjalaistamispolitiikasta ja sen seurauksista. Metsäsuomalaiset otettiin aloitteestaan toimeksiantoon mukaan. Komissio luovutti raporttinsa ja sen erilliselvityksestä suurkäräjille 1.6.2003. Kveenien valtakunnallisen järjestön Kvensk Finsk Riksförbundin mukaan kveeni-suomalaisten syrjintää ei kuitenkaan huomioitu tarpeeksi raportissa ja julkaisi oman Pettymykseksi (Skuffelsen) nimetyn raporttinsa vastineeksi totuus- ja sovintokomission työlle. Ks. Sannhets- og forsoningskommisjonen 2023; Kvensk Finsk Riksförbund 2023.

791 Ks. Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Lain 2 §:n nojalla Ruotsin kansalliset vähemmistöt ovat juutalaiset, romanit, saamelaiset, ruotsinsuomalaiset ja tornionlaaksolaiset. Pykälässä 2 momentissa on puolestaan viittaussäännös kielilakiin (2009:600, språklagen), jonka mukaan kansalliset vähemmistökielet (nationella minoritetsspråk) ovat suomi, jiddiä, meänkieli, romani chib ja saame.

792 Ks. esim. SOU 2022:32, 20: ”De människor och grupper som fanns inom Sveriges gränser och som vi idag som nationella minoriteter---” ja 21: ”Dagens syn på nationella minoriteter och deras rättigheter betonar vikten av att bevara minoritetens egen identitet och egna särdrag, t.ex. språk, kultur och traditioner, samt rätten att själva få forma sin framtid utifrån egna prioriteringar. I dag utgör de nationella minoriteternas kulturarv en del av det svenska kulturarv som ska värnas och främjas.” Ruotsin tornionlaaksolaisten, kveenien ja lantalaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportissa kuitenkin tuodaan esiin myös tarve vahvistetulle pohjoismaiselle yhteistyölle vähemmistöasioissa: ”Hallitus pitää tehdä aloitteen rajanylittävänsä yhteistyöhön Norjan ja Suomen kanssa ette etistää minuriteetin kieltä ja kulttuuria.” Ks. SOU 2023:68, 65.

Kulloisetkin esimerkiksi suurvaltapoliittiset asetelmat tai valtiolliset olosuhteet ovat tietynlaista makrokontekstia, joka on tarjonnut joko enemmän tai vähemmän mahdollisuuksia Tornionlaakson rajan ylittävälle toiminnalle. Sen tuntemisen ohella on ainakin yhtä tärkeää ymmärtää alueen sosiaalisten ja kulttuuristen olosuhteiden muutoksen päälinjat. Näyttää siltä, että etenkin 1900-luvun jälkipuolelta lähtien makrokonteksti on muuttunut alati suotuisammaksi Tornionlaakson rajan ylittävälle toiminnalle. Kuitenkin samanaikaisesti kielelliset ja kulttuuriset erot ovat voimistuneet, jolloin rajaseudun mikrokonteksti on alkanut yhä enemmän muodostaa tietynlaisia henkisiä rajaesteitä. Edelleen tiiviistä yhteyksistä ja tietynlaisesta ylijarajaisesta identifioitumisesta huolimatta tornionlaaksolaisuus on näyttänyt yhä enenevässä määrin eriytyneen ”suomalaisten” ja ”ruotsalaisten” omiin sosiaalisiin todellisuuksiin. Tämä kehitys on tärkeää ymmärtää yhtäältä arvioitaessa sääntelyn merkitystä rajan rakentumiselle ja toisaalta rajan rakentumisen merkitystä sen sääntelylle.

2 RAJAN VALVONTA JA RAJAN YLITTÄVÄ LIKKUMINEN

2.1 Suomalais-ruotsalainen ja eurooppalaistuva rajavalvonta

2.1.1 Rajan valvontaviranomaiset

Sotien jälkeen vauraan Ruotsin sekä köyhän ja ulkopoliittisesti ahtaalla olleen Suomen välisestä Tornionlaakson rajasta tuli monelle portti kohti vapautta ja toisille ansaintamahdollisuus: salakuljetus ja luvattomat rajanylitykset lisääntyivät voimakkaasti.

Pohjoista reittiä Suomesta poistui muun muassa neuvostovaltaa paenneita Viron pakolaisia. Rajan ylittämässä pakenijoita auttoivat niin paikalliset asukkaat kuin rajaviranomaiset, mistä Valtiollinen poliisi moitti suomalaisviranomaisia. Toiminta oli ainakin joiltain osin ammattimaista ihmissalakuljetusta, koska hädänalaisilta saatettiin rahastaa suuria summia matkan järjestämisestä. Stella Polaris -operaation myötä Suomesta siirtyi länsirajan yli myös sadoittain puolustusvoimien tiedusteluhenkilöstöä, merkittäviä sotilastiedusteluarkistoja ja teknistä laitteistoa. Ruotsi oli asiasta tietoinen ja lupautunut ottamaan tulijat vastaan, mutta heidän suuri määränsä yllätti.⁷⁹³

Sodan jälkeen rajaseutua piinasivat myös rötöstelevät irtolaisjoukot. Ruotsalaislehdissä väitettiin, että aseistautuneet suomalaiset ahdistelivat myös Ruotsin puolen väestöä. Kyse ei kuitenkaan ilmeisesti ollut organisoituneesta rikollisuudesta vaan sodan ja puutteen synnyttämästä lieveilmiöstä.⁷⁹⁴

Kaikkienensa tilanne Tornionlaakson rajaseudulla oli rauhaton. Suomalaisviranomaisten mielestä ongelmia lisäsi selvien toimintaohjeiden puute sekä toimivaltapäselvytykset Rajavartioloituksen, poliisin, tullilaitoksen ja Valtiollisen poliisin välillä. Rajaviranomaisten näkemysten mukaan myös siviiliväestö suhtautui heihin penseästi, koska viranomaisten katsottiin häiritsevän etenkin salakuljetustoimintaa ja muuta tavanomaista rajan ylittävää toimintaa.⁷⁹⁵

Sotienvälisenä aikana Tornionlaakson rajalta pois olleet suomalaiset rajavartijat palasivat sinne muuttuneessa turvallisuus- ja geopoliittisessa tilanteessa. Poh-

793 Pohjonen 1994a, 334–335, 342; Heikkinen 1994, 468–470.

794 Pohjonen 1994a, 336. Myllymäen (2018, 153) mukaan jo Lapin sodan aikaan suomalaiskylien jäätyä tyhjilleen niissä liikkui varastelevaa väkeä.

795 Pohjonen 1994a, 335–336.

jois-Suomea varten perustettiin rajajääkäriyrykmentti, joka organisaatiomuutosten myötä muuttui Lapin rajavartiostoksi.⁷⁹⁶

Rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen (581/1947) 1 §:n 1 kohdan mukaisesti rajavartioiden tehtävänä oli estää ja saattaa ilmi luvaton rajan ylikulkua ja luvaton tavarankuljetusta. Saman pykälän 4 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksen tuli avustaa paikallisia poliisiviranomaisia järjestyksenpidossa sekä antaa muun muassa poliisi-, tull- ja sotilaviranomaisille tarpeellista virka-apua niissä tehtävissä, jotka laatunsa puolesta sopivat Rajavartiolaitokselle.⁷⁹⁷ Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärä länsirajalla oli varsin suuri, syyskuussa 1945 jo vajaat 600 miestä. Ongelmana oli kuitenkin pätevien rajajääkärien puute, joten toimintaa jouduttiin hoitamaan pitkälti varusmiesten turvin.⁷⁹⁸

Läntisen maarajan tullivalvonnasta huolehti vuoden 1939 tullisäännön (275/1939) 9 §:n nojalla tullirajavartiosto tullirajatarkastajan johdolla. Saman pykälän perusteella läntinen tullirajavartiosto oli jaettu vartioalueisiin, joiden rajat ja vartiopaikkojen määrät kullakin alueella määräsi Tullihallitus. Vuonna 1947 Ruotsin vastaisella maarajalla oli noin 160 tullimestä. Se ei kuitenkaan ollut erityisen suuri määrä suhteutettuna sodanjälkeisen salakuljetustoiminnan laajamittaisuuteen.⁷⁹⁹ Sotien jälkeen myös poliisien määrää Suomen länsirajalla lisättiin. Etenkin liikkuvan poliisin henkilöstöä oli avustamassa länsirajan valvonnassa ja salakuljetuksen torjunnassa myös yhteispartioissa tulliviranomaisten ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön kanssa.⁸⁰⁰

Tullilain (271/1939) 1 luvun 12 §:n nojalla poliisiviranomaiset samoin kuin rautatie-, posti- ja metsänhoitoviranomaiset olivat velvollisia antamaan tullilaitokselle virka-apua niissä määrin kuin se soveltui niiden virkatehtäviin. Tullilaitoksella oli oikeus saada sotilas- ja rajaviranomaisilta virka-apua, mikäli se oli tullitoimen hoitamisen kannalta tarpeen.⁸⁰¹

Vuoden 1939 tullilain 1 luvun 2 §:n mukaisesti tullialue jakaantui tullirajavyöhykkeeseen ja tullisisämaahan. Tullirajavyöhykettä oli tullirajaa lähinnä oleva tullialueen osa niin leveästi kuin valtioneuvoston asetuksella määrättiin ja muu osa

796 Peura – Peura 2001, 24–25.

797 Peura – Peura 2001, 24–25.

798 Pohjonen 1994a, 343.

799 Tullin vuoden 1974 organisaatiomuutoksen yhteydessä Suomi jaettiin kolmeentoista tullipiiriin, jossa Lapin tullipiiri käsitti koko lännin alueen keskuspaikkanaan Tornion piiritullikamari. Vehkaperä 1978, 158–159, 161.

800 Peura – Peura 2001, 26.

801 Ks. Vehkaperä 1978, 159–160.

tullialuetta oli tullisisämaata. Lain 1 luvun 3 §:n 3 momentissa säädettiin, että liikenne tullialueelle ja sieltä pois oli sallittu ainoastaan tullitietä myöten, jollei asetuksella ollut myönnetty tästä poikkeusta. Tornionlaakson rajakunnat kuuluivat tullirajavyöhykkeeseen, jolle oli mahdollista asettaa tullisisämaasta poikkeavia määräyksiä ja rajoituksia.⁸⁰² Näin ollen myös sotien jälkeen Tornionlaakso oli rajan hallinnoinnin mielessä rajaseutua paitsi Ruotsiin päin myös valtiosisäisesti muuhun Suomeen päin.

Tornionlaakson rajan länsipuolta valvoi puolestaan Ruotsin tullilaitos ja rajapoliisi. Myös Kiirunan ja Kalixin puolustusalueiden rajajääkärikomppanioille oli määritelty rajan turvaamista sodan varalta koskevat määräykset aina 1990-luvun lopulle saakka, jolloin Ruotsissa toteutettiin suuri paikallisuuspuolustusjoukkojen supistaminen. Osa Ruotsin rajajääkärikomppanioiden vahvuudesta kuului rajaseudun poliisi- ja tullihenkilöstöön, jolla oli hyvä paikallistuntemus niin Ruotsin kuin Suomen puoleisesta alueesta. Suomen oloista tietäminen oli tärkeää, koska rajavalvonnan ohella rajajääkärikomppaniat valmistautuivat mahdollisen sodan syttyessä siirtymään Suomen puolelle turvaamaan Ruotsin rajaa. Oletuksena oli, että suomalaiset eivät tätä vastustaisi. Tulli- ja poliisiviranomaisten tapaan pääosa rajakomppanioiden miehistöstä tuli Tornionlaaksosta ja osasi suomea, mikä edesauttoi tiiviiden yhteyksien ylläpitämistä Suomen puolen kollegojen kanssa.⁸⁰³ Sotienväliseen aikaan verrattuna suomalaisten ja ruotsalaisten rajaviranomaisten määrä lisääntyi Tornionlaakson rajalla. Molemmille valtioille oli tärkeää varmistaa rajansa pitävyys.

Pohjoisen rajaliikenteen vilkastuttua etenkin 1960-luvun kuluessa rajan ylittämisen valvontaa oli muutettava yhä enemmän pistokoevalvonnaksi. Ruotsin ja Norjan kanssa tehtyjen kahdenvälisen sopimusten (ks. seuraava luku 2.1.2) myötä valvontaa saatettiin tehdä vain rajan toisen puolen tulliasemalla. Ennen kuin Schengen-järjestelmää alettiin soveltaa vuonna 2001, Suomen Pohjoismaiden vastaisilla maarajoilla tarkastettiin vain enää 1–3 % rajan ylittäneistä.⁸⁰⁴

Tarkastusten tekemisen vain rajan toisella katsottiin paitsi lisäävän rajan ylittämisen sujuvuutta myös olevan valtiontaloudellisesti tervetullut ”rationalisointi- ja keskittämistoimenpide”. Esimerkiksi eduskunnan valitsemat valtioneuvoston jäsenet katsoivat tarpeelliseksi, että vastaavaan toimintaan tulisi pyrkiä rajaviranomaisten kesken myös valtiosisäisesti, jotta yksi viranomaistaho voisi mahdollisimman pitkälti hoitaa samalla eri viranomaisille kuuluneita tehtäviä.⁸⁰⁵ Tässä mielessä pohjoismainen rajan ylittävä tulliyhteistyö saattoi toimia esimerkkinä myös valtioneuvoston sisäisen työnjaon tehostamiselle.

802 Vehkaperä 1978, 159–160.

803 Agrell 2002, 254; Ekman 2018, 200–202.

804 HE 20/1998 vp, 25.

805 Ks. Valtioneuvoston tarkastajain kertomus vuodelta 1968, 67.

Tulliviranomaisten ohella myös Suomen ja Ruotsin poliisit tekivät tiivistä rajan ylittävää käytännönläheistä yhteistyötä. Toisinaan poliiseilla oli myös yhteisiä partioita esimerkiksi Tornionjoen kalastuksen valvonnassa. Rajan ylittävän tulliyhteistyön kaltaista säädöspohjaa toisen valtion alueella toimimiseen ei kuitenkaan ollut vaan toimivaltuudet päättyivät valtakunnan rajalle. Näin ollen poliisi ei esimerkiksi voinut jatkaa takaa-ajoa toisen valtion puolelle. Tornionlaaksossa esitettiin toiveita, että tulliviranomaisten kaltainen säädännäinen yhteistyö ulotettaisiin myös poliisitoimeen, mutta tätä ei tuolloin tehty. Ainakin jo 1990-luvun alkupuolella poliisiyhteistyön syventämisen esteeksi koettiin myös Suomen ja Ruotsin poliisilainsäädäntöjen keskinäiset eroavaisuudet.⁸⁰⁶

Suomen rajaviranomaisten yhteistyö toimi ilmeisesti toisinaan paremmin ruotsalaisten kanssa kuin valtiosisäisesti. Ainakin 1990-luvun alussa Rajavartiolaitos ja Tulli kävivät tehtävänjaostaan keskinäistä kamppailua, ja jo 1950-luvulta lähtien oli ollut toteutumattomia suunnitelmia yhdistää näiden viranomaisten toimintoja.⁸⁰⁷ Tulli huolehti Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä pohjoisilla rajanylityspaikoilla passintarkastustehtävistä vuoden 1997 loppuun saakka. Vuoden 1998 alusta ne siirtyivät kokonaisuudessaan Rajavartiolaitokselle.⁸⁰⁸ Passintarkastuksen merkitys oli kuitenkin jo varsin vähäistä, koska useimmiten rajan sai ylittää passitta.⁸⁰⁹ Schengen-aikanakin Rajavartiolaitos jatkoi rajoilla kuitenkin Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja muiden tehtäviensä hoitamista.⁸¹⁰ Tullin tehtävät puolestaan vähenivät EU:n myötä Tornionlaakson rajalla, mikä johti henkilöstön vähentämiseen.⁸¹¹

Suomalaisten rajaviranomaisten välisissä kiistoissa on katsottu olleen kyse siitä, että pohjoismaisen ja eurooppalaisen integraation syvennyttyä jäljelle jäi yhä vähemmän rajan hallinnointiin ja valvontaan liittyneitä tehtäviä, joiden jakamisesta eri organisaatiot pyrkivät kilpailemaan. Kylmän sodan päättyminen ja länsi-integraatio oli siten viranomaisten näkökulmasta osaltaan ristiriitainen asia, koska se vähensi rajan viranomaishallinnon tarvetta ja merkitystä.⁸¹² Vastaavasti Ruotsin puolella EU-jäsenyyden myötä irtisanottiin yli tuhat tullilaista ja Ruotsin Tornionlaaksosta suljettiin kokonaan kolme tulliasemaa. Tämä vähensi yhteistyötä ja asemien sulkemisen myötä osa yhteisesti hoidetusta tullitoiminnasta siirtyi takaisin Suomen puolelle.⁸¹³

806 Ks. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 25.

807 Ks. Nokki 2015, 128.

808 HE 20/1998 vp, 22.

809 Ks. Nokki 2015, 401.

810 HE 20/1998 vp, 24.

811 HE 20/1998 vp, 23.

812 Ks. Nokki 2015, 128–129.

813 Suomen puolelle siirtyi tullitoiminta Aavasaksan, Kolarin ja Kaaresuvannon osalta. Kurkinen 2008, 49.

2.1.2 Viranomaisyhteistyön sääntely

Rajan ylittävää viranomaisyhteistyötä tehtiin sotien jälkeen aiempaan tapaan ilman säädöstukea. Pohjoismaisen yhteistyön piirissä alettiin kuitenkin valmistella säänneltyä yhteistoimintaa myös raja-asioissa. Pohjoismaiden neuvosto antoi vuonna 1956 suosituksen, jossa se ehdotti Norjan ja Ruotsin hallituksille tulli- ja passintarkastusten tekemistä yhteisillä asemilla tai yhteisellä henkilökunnalla.⁸¹⁴ Maiden välillä aloitettiin virallinen rajatulliyhteistyö. Suomen ja Ruotsin välillä rajatulliyhteistyökokeilu aloitettiin syksyllä 1960. Siitä saadut kokemukset olivat myönteisiä, koska erityisesti matkustajaliikenne nopeutui ja rajamenettelyt yksinkertaistuivat. Kokeilussa matkustaja, joka ei kuljettanut mukanaan kauppatavaroita, saattoi siirtyä maasta toiseen ilman lähtömaan tarkastus- tai valvontatoimia. Niitä tehtiin vain tulomaan tulliviranomaisten tulotarkastuksessa. Suomen ja Ruotsin neuvottelut pysyvästä rajatulliyhteistyöstä johtivat valtiosopimukseen marraskuussa 1962. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa Suomen hallituksen esityksessä viitattiin onnistuneen kokeilun lisäksi pohjoismaista yhteistyötä koskevan Helsingin sopimuksen 23 artiklaan. Sen mukaisesti sopimuspuolten oli toimittava tullitekniikoiden ja tullihallinnollisten määräysten yhtenäistämiseksi sekä tullitoiminnan yhtenäistämiseksi siten, että maiden välistä liikennettä voitiin helpottaa.⁸¹⁵

Suomen ja Ruotsin välisen rajatulliyhteistyösopimuksen johdantoon kirjattiin, että sopimuksen tavoitteena oli helpottaa Suomen ja Ruotsin välistä liikennettä sekä yksinkertaistaa tullivalvontaa ja tulliselvitystä. Sopimuksen 1 artiklan mukaisesti maiden välistä yhteistyötä nimitettiin rajatulliyhteistyöksi. Sitä tehtiin valvontavyöhykkeellä, jonka muodosti kolmen kilometrin levyinen alue molemmin puolin valtakunnan rajaa. Tämän lisäksi kumpikin valtio pystyi yhteisymmärryksessä toisen valtion kanssa määräämään, että myös muu rajatulliyhteistyön kannalta tarpeellinen alue olisi valvontavyöhykettä. Artiklan mukaan tällainen alue voi käsittää osuuden maantiestä, rataosuuden asema-alueineen, lentokentän, väylän tai satama-alueen.⁸¹⁶

Rajatulliyhteistyösopimuksen 2 artiklan mukaan kummankin valtion tullimääräyksiä, tuonti- ja vientimääräyksiä sekä muita liikennettä koskevia määräyksiä, joiden noudattamista tullilaitos valvoi, voitiin rajatulliyhteistyössä soveltaa toisen valtion alueella olevalla valvontavyöhykkeellä harjoitettaessa tullitointa sen valtion lukuun, jossa määräykset oli annettu. Näin ollen rajatulliyhteistyössä ruotsalaisviranomaiset saattoivat soveltaa Suomen sääntelyä Ruotsissa ja toisin päin. Saman artiklan nojalla kummankin valtion oli kuitenkin tullilaitoksensa keskusviraston välityksellä

814 Ks. Rekommandation nr 6/1956.

815 HE 130/1962 vp, 1; prop. 1962:202, 8; Bergman 1973, 184; Gustafsson 1995, 106–107. Suomi teki myöhemmin myös Norjan kanssa vastaavan sopimuksen rajatulliyhteistyöstä (SopS 37/1969).

816 Suomen ja Norjan välisen vuoden 1969 rajatulliyhteistyösopimuksen 1 artiklassa määrätty valvontavyöhyke oli laajempi eli seitsemän kilometrin levyinen rajan molemmin puolin. Toisaalta Suomen ja Ruotsin väliseen Tornionlaakson rajaan verrattuna kyse on ollut pääosin asumattomasta tai hyvin harvaan asutusta seudusta.

etukäteen ilmoitettava toisen valtion vastaavalle viranomaiselle, mitä määräyksiä oli sovellettava harjoitettaessa sen lukuun tullitointa toisen valtion alueella. Lisäksi toisen valtion lainsäädännön mukaisia pakkokeinoja saatiin käyttää toisen valtion alueella olevalla valvontavyöhykkeellä vain tutkimuksessa, joka välittömästi liittyi salakuljetusrikokseen tai sellaisen rikokseen yritykseen, ja vain sellaisin edellytyksin, jotka ovat kummankin lainsäädännön mukaisia. Tämän määräyksen myötä rajoitettiin mahdollista valtioiden välistä lainsäädännöllistä epäyhdenmukaisuutta pakkokeinojen käytössä.

Sopimuksen hyväksymistä koskeneessa Suomen hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että Suomen ja Ruotsin pakkokeinoja koskevat säännökset olivat pääasiasa samanlaiset, joten mahdollisia ongelmia ei tunnistettu.⁸¹⁷ Vastaavasti Ruotsissa katsottiin, että sopimuksen 2 artiklan mukaisia toimivaltuuksia ei voitaisi soveltaa suhteissa valtioon, jonka lainsäädäntö poikkesi näiltä osin merkittävästi ruotsalaislainsäädännöstä. Suomen osalta tällaista ongelmaa ei kuitenkaan ollut, kuten ei myöskään aiemmin aloitetussa rajatulliyhteistyössä Norjan kanssa.⁸¹⁸ Esityksissä ei tarkemmin eritellä pakkokeinoja, niiden käyttökriteerejä tai merkitystä esimerkiksi yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta.

Sopimuksen 3 artiklan nojalla kumpikin valtio sitoutui sallimaan virkamiestensä harjoittaa kummankin valtion alueilla olevilla valvontavyöhykkeillä rajatulliyhteistyöhön kuuluvaa tullitointa.

Vastaavasti 4 artiklan mukaan kumpikin valtio sitoutui sallimaan oman alueensa tullivalvontavyöhykkeellä toisen valtion tullimiesten harjoittaa tämän maan lukuun sellaista tullitointa, joka kuului rajatulliyhteistyöhön. Lisäksi suoritettaessa tullitointa toisen valtion lukuun toisen valtion alueella voitiin tämän valtion poliisiviranomaiselta pyytää virka-apua pakkokeinojen käyttämiseen.

Sopimuksen 7 artiklassa puolestaan määrättiin, että valtioiden tuli ilmoittaa toistensa tullien keskushallinnoille ne tullimiehet, jotka kulloinkin oli määrätty suorittamaan rajatulliyhteistyöhön kuuluvia tehtäviä. Voidakseen harjoittaa rajatulliyhteistyösopimukseen kuuluvia tehtäviä ilmoitettujen virkamiesten tuli olla toisen valtion viranomaisen hyväksymiä.

Rajatulliyhteistyösopimus merkitsi sitä, että Tornionlaakson sääntelemättömän rajan ylittävän viranomaisyhteistyön aika oli päättynyt. Etenkin Ruotsin tullihallinnossa oli pidetty tärkeänä, että jo pitkään tehty rajatulliyhteistyö saatettaisiin

817 HE 130/1962 vp, 2.

818 Ks. Prop. 1962:202, 11; BevU 1962:67, 1–2.

säännellyksi.⁸¹⁹ Kumpikin valtio luovutti virallisesti osan rajavalvontaa koskevasta viranomaistoimivallastaan toiselle valtiolle, mikä oli oikeudellisesti merkittävä askel Suomen ja Ruotsin välisessä rajayhteistyössä. Sopimuksen perusteella yhteistyötä laajennettiin sittemmin esimerkiksi yhteisiin yöpävistyksiin. Kesällä 1993 suomalainen tullihenkilökunta siirtyi joillain rajanylityspaikoilla työskentelemään ainoastaan Ruotsin puolelle ja vastaavasti ruotsalaiset tullimiehet toisilla ylityspaikoilla kokonaan Suomen puolelle.⁸²⁰

Sopimuksen 10 artikla sisälsi tavanomaisen irtisanomismahdollisuuden lisäksi määräyksen, jonka mukaan kumpikin sopimusvaltio saattoi välittömästi vaikutuksien saattua sopimuksen kokonaan tai osittain voimasta sodan tai sodanvaaran johdosta tai mikäli erityisesti kansainväliset tai kansalliset syyt tekivät sen tarpeelliseksi. Ruotsi kaiki katsoi Suomen poliittisen aseman 1960-luvun alussa kuitenkin jo riittävän vahvaksi, jotta molempia valtioita oikeudellisesti sitova rajatulliyhteistyösopimus voitiin tehdä. Virallisessa sopimuksen hyväksymistä koskeneessa ruotsalaisesityksessä ei Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asemaan otettu lainkaan kantaa. Esityksessä selostetun lausuntopalautteen perusteella myös Ruotsin yleisesikunta (försvarstaben) puolsi sopimuksen tekoa, joka oli valmisteltu sen kanssa yhteistyössä.⁸²¹ Vaikka itse sopimuksen hyväksymistä koskeneisiin Ruotsin valtiopäiväasiakirjoihin ei sisältynyt arviointia Suomen tilanteesta, aiheeseen liittyvää valtiopäiväkeskustelua tuolloin kuitenkin käytiin. Syksyn 1961 noottikriisi herätti ruotsalaiskansanedustajissa huolta ainakin vielä alkuvuodesta 1962.⁸²²

819 Prop. 1962:202, 9.

820 Suomalaiset siirtyivät Ylitorniolla ja Kolarissa Ruotsin puolelle Övertorneån ja Kaunisjokisuun tulliaseille. Pellossa ja Muodoslompolossa ruotsalaistullimiehet siirtyivät puolestaan Pelloon ja Muonioon. Laukkanen 2008, 47.

821 Yleisesikunta kuitenkin edellytti, että yhteistyö ei saisi merkitä ruotsalaisen rajahenkilökunnan määrän vähentymistä. Ks. Prop. 1962:202, 13.

822 Ks. esim. edustaja Heckscher (h) toisen kamarin istunnossa 23.1.1962: ”--- Inte heller kan vi i Sverige räkna med att befinna oss ‘under kulbanan’ och i all framtid endast som åskådare följa konflikterna i världen. De hotande ryska framstötarna mot lika nordiska länder i höstas var hotande också mot oss. Särskilt måste vi se mycket allvarligt på Sovjetunionens skarpa erinringar om gränserna för Finlands självständighet. Det är inte vår sak att ta ställning till hur Finland för sin politik. Men utvecklingen där kommer alltid att intressera oss, och den utgör i själva verket en av de viktigaste faktorer vi har att räkna med också vår politik. Vi har inte alls skäl till någon panik, men däremot till fortsatt vaksamhet. Och framför allt skall vi inte göra oss några illusioner. ---” Vastaavasti edustaja Gustafsson (s) totesi: ”--- För vårt folks del har väl de ryska kärnvapenproven i Norra Ishavet och den ryska framstöten i Finland varit de händelser som mest oroar sinnen. --- På samma sätt har den ryska framstöten mot Finland med sina sidovarningar till de övriga nordiska länderna verkat på den svenska opinionen. En kanske i och för sig förstäelig rädsla hos det ryska folket för Västtyskland har de ryska ledarna tagit till intäkt för att framkalla en skärpning av läget i Norden, trots att dessa ryska ledare bättre än några andra måste känna till Sovjets militära dominans på den europeiska kontinenten. Man frågar sig varför. Är möjligen svaret på detta varför resultatet av det i Finland nyligen förrättade valet av elektor för utseende av president?” Riksdagens protokoll 1962:3. Andra kammaren, tisdagen den 23 januari 1962, § 3, 15–16.

Sopimuksen hyväksymistä koskevissa Suomen tai Ruotsin hallitusten esityksissä ei käsitelty valtiosuvereniteettiin liittyviä kysymyksiä esimerkiksi sen osalta, että sopimus mahdollisti tietyn edellytyksin viranomaisten toimimisen toisen sopimusvaltion alueella. Kumpikaan esitys ei myöskään ottanut kantaa sopimuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön, kuten olemassa olleeseen tullilainsäädäntöön, muuhun rajan valvontaa koskeneeseen lainsäädäntöön tai eri viranomaisten keskinäisiin toimivaltuuksiin ja avunantovelvollisuuksiin.⁸²³ Myöskään Suomen eduskunnassa mietintövaliokuntana toiminut ulkoasianvaliokunta ei ottanut sopimukseen liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin kantaa, eikä perustuslakivaliokunta antanut asiasta lausuntoa.⁸²⁴ Tämän perusteella rajatulliyhteistyösopimukseen ei näyttänyt liittyneen valtiosääntöisiä tai muita oikeudellisesti merkittäviä pidettyjä ongelmia. On muistettava, että monilta osin sopimus vain virallisti käytännössä pitkään jatkuneen sääntelemättömän rajan ylittävän yhteistyön. Siten säädännällisen oikeustilan muutoksesta huolimatta sopimuksen käytännön vaikutukset viranomaistoimintaan Tornionlaakson rajalla olivat tuskin suuret.

Suomen ja Norjan vuonna 1960-luvun lopulla tekemän rajatulliyhteistyösopimuksen hyväksymistä koskeneessa Suomen hallituksen esityksessä viitattiin Ruotsin kanssa tehdystä sopimuksesta saatuihin myönteisiin kokemuksiin, eikä siihen liittyen edelleenkään tunnistettu oikeudellisia tai muita ongelmia.⁸²⁵ Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen tavoin myöskään sopimus Norjan kanssa ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Mietintövaliokuntana toiminut ulkoasiainvaliokunta kuitenkin totesi, että kun sopimuksella annetaan Norjan viranomaisille oikeus julkisen vallan käyttämiseen Suomen alueella, ei esityksessä ehdotettu laki rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ollut säädettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.⁸²⁶ Niinpä valiokunta ehdotti, että eduskunta hyväksyisi lakiehdotuksen muutettuna siten, että eduskunnan päätös tehtäisiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla eli perustuslain supistetussa säätämisyjärjestyksessä julistamatta lakiehdotusta kiireelliseksi tai jättämättä sitä lepäämään. Tässä järjestyksessä eduskunta lain myös hyväksyi.⁸²⁷ Vastaavia valtiosääntöisiä edellytyksiä ei vielä Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen osalta

823 Ks. HE 130/1962 vp, jonka perusteluosion pituus on 2 sivua ja koostuu sopimuksen taustan esittelyn lisäksi sopimuksen artiklojen sisällön selostuksen ilman oikeudellisia arvioita. Ks. vastaavasti myös prop. 1962:202.

824 Ks. UaVM 130/1962 vp, jossa viitataan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluihin todeten, että ne ovat asianmukaiset ja ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän ne sopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumusta – näitä määräyksiä ei kuitenkaan valtiopäiväasiakirjoissa yksilöidä. Ks. myös Ruotsin valtiopäivien mietintövaliokuntana toimineen bevillningsutskottetin yhtä tiivis mietintö BevU 1962:67.

825 Ks. HE 30/1969 vp, 1–2.

826 UaVM 5/1969 vp, 1.

827 Ks. EV 250/69 – HE 30/1969 vp.

tunnistettu, mikä kertonee muutoksesta pikemminkin oikeudellisessa käytännössä kuin itse rajaviranomaisyhteistyössä.⁸²⁸

2.1.3 Eurooppalainen sisärajavallonta

Suomen ja Ruotsin kylmän sodan jälkeen entisestään tiivistynyt länsi-integroituinen merkitsi muutoksia myös maiden rajapolitiikkaan. Ne käynnistivät prosessit Schengen-sopimukseen ja yleissopimukseen (Schengenin sopimukset) liittymiseksi. Tornionlaakson rajan kannalta Schengen-järjestelmän keskeinen merkitys oli henkilöiden rajatarkastusten lopettaminen Schengen-alueen sisärajoilla.⁸²⁹ Suomi ja Ruotsi päättivät liittymisestä järjestelmään ja alkoivat samanaikaisesti soveltaa Schengenin säännöstöä maaliskuussa 2001. Säännöstöstä tuli EU:ssa unionin asetustasoista normistoa vuonna 2006 ja sitä sovelletaan Schengen-asetuksen 3 artiklan nojalla kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin.⁸³⁰ EU-jäsenyyden ja Schengenin myötä rajaviranomaisten toiminnan painopiste siirtyi pitkälti EU:n ulkorajoille.⁸³¹

Schengen-järjestelmän myötä sen jäsenet sitoutuivat myös peruseriaatteeseen, jonka mukaan niiden poliisiviranomaiset tekevät yhteistyötä ja antavat virka-apua

828 Pohjoismaiden välistä tullivalvontayhteistyötä syvennettiin myös yhteispohjoismaisella sopimuksella keskinäisestä avunannosta tulliasioista (SopS 44/1982) Sopimuksen 1 artiklan 3 kohdan nojalla sopimus koskee erityisesti valtioiden keskustullihallintoja ja sisältää määräyksiä muun muassa yhteistyöstä henkilö- ja kulkuneuvovalvonnasta sekä tullivalvontaa koskevasta tietojenvaihdosta. Muihin pohjoismaisiin sopimuksiin nähden pohjoismainen tulliyhteistyösopimus sisältää pohjoismaisessa yhteydessä jossain määrin erikoisen oloisen 8 artiklan avunantovelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Sopimusmääräyksen mukaisesti, mikäli avunantopyynnön katsotaan olevan omiaan vahingoittamaan pyynnön saaneen valtion itsemääräämisoikeutta, turvallisuutta, yleisiä oikeuseriaatteita (*ordre public*) tai muita oleellisia etuja, voi kyseisen valtion tulliviranomainen kokonaan tai osaksi kieltäytyä avunannosta tai asettaa sille tiettyjä ehtoja.

829 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Schengenissä 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn sopimuksen (Schengenin sopimus) allekirjoittivat Ranska, Saksa, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg. Se oli ensisijaisesti poliittinen tavoitejulistus, joka ei juuri sisältänyt konkreettisia velvoitteita. Sopimuksen tarkoituksena oli nopeuttaa sisämarkkinoiden toteutumista sopimalla tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla. Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehty yleissopimus (Schengenin yleissopimus) puolestaan valmisteltiin Schengenin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamiseksi, jotka koskivat etenkin henkilöliikenteen tarkastusten poistamista sopimuspuolten välisiltä sisärajoilta. Yleissopimuksen valmistelu osoittautui hankalaksi, koska siinä oli tarkoitus säännellä valtioiden sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä, jotka olivat siihen asti kuuluneet yksinomaan kansallisen päätöksenteon piiriin. Kun kävi ilmeiseksi, että EU:n toiminnassa ei pystytä sopimaan henkilöiden liikkumisvapauden toteuttamisesta myös eräät muut jäsenvaltiot kiinnostuivat sopimukseen liittymisestä. Sopimusten soveltaminen päätettiin aloittaa sen viiden alkuperäisen sopijapuolen sekä Espanjan ja Portugalin kesken maaliskuussa 1994. HE 20/1998 vp, 1–2.

830 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

831 Pohjonen 2009, 171, 174–179.

toisten sopimuspuolten poliisiviranomaisille rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Apua annetaan kansallisen lainsäädännön ja viranomaisten toimivallan mukaisesti. Poliisiyhteistyötä koskevat määräykset olivat yleissopimuksen 39–47 artikloissa ja keskeisenä tarkoituksenaan ehkäistä sisäraajatarkastusten poistamisesta aiheutuvia haittoja ja parantaa poliisin toimintamahdollisuuksia.⁸³²

Yleissopimuksen 40 ja 41 artikloissa määriteltiin rajan yli toisen sopimuspuolen alueelle ulottuvan tarkkailun ja takaa-ajon edellytykset ja toteuttamistavat. Takaa-ajo voi tapahtua ainoastaan maarajan ylitse, joten Suomen osalta se tarkoittaa Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välistä maarajaa. Tarkkailu puolestaan voi tapahtua kaikkien sopimuspuolten välillä. Tarkkailu ja takaa-ajo tapahtuvat sen valtion lainsäädäntöä noudattaen, jonka alueella toimintaa suoritetaan, ja kyseisen valtion viranomaisten valvonnassa. Yleensä sekä tarkkailu että takaa-ajo tapahtuvat yleissopimuksissa tarkoin määritellyin edellytyksin ja sen valtion etukäteissuostumuksen perusteella, jonka alueella tehtävä halutaan suorittaa. Kuitenkin kiireellisissä tapauksissa se voi tapahtua ilman ennakolta hankittua suostumusta. Maiden Schengen-liittymissopimuksissa on nimetty viranomaiset, jotka voivat suorittaa rajan yli ulottuvaa tarkkailua ja takaa-ajoa. Suomessa liittymissopimuksen 2 artiklan mukaisesti tällaisia viranomaisia ovat poliisin sekä rajoitetusti Rajavartiolaitoksen ja tullin virkamiehet. Suomen hallituksen esityksen mukaan Schengen-yleissopimuksen määräykset selvensivät Pohjoismaiden välillä jo perinteisesti harjoitettua poliisiyhteistyötä.⁸³³

Schengen-jäsenyys edellytti myös ulkomaisten viranomaisten toimivallan kirjaimista silloiseen poliisilakiin (493/1995), jossa säädetyissä tilanteissa vieraan valtion poliisiviranomaisella oli Suomen alueella toimivaltaa.

Poliisilakiin sisällytetyn uuden 22 a §:n mukaisesti Schengen-yleissopimuksen 40 tai 41 artiklassa tarkoitettulla vieraan valtion poliisimiehellä, mukaan lukien Norjan poliisimiehellä, oli oikeus poliisimiehen maan alueella verekseltä tai pakenemasta tavatun rikoksentehtäjän takaa-ajoon Suomen alueella samoin kuin kiinniottoon ja turvallisuustarkastukseen siten kuin Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrättiin. Oikeus voimakeinojen käyttöön vieraan valtion poliisille annettiin ainoastaan tilanteissa, joissa suomalaisen poliisiviranomaisen apua ei ollut viipymättä saatavilla. Poliisilain sääntely koskee vain Suomen aluetta, joten poliisilakiin ei voitu ottaa vastavia valtuuksia poliisiviranomaisen valtuuksista toisen valtion alueella. Ne määräytyvät

832 HE 20/1998 vp, 12.

833 Ks. HE 20/1998 vp, 12–13; EYVL L 239, 2/09/2000 s. 106–114. Suomen liittymispöytäkirjaa ja sopimusta ei saatettu voimaan erikseen kansallisesti, koska Suomi osallistuu Schengen yhteistyöhön osana EU:n toimintaa. Ks. SopS 23/2001 ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännösten soveltamisesta.

Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten sekä kulloisenkin toimintamaan lainsäädännön mukaisesti.⁸³⁴

Suomen eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti lausunnossaan rajan ylittäviä viranomaistoimivaltuuksia periaatteellisesti merkittävänä todeten kuitenkin, että ne tulisivat sovellettavaksi ilmeisesti lähinnä muiden Pohjoismaiden virkamiesten osalta.⁸³⁵ Myös ulkoasiainvaliokunnalle lausuntonsa antanut hallintovaliokunta arvioi, että rajan ylittävä takaa-ajo Suomen valtion alueelle ja Suomen valtion alueelta jäisi harvinaiseksi ja tarkkailua tultaisiin pääasiassa tekemään ennalta esitetyn oikeusapupyynnön perusteella – kiireellinen tarkkailu voisi toteutua lähinnä vain Ruotsista ja Norjasta.⁸³⁶ Schengenin yleissopimuksen soveltaminen myös rajaa ylittävää poliisiyhteistyötä koskevien määräysten osalta alkoi Suomessa ja muissa Pohjoismaissa maaliskuussa 2001.⁸³⁷

EU-jäsenyyden myötä myös tulliyhteistyö laajentui pohjoismaiselta yleiseurooppalaiselle tasolle. Tullihallintojen keskinäistä avunantoa ja yhteistyötä koskeeseen SEUT K.3-artiklan perusteella tehtyyn Napoli II -yleissopimukseen (SopS 148/2004) otettiin määräyksiä muun muassa rajat ylittävästä välittömästä takaa-ajosta ja valvonnasta. Sopimus täydensi Schengenin yleissopimusta ja laajensi siinä jo käyttöön otettuja menetelmiä koko tullirikostorjunnan alueelle. Yleissopimuksen ei kuitenkaan katsottu rajoittavan Pohjoismaiden keskenään sopimia pidemmälle menneitä järjestelyjä.⁸³⁸ Napoli II -yleissopimuksen voimaantulon myötä voimassa oli siis kaksi osittain päällekkäistä sopimusta. Suomen hallituksen esityksessä tämän ei arvioitu aiheuttavan ongelmia, mutta sopimusten soveltamiskäytännöstä tuli erikseen sopia Ruotsin viranomaisten kanssa.⁸³⁹

Eurooppalaista rajan ylittävää viranomaisyhteistyötä erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi on 2000-luvulla tehty myös niin sanotun Prüm-yhteistyön (SopS 53–54/2007)⁸⁴⁰ mukaisesti.⁸⁴¹ Vuonna 2008 alun perin Saksan, Espanjan, Ranskan, Luxemburgin, Hollannin,

834 Ks. HE 20/1998 vp, 83–84, 93; EV 62/1998 – HE 20/1998 vp, 2–3.

835 UaVM 7/1998 vp, 5.

836 Valiokunta esitti huomiona, että Pohjois-Suomessa erityisesti Norjan ja Ruotsin maarajaan rajoittuvien kihlakuntien riittävät poliisin henkilöstöresurssit olisi turvattava. HaVL 7/1998 vp, 7–8.

837 KK 354/2001 vp, 2.

838 HE 92/2003 vp, 1, 4.

839 HE 92/2003 vp, 7.

840 Sopimus Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan välillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumisesta.

841 Lisäksi Euroopan unionin neuvoston päätökseen perustuva niin sanottu Atlas-yhteistyö koskee päätöksessä tarkoitetun erityistoimintayksikön avun antamista toiselle jäsenvaltiolle tai avun pyytämistä toiselta jäsenvaltiolta. Ks. Neuvoston päätös 2008/617/YOS, tehty 23 päivänä kesäkuuta 2008, yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä.

Itävallan ja Belgian tekemän sopimuksen sisältö sisällytettiin lähes kokonaisuudessa EU:n lainsäädäntöön neuvoston päätöksellä rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi⁸⁴² ja sitä koskevalla täytäntöönpanopäätöksellä⁸⁴³. Tornionlaakson rajan ylittävän viranomaistyön kannalta keskeinen on ainakin Prüm-päätöksen 17 artikla, jonka 1 kohdan mukaan poliisiyhteistyön tehostamiseksi jäsenvaltioiden nimeämät toimivaltaiset viranomaiset voivat järjestää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi yhteisiä partioita sekä muita yhteisiä operaatioita. Niissä muiden jäsenvaltioiden nimeämät virkamiehet tai muut valtion palveluksessa olevat osallistuvat toisen jäsenvaltion alueella toteutettaviin operaatioihin.

Prüm-päätöksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti kukin jäsenvaltio voi isäntjäsenvaltion kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja virkamiehen lähettävän jäsenvaltion suostumuksella antaa yhteisiin operaatioihin osallistuville lähettävien jäsenvaltioiden virkamiehille toimivaltuuksia tai, mikäli isäntävaltion lainsäädäntö sen sallii, antaa muiden jäsenvaltioiden virkamiesten käyttää lähettävien jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisia toimivaltuuksiaan. Näitä toimivaltuuksia voidaan käyttää ainoastaan isäntävaltion virkamiesten johdolla ja pääsääntöisesti heidän läsnä ollessaan. Lähettävien jäsenvaltioiden virkamiehet ovat isäntjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön alaisia. Isäntjäsenvaltio on vastuussa heidän toimistaan.

Lapin poliisilaitos ja Tulli sekä Ruotsin vastaavat viranomaiset ovat toteuttaneet Tornionlaakson rajalla Prüm-yhteistyötä, jossa tavoitteena on ollut raja-alueen piilorikollisuuteen puuttuminen. Valtakunnanrajan molemmiin puoliin tehtyjä tutkimuksia on edesauttanut, että partioissa on ollut viranomaisia molemmista maista.⁸⁴⁴ Etenkin Ruotsissa on kuitenkin katsottu, että yhteistyön on tapahduttava ennalta sovitusti, eikä jatkuva yhteispartiointi Tornionlaaksossa ole Prüm-yhteistyön osalta mahdollista.⁸⁴⁵

Kaiken kaikkiaan 1990-luvulta lähtien Tornionlaakson rajaviranomaisten välinen yhteistyö on saanut valtioiden kahdenvälisen ja pohjoismaisten sopimusten lisäksi myös eurooppalaisen sisärajasääntelyn ulottuvuuden. Toisen maailmansodan jälkeinen muutos sääntelemättömästä paikallisesta rajaviranomaisyhteistyöstä monitasoisesti säänneltyyn nykytilaan on suuri ja ilmentää osaltaan rajan oikeudellistumista.

842 Neuvoston päätös 2008/615/YOS, tehty 23 päivänä heinäkuuta 2008, rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi.

843 Neuvoston päätös 2008/616/YOS, tehty 23 päivänä kesäkuuta 2008, rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta.

844 Ks. Suomen poliisi, verkkotiedote 8.2.2023: ”Suomen ja Ruotsin yhteinen Prüm-operaatio paljasti piilorikollisuutta”.

845 Ks. Ju 2002:E; KKV 524/2017 vp, 2.

2.2 Liikkuminen

2.2.1 Pohjoismainen passivapaus

Suomen maarajojen kuntien alueet oli määrätty matkustuskieltoalueeksi jo talvisodan alla. Vielä toukokuussa 1947 annetussa asetuksessa länsirajan kunnat kuuluivat matkustuskiellon piiriin. Kiellot kumottiin valtioneuvoston asetuksella (884/1948) vasta vuoden 1949 alusta lähtien.

Liikkumiskiellon ollessa voimassa esimerkiksi Kemin suunnalta tulleet henkilöt tarkastettiin ja selvitettiin, oliko heillä oikeutta päästä rajaseudulle. Matkustuksen luvanvaraisuuden päätyttyä alueelle oli oikeus tulla vapaasti, mutta silti tarkastuksia jatkettiin ja vielä esimerkiksi vuonna 1950 tulliviranomaiset sulkiivat Kemin ja Tornion välisen maantien ajoneuvojen tarkastamista varten.⁸⁴⁶

Vuoden 1947 passiasetus (889/1947) ei sisältänyt Ruotsia tai muita Pohjoismaita koskeneita erityismääräyksiä, joten ulkomaille matkustavilla oli oltava passi. Vuoden 1947 passiasetuksen 14 §:n mukaisesti valtioneuvostolla oli poikkeusoloissa valta rajoittaa Suomen kansalaisen ulkomaille matkustamista, mikäli sen voitiin katsoa luonteensa tai laajuutensa vuoksi vaarantavan yleistä etua. Viisumivapaus Suomen ja Ruotsin välillä palautettiin valtiosopimuksella (SopS 38/1949) ja tuli Suomessa voimaan valtioneuvoston asetuksella (764/1949) joulukuussa 1949. Ruotsi vapautti muut pohjoismaiset naapurimaat viisumipakosta jo syksyllä 1945, joten Suomi sai odottaa viisumivapautta pidempään.⁸⁴⁷

Viisumivapaussopimuksen 1 artiklan mukaisesti kummankin valtion kansalaiset saivat ulkomaanpassilla saapua virallisesti sallittujen rajanylityskohtien kautta toisen valtion alueelle ja oleskella siellä yhteensä kolmen kuukauden ajan vuodessa. Sotia edeltäneen sääntelyn tapaan myös vuoden 1949 viisumivapaussopimuksen 2 artiklassa todettiin, että sopimus ei koskenut kummankaan valtion alueella tuolloin tai vastaisuudessa voimassa olleita määräyksiä rajan sulkemisesta, ei-toivottavien henkilöiden rajalta käännättämisestä, ulkomaalaisten ilmoittautumisesta tai maassa olemisesta tai ”kotimaisten työmarkkinain suojaamisesta maan etuja haittaavan ulkomaisen työvoiman maahantulolta”.

Rajaseudun asukkaita koski edelleen rajaliikenteestä Suomen ja Ruotsin maarajalla vuonna 1942 annetun asetuksen mukainen rajapassijärjestelmä. Asetuksen nojalla Suomen ja Ruotsin väliseen maarajaan ulottuvan kunnan vakinaisella asukkaalla oli paitsi ulkomaanpassin myös kotipaikkakuntansa poliisiviranomaisen myöntämän rajapassin nojalla oikeus ylittää raja.

⁸⁴⁶ Kurkinen 2000, 73; Teerijoki 2010, 222–223.

⁸⁴⁷ Leitzinger 2008b, 431–433.

Pohjoismaisten rajakäytäntöjen sujuvoittamista 1950-luvun puolivälissä käsitellyt komitea katsoi, että rajapassijärjestelmästä oli monilta osin tullut aikansa elänyt muinaisjäännös. Komitea piti varsinkin rajapassin leimauttamista toisen maan poliisiviranomaisella eli viseerauspakkoa turhana, koska suurin osa rajapassin haltijoista oli komitean mukaan ”lojaaleja rajan asukkaita”, jotka kulkivat rajan toisella puolella ”oikeilla asioilla”. Komitea ehdottikin Suomen ja Ruotsin hallituksille, että viseerauspakko olisi mahdollisimman pian poistettava. Rajaseudun väestön erillinen henkilöllisyystodistuspakko koettiin ongelmalliseksi kehittymässä olleen pohjoismaisen vapaan liikkuvuuden kannalta.⁸⁴⁸ Rajapassijärjestelmän lopullisesti kumonnut asetus (597/1961) annettiin kuitenkin vasta vuonna 1961.

Pohjoismaiden välinen passi- ja liikkumisvapauden järjestelmä saatiin aikaiseksi varsin nopeasti sotien jälkeen. Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan välinen passivapaus aloitettiin vuonna 1952 maiden hyväksymällä pöytäkirjalla (299/1952). Samassa yhteydessä valtiot tekivät sopimuksen (SopS 9/1952) luvottomasti maahansaapuneiden ulkomaalaisten vastavuoroisesta takaisinottamisesta. Sopimuksen 1 artiklan mukaan se koski muiden kuin sopimusvaltioiden kansalaisia. Sopimuksen 2 artiklan mukaisesti kukin sopijavaltio sitoutui ottamaan takaisin sellaisen 1 artiklan soveltamisalaan kuuluneen henkilön, joka oli passivapauden turvin matkustanut ilman asianmukaista lupaa tai muuten asiattomalla tavalla toiseen sopimusvaltioon. Takaisinottosopimuksesta olisi eittämättä ollut erityistä hyötyä Ruotsille tilanteessa, jossa Suomen ja Ruotsin välistä rajaa olisi alettu käyttää laajamittaisesti läpikulkureittinä idästä länteen.

Vuoden 1952 pohjoismainen passivapauspöytäkirja korvattiin vuonna 1954 uudella pöytäkirjalla (SopS 17/1954). Sen mukaan sopimusvaltioiden kansalaiset olivat edelleen vapautettuja velvollisuudesta omata passi tai muu matkahenkilöllisyystodistus matkustaessaan Pohjoismaasta toiseen samoin kuin velvollisuudesta omata oleskelulupa oleskellessaan toisessa Pohjoismaassa.

Kuitenkin, mikäli jokin valtioista katsoisi välttämättömäksi saattaa yhden tai useamman sopimusvaltion kansalaisia koskevan velvollisuuden omata passi ja oleskelulupa, tästä tuli tehdä ilmoitus kysymyksissä olevien valtioiden hallituksille ja tutkia mahdollisuudet mahdollisesti syntyvien riitakysymysten sovitteluun. Pöytäkirja ei estänyt antamasta erityisiä määräyksiä sellaisten alueiden suhteen, joilla erityiset turvallisuustai puolustusnäkökohdat sitä vaativat. Laajamittaisen läpikulkutilanteen uhatessa Suomen ja Ruotsin välinen pohjoinen raja olisi kaiketi ollut tällainen erityisten määräysten kohdealue. Tornionlaakson kannalta passipakon poistaminen koski tulliteiden kautta

848 Komiteassa oli suomalaisten puolelta paikallista rajaseudun asiantuntemusta, koska yksi kuudesta suomalaisjäsenestä oli Lapin läänin maaherra Uuno Hannula. Ks. SOU 1956:45, 16–18; Vehkaperä 1978, 162.

tehtyä rajan ylittämistä. Ennen pitkää tärkeimmät tullitiet olivat avoinna vuorokauden ympäri.⁸⁴⁹ Rajapassijärjestelmään kuuluneille rajaseudun väestön ylikulkupaikoille sopimus ei kuitenkaan merkinnyt muutosta.

Täysimääräinen passiunioni toteutui vuonna 1958 pohjoismaisen sopimuksen (SopS 10/1958) myötä, jolla passintarkastukset Pohjoismaiden välisiltä sisärajoilta poistettiin myös muilta kuin Pohjoismaiden kansalaisilta ja samalla yhdenmukaistettiin Pohjoismaiden välisiä viisumikäytäntöjä.⁸⁵⁰ Sopimuksen 2 artiklassa määrätettiin, että jokaisen sopimusvaltion (Suomi, Norja, Ruotsi, Tanska) oli toimitettava passintarkastus pohjoismaisilla ulkorajoillaan.⁸⁵¹

Lisäksi 6 artiklassa määrättiin tilanteista, joissa sopimusvaltioiden oli käännyttävä ulkorajoiltaan ulkomaalainen esimerkiksi silloin, jos hänellä ei ollut hyväksyttävää voimassa olevaa henkilöllisyystodistusta tai varoja oleskeluun sekä kotimatkaan.

Sopimuksen 8 artiklan nojalla ulkomaalainen oli velvollinen näyttämään passinsa, mikäli jokin sopimusvaltio suoritti pistokoetarkastuksia pohjoismaisen valtion välisellä rajalla. Lisäksi saman artiklan mukaisesti jokainen sopimusvaltio voi toisen sopimusvaltion vastaiselta rajaltaan käännyttää ulkomaalaisen, jolla ei ollut maahantulolupaa tähän valtioon.

Vuosien 1952 ja 1954 pöytäkirjat tai vuoden 1958 sopimus eivät sisältäneet erityisiä määräyksiä Suomen ja Ruotsin välisen tai muiden rajaseutujen asukkaista. Nykyään pohjoismaista passivapautta pidetään merkittävänä pohjoismaisen yhteistyön edistysaskeleena, mutta aikanaan liikkumisen vapauttaminen herätti myös huolia. Esimerkiksi Suomen eduskuntakeskustelussa nostettiin esiin, kuinka tavallisten matkailijoiden ohella rajan ylitse pääsisi vapaasti myös heitä, jotka saattaisivat mennä lännestä itärajan suuntaan hämärissä aikeissa.⁸⁵² Ruotsin valtiopäiväkäsittelyssä

849 Ks. Rantakokko 1993a, 71.

850 HE 20/1998 vp, 18. Passintarkastusten poistamista koskevaa sopimusta on sittemmin muutettu (SopS 26/1963; 70/1965; 47/1973; 47/1979; 20/2001).

851 Islanti liittyi sopimukseen vuonna 1965 (SopS/1965).

852 Ks. sisäasiainministeri Pakkasen (kesk.) puheenvuoro eduskunnan täysistunnossa 13.1.1959 vuoden 1959 tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä suojelupoliisin tehtäviin ja määrärahoihin liittyen : ”--- On tässä yhteydessä syytä todeta, että kun esim. pohjoismaiden kesken on passipakko poistettu, tämä merkitsee sitä, että henkilö, joka tulee jostain päin maailmaa esim. Tanskaan ja on tämän rajan ylittänyt, voi ilmoittaa saapuvamme sanokaamme Ruotsiin, ja sen jälkeen ei ole enää sellaisia muodollisuuksia, joita olisi suoritettava, jos tämä henkilö sanokaamme kesäaikana omalla autolla liikkeudessaan siirtyy vaikkapa Suomeen. Onkin merkille pantavaa, että Suomeen tulijoita, mikä sinänsä on tietysti turistiliikenteen kannalta erittäin myönteinen seikka, näyttää olevan runsaasti. Merkille pantavaa on, että varsin monet näistä turisteista tuntevat suurta mielenkiintoa maatamme kohtaan yleensä ja myöskin näyttävät mielellään pyrkivän lähelle itärajaa, toiset ehkä vain uteliaisuuttaan. Onko sitten joillakin tämän tapaisilla turisteilla joitakin muitakin päämääriä, sehän on ennakkoon vaikea tietää.” Täysistunnon ptk. 59/1958 vp, 13.1.1959, asiakohta 7 pl., 986.

puolestaan koettiin pulmalliseksi, että passivapauden toteuttaminen mahdollisti rikollisen ja häiriötä aiheuttavan aineksen vapaamman rajan ylittävän liikkumisen idästä länteen.⁸⁵³ Ruotsissa syyttävä sormi osoitti erityisesti suomalaisiin, joiden arveltiin pääsevän länsinaapuriinsa rikollisissa aikeissa aiempaa helpommin ja palaavan yhtä vaivattomasti kotimaahansa seuraamukset välttämättä.⁸⁵⁴ Sodanjälkeinen passivalvonnan löyhentäminen ilmensi pohjoismaista lähentymistä ja vastasi ilmiötasolla yleistä länsieurooppalaista kehitystä, jossa rajan ylittäviä liikkumisvapauksia laajennettiin.⁸⁵⁵

Pohjoismaiden välisen vuoden 1962 Helsingin sopimuksen 28 artiklan mukaisesti osapuolten oli pyrittävä säilyttämään ja edelleen kehittämään yhteistyötä, joka oli johtanut niiden alueiden muodostumiseen yhdeksi passintarkastusalueeksi. Pohjoismaiden välisen rajan ylittävien matkustajien tarkastusta oli sopimuksen mukaan edelleen yksinkertaistettava ja yhtenäistettävä. Pohjoismaista passivapautta kuitenkin tiukennettiin 1970-luvulla. Vuonna 1979 hyväksytyyn sopimusmuutoksen (SopS 47/1979) myötä sopimuksen 8 artiklaa uudistettiin siten, että se mahdollisti pistokoetarkastusten lisäksi passintarkastusten palauttamisen, mikäli jokin sopimusvaltio katsoi sen tarpeelliseksi sopimusvaltioiden eriävistä viisumiveloitteista johtuvan ”laajan laittoman maahansaapumistoiminnan” estämiseksi. Uuden sopimusmääräyksen mukaan passintarkastusta koskeva päätös voitiin tehdä korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Tiukennuksessa oli kyse Ruotsin pyrkimyksistä kiristää omaa maahantulopoliittikkansa. Muutoksen myötä myös Suomen rajaviranomaiset joutuivat entistä tarkemmin tutkimaan, oliko maahantuloajoilla taloudelliset edellytykset oleskella Pohjoismaissa. Ruotsi, jolla itsellään ei ollut ongelmallisia maarajoja, halusi varmistaa etujensa toteutumisen myös naapurimaiden rajoilla.⁸⁵⁶ Passintarkastuksen käyttöönotto ei sisältänyt minkäänlaista varoaikaa päätöksen voimaantulemiselle tai edellyttänyt neuvotteluja muiden sopimusvaltioiden kanssa, joten se mahdollisti rajavalvonnan yksipuolisen ja äkillisen lisäämisen pohjoismaisilla rajoilla. Käytännössä maahantuloliikenne idästä Ruotsin kautta länteen olisi suurelta osin kulkenut Tornion–Haaparannan kautta.

853 Ks. Kungl. Maj:ts skrivelse nr B 52 år 1958, 8.

854 Ks. Edustaja Nihlforsin (fp) esittämä kysymys valtioneuvostolle toisen kamarin istunnossa 26.10.1954, joka koski suomalaisten rikollisten kasvanutta vaikutusta Ruotsissa: ”--- På polishäll tycks man ha den meningen att en hel del finska förbrytarelement tagit sin tillflykt till vårt land. De har därvid begagnat sig av den införda passfriheten för att på ett bekvämt sätt komma undan den finska polisens övervakning eller spaningar. En del har väl även funnit den svenska 'marknaden' lättare att bearbeta. --- Passfriheten gör det också möjligt för dessa förbrytare att snabbt försvinna till hemlandet efter ett fullbordat brott.” Riksdagens protokoll 1954:26. Andra kammaren, tisdagen den 26 oktober 1954, § 8, 10–11.

855 Ks. Torpey 2002, 144–145.

856 Suomen ja Neuvostoliiton välisen rajan ohella myös Tanskan ja Saksan liittotasavallan vastainen raja koettiin mahdolliseksi laajamittaisen maahantulon ongelmarajaksi. Ks. Pohjonen 1994b, 467–468.

Osaltaan rajasäätelyn vapautumisen tuloksena Suomen ja Ruotsin välisellä pohjoisella raja-alueella alkoi olla aiempaa enemmän liikennettä, kuten rajan ylittävää turismia.

Rajan ylitti 1950-luvun loppupuolella noin 4000–5000 autoa ja 25 000 ihmistä päivässä. Etenkin nuoriso alkoi tehdä huviajeluja naapurimaan puolelle. Lisääntynyt liikennettä helpotti, että molempien maiden tullit joustivat määräyksistä ja suurin osa kulkijoista tarkastettiin vain pintapuolisesti.⁸⁵⁷ Liikenteen määrä kasvoi nopeasti ja vuonna 1965 rajan ylitti matkailuliikenteessä noin 300 0000 matkailuajoneuvoa ja paikallisessa rajaliikenteessä lähes kolme kertaa enemmän.⁸⁵⁸ Tultaessa 1980-luvun puoleenväliin rajanylityksiä oli vuosittain jo noin kolme miljoonaa ja vilkkain ylityspaikka oli edelleen Tornio–Haaparanta.⁸⁵⁹

Lisääntynyt liikenne pakotti tullivalvontaa siirtymään yhä enemmän pistokokeisiin ja vuonna 1981 otettiin Torniossa käyttöön niin sanottu vihreä linja, jota pitkin ajavat saivat ohittaa tullin, vaikka saattoivat joskus joutua pysäytetyksi. Rajanylityskäytäntöjen helpottuessa myös rajaviranomaisten voimavarat keskitettiin yhä enemmän vakavan rikollisuuden ehkäisyyn ja paljastamiseen, erityisesti huumekuljetusten löytämiseen.⁸⁶⁰

Tavallisen rajanylittäjän kannalta Tornionlaakson raja madaltui siten olennaisesti pohjoismaisen liikkumisvapauden järjestelmän myötä. Lisääntyneistä vapauksista huolimatta rajan ylittäminen oli kuitenkin aiempaan tapaan sallittua vain virallisesti vahvistettujen tulliteiden ja ylikulkupaikkojen kautta. Tornionlaakson rajattomasta rajasta puhuttaessa on siten muistettava, että rajan ylittäminen oli ainakin muodollisesti suhteellisen tiukasti säänneltyä vielä myös välittömästi Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksiä edeltäneellä ajalla.

Ruotsin puolelle Suomesta matkustaessa oli Tornionlaaksoa pitkin menevällä rajalla 1960-luvun alun tilanteessa kuusi rajanylityspaikkaa (gränsövergångsställen), josta ulkomaalainen sai matkustaa Ruotsista Suomeen. Näiden lisäksi oli neljäkymmentä rajaseudun asukkaille tarkoitettua rajanylityspaikkaa (överfartsställen).⁸⁶¹ Rajaseudun asukkaat saivat heille tarkoitettujen ylikulkupaikkojen kautta kulkiessaan kuljettaa erikseen säännellyn määrän joko tullivapaita- tai tullimaksujen alaisia tavaroita. Kansainvälinen matkustaja- ja tavaraliikenne kulki ainoastaan tulliteiden kautta. Kuitenkin tarvittaessa poliisi-, tulli- sekä rajanvarvioviranomaiset saattoivat antaa yksittäistapauksessa henkilölle luvan ylittää raja

857 Teerijoki 2010, 259.

858 Teerijoki 2010, 224.

859 Krogh – Labba – Hanssen 1988, 26.

860 Teerijoki 2010, 428–429.

861 Prop. 1962:202, 8.

myös muualta kuin virallisista rajanylityspaikoista, jos ylikulkuun ei liittynyt tavarankuljetusta.⁸⁶²

Vielä 1990-luvun alussa virallisia rajanylityspaikkoja oli lähes 50. Käytännössä raja saatettiin ylittää myös muualta, eikä ylikulun valvonta ollut ilmeisesti kovin tarkkaa tai ainakaan järjestelmällistä. Esimerkiksi Perämeren alueella kalastajilla ja huviveneilijöillä oli tapana ylittää raja ilman, että asiasta oli Suomen ja Ruotsin välillä virallisesti sovittu. Varsinkin Suomen Rajavartiolaitoksessa alettiin kokea ongelmaiseksi, että ylityspaikkoja ei ollut sääntelyssä määritelty riittävän tarkasti. Tullissa puolestaan katsottiin, että jos rajanylityspaikat määriteltäisiin tarkemmin, olisi kuitenkin käytännössä heti sovittava helpotuksista ja muutokset jäisivät muodolliseksi. Lisäksi uskottiin, että liian voimakas virallisten rajanylityspaikkojen vähentäminen tulisi synnyttämään paikallista vastarintaa.⁸⁶³

2.2.2 Eurooppalainen vapaa liikkuvuus

Schengen-järjestelmään liittymisen ajankohtaistuttua Pohjoismaat eivät halunneet lopettaa passiunioniaan. Toisaalta eurooppalaisen vapaan liikkuvuuden alueen ulkopuolelle jäämisen olisi katsottu eristävän Pohjoismaat Keski-Euroopasta ja unionin kehittämisen. Suomen ja muiden Pohjoismaiden päämääräksi tuli laajan vapaan liikkuvuuden alueen aikaansaaminen Eurooppaan yhdistämällä Schengen ja pohjoismainen passivapaus. Tavoite vahvistettiin pohjoismaisessa pääministerikokouksessa helmikuussa 1995. Mikäli osa Pohjoismaista olisi päättänyt jättäytyä Schengen-yhteistyön ulkopuolelle, olisi Suomen hallituksen esityksen mukaan myös pohjoismainen passiunioni päättynyt: maiden välillä olisi jouduttu ottamaan uudelleen käyttöön ulkorajatarkastukset. Vaihtoehto koettiin ei-toivottavaksi ja pohjoismaisen politiikan vastaiseksi.⁸⁶⁴

Pohjoismaiden Schengen-liittymissopimuksissa ja yhteistyösopimuksissa päästiin tulokseen, jonka mukaan Schengen-järjestely ei rajoittaisi pohjoismaisen passiunionin mukaista yhteistyötä, kunhan Schengenin päämäärät toteutuisivat.⁸⁶⁵ Ruotsin, Suomen ja Tanskan ohella myös EU:hun kuulumattomien Islannin ja Norjan Schengen-neuvottelut päättyivät tuloksekkaasti. Liittymissopimuksen sijaan maat allekirjoittivat Schengen-yhteistyösopimuksen joulukuussa 1996.⁸⁶⁶ Suomen eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi, että Schengen-sopimusneuvotteluissa saavutettu järjes-

862 Vehkaperä 1978, 164.

863 Nokki 2015, 128.

864 HE 20/1998 vp, 19.

865 HE 20/1998 vp, 18, 32.

866 Ks. HE 20/1998 vp, 9. Yhteistyösopimuksessa Schengenin sopimusten sopijapuolten kanssa Islanti ja Norja sitoutuivat soveltamaan keskinäisissä suhteissaan Schengenin yleissopimuksen määräyksiä. Yhteistyösopimuksen perusteella Islanti ja Norja osallistuvat Schengen-yhteistyöhön sen kaikilla tasoilla ja niillä on puhe- ja aloiteoikeus, mutta ei äänivaltaa päätöksenteossa. HE 20/1998 vp, 16.

tely turvasi hyvin pohjoismaisen passiunionin jatkumisen.⁸⁶⁷ Schengen-säännösten soveltamisen alettua maaliskuussa 2001 pohjoismaiseen passintarkastussopimukseen tehtiin lisäys (SopS 30/2001), jossa huomioitiin säännösten voimaantulo ja yhteensopivuus passiunionin kanssa.⁸⁶⁸

Schengenin soveltamisen aloittaminen merkitsi sääntelyn vapautusta Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla, koska yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti Schengen-alueella sisärajat voitiin ylittää kaikkialla ilman henkilöiden tarkastamista. Sisärajoina pidettiin tällöin myös yhteisiä maarajoja sopimuksen 1 artiklassa määritellyllä tavalla, joten Suomen ja Ruotsin välisestä maarajasta tuli Schengen-alueen sisäraja. Yleissopimuksen 2 artiklan nojalla yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden edellyttäessä sopimuspuoli voi kuitenkin neuvoteltuaan muiden sopimuspuolten kanssa päättää, että sisärajoilla suoritettaisiin rajoitetun ajan tilanteen edellyttämiä rajatarkastuksia. Yleissopimuksessa määrättiin, että jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus edellyttävät välittömiä toimia, sopimuspuoli voi toteuttaa tarvittavat toimet ja ilmoittaa niistä mahdollisimman pian muille sopimuspuolille.⁸⁶⁹

Yleissopimuksen 9–27 artiklat sisälsivät määräyksiä viisumipolitiikan harmonisomisesta sekä kolmansien valtioiden kansalaisten oleskelusta ja liikkumisesta Schengen-alueella. Sopimuspuolten myöntämä Schengen-viisumi oikeutti sen haltijan oleskelemaan kaikkien sopimuspuolten alueella enintään kolmen kuukauden ajan kuuden kuukauden ajanjakson aikana, mikä vastasi pohjoismaisessa käytännössä omaksuttuja rajoituksia. Schengen-yhteistyössä oli sovittu, minkä maiden kansalaiset ovat viisumivapaita ja minkä maiden kansalaiset viisumivelvollisia kaikkiin sopimuspuolena oleviin valtioihin.⁸⁷⁰

Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuvereenisuuden keskeisiin asioihin. Viisumien myöntäminen tai myöntämättä jättäminen sisälsi tällaisen vallan käyttämistä yksittäistapauksessa. Kun toisen valtion viranomainen tällaisilla ratkaisuillaan vaikutti yksittäisen henkilön oikeuteen päästä Suomeen, käytti tuo viranomainen Suomen alueelle ulottuvaa julkista valtaa, mikä vastaavasti rajoitti suomalaisten viranomaisten harkintavaltaa päättää yksittäistapauksessa ulkomaalaisten tulosta Suomeen.⁸⁷¹ Schengen-järjestelmä merkitsi siten periaatteellista muutosta myös valtion täysivaltaisuuden kannalta.

867 UaVM 7/1998 vp, 6.

868 SM 2:2002, 45; Pohjonen 2009, 87.

869 Ks. HE 20/1998 vp, 10.

870 HE 20/1998 vp, 11.

871 PeVL 13/1998 vp, 5.

Schengen-järjestely muutti käytäntöjä Tornionlaakson rajalla. Pohjoismaiden välistä henkilöliikennettä koskeneet tuolloiset, pistokoeluentoisesti kolmansien maiden kansalaisiin kohdistetut rajatarkastukset lakkasivat kokonaan Schengenin soveltamisen alettua. Lisäksi määriteltyjen rajanylityspaikkojen asemesta Suomen ja Ruotsin välinen raja samoin kuin Suomen ja Norjan välinen raja voitiin ylittää mistä tahansa.⁸⁷² Schengeniin liittymistä koskeneen Suomen hallituksen esityksen lähete-keskustelussa torniolainen kansanedustaja Hannes Manninen (kesk.) kuvasi kuinka Tornionlaakson liikkumisvapaus toteutui todellisuudessa vasta Schengenin myötä:

”Ensinnäkin totean, että Pohjoismaiden välillä me voimme ylittää rajan vain tarkoin viiranomaisten hyväksymistä ja määrittelemistä kohdista. Rajan asukkaana seudulla, missä virallisten rajanylityspaikkojen väli on aika pitkä, missä asukkaiden kanssakäyminen on vilkasta ja asukkaat ovat sukulaisia hyvin paljon yli rajan, on todettava, että nykyinen käytäntö on monessa suhteessa hankala ja valitettava. Kun torniolaisten hiihtoladut kulkevat rajalla, niin jos sopimattomasta paikasta hiihdät rajan yli ja suksenjäljet näkyvät, tuntuu aika turhautavalta, että voi joutua rajamiesten ankariin puhutteluihin sen takia, että joen jäällä tai merellä on vahingossa hiihtänyt rajan toiselle puolelle. Tällainen menettely ei ole tietenkään nykyaikaa. Tässä suhteessahan Schengen-sopimus muuttaa tilanteen ja me voimme ylittää rajan missä tahansa. Tällä tavalla voimme puhua todellisesta liikkumisvapaudesta maiden välillä.”⁸⁷³

Siten vasta Schengen-järjestelmän soveltamisen aloittamisen myötä rajattomaksi kutsutusta rajasta tuli ihmisten liikkumisen kannalta arkipäivää. Vaikka Pohjoismaat olivat tehneet monia toimia rajojensa välisen liikkuvuuden helpottamiseksi, ne eivät olleet päässeet asiassa yhtä pitkälle kuin mihin laajempi länsieurooppalainen integraatio johti.

872 Ks. HE 20/1998 vp, 22.

873 Ks. Täysistunnon ptk. 36/1998 vp, 25.3.1998, asiakohta 3.

3 INFRASTRUKTUURIYHTEYDET

3.1 Liikenne

3.1.1 Tie- ja raideliikenne

Siltojen rakentaminen Tornionjoen ylitse oli ollut esillä jo talvisodan jälkeen, kun Ruotsi harkitsi keinoja avustaa Suomea tehokkaammin. Tornion ja Haaparannan välinen rautatiesilta koettiin riittämättömäksi ja eri raidelevyeyksien vuoksi hankalaksi kuljetusväyläksi: ihmiset ja rahti oli uudelleenlastattava rajan toisella puolella. Ruotsin sotilasjohto piti liikenneyhteyksien parantamista välttämättömänä, jos Ruotsi puuttuisi Suomessa käytävään sotaan tai puolustautuisi omilla rajoillaan ja joutuisi ottamaan vastaan suuren joukon suomalaispakolaisia. Siltojen rakentaminen olisi myös ollut tuenilmaus Suomelle ja osoittanut suurvalloille Ruotsin tahtoa Suomen puolustamiseen. Poliittisella tasolla Ruotsi päätyi kuitenkin lopulta vaalimaan puolueettomuuttaan ja yritti välttää ärsyttämästä suursodan osapuolia liian aktiivisella Suomen-politiikalla. Talvisodan jälkeen suunnitelmissa oli jopa pitkälle valmistelu suunnitelma Suomen ja Ruotsin välisestä valtioliitosta.⁸⁷⁴

Sotien jälkeen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen asema oli huterana. Ruotsalaiset katsoivat, että Ruotsin pohjoisosien puolustamisen kannalta Pohjois-Suomen tuolloin vielä kehittymätön liikenneverkko oli etu. Suomen rautateiden, maanteiden, satamien ja lentokenttien kapasiteetti oli ratkaisevaa sille, kuinka monta joukko-osastoa voitaisiin tuoda idästä Suomen länsirajalle ja rannikolle valmistautumaan Ruotsiin hyökkäämistä tai maan sotilaallista painostamista varten. Ruotsin puolustusvoimat keräsikin runsaasti tietoa itärajallensa johtavista liikenneyhteyksistä. Ruotsin kannalta sillat olivat Suomen tärkeimpiä strategisia kohteita. Ruotsalaiset myös suunnittelivat häirintätoimia, joihin maan asevoimat olisivat voineet ryhtyä Suomen Lapin puolella, mikäli sotilaallinen tilanne olisi sitä edellyttänyt.⁸⁷⁵ Kun Suomen liikenneverkko alkoi merkittävästi laajentua ja parantua etenkin 1960-lu-

874 Maiden välisten infrastruktuuriyhteyksien tiivistäminen olisi eittämättä ollut tarpeellista kaavaillun Ruotsin johtaman valtioliiton toteutuessa. Suunnitelmat kävivät kuitenkin mahdottomiksi, koska sekä Neuvostoliitto että natsi-Saksa vastustivat asiaa jyrkästi. Molemmilla oli omat suurempaan strategiseen asetelemaan liittyvät suunnitelmansa Pohjoismaiden osalta. Ks. Manninen 1977.

875 Etenkin Haaparannan ja Tornion rautatie- ja maantiesillat varauduttiin tuhoamaan samoin kuin Kemmin, Oulun, Rovaniemen ja Kemijärven sillat. Sama koski Suomen länsirannikon satamia, koska monista Pohjanlahden ja Perämeren satamista oli hyvät rautatieyhteydet itään päin. Suomalaisen liikenneinfrastruktuurin tuhoamisen tavoitteena olisi ollut neuvostojoukkojen mahdollisten operaatioiden hankaloittaminen. Agrell 2002, 256; Ekman 2018, 120, 110–111, 114, 146–147, 22 3–224; Wahlbäck 2020, 303.

vulta lähtien, Ruotsin sotilasjohto seurasi kehitystä huolestuneena ja oli taipuvainen epäilemään Neuvostoliiton vaikutusta.⁸⁷⁶

Sotilaallisista uhkakuvista huolimatta Suomen ja Ruotsin välisiä kiinteitä yhteyksiä rajajokien yli alettiin kuitenkin kehittää valtioiden yhteistyöhankkeina. Tällöin myös Tornion ja Haaparannan aluetta pohjoisempi osa rajaseudusta tuli kytketyksi entistä tiiviimmin liikenneyhteyksin toisiinsa. Pelloon oli suunniteltu lossia jo 1930-luvulla, mutta vasta vuonna 1949 Suomi ja Ruotsi tekivät sopimuksen (SopS 16/1949) lossiyhteyden aikaansaamisesta sekä Pellon että Kaaresuvannon kohdalle. Sopimus toimi mallina myöhemmille maiden välisenä yhteistyönä toteutetuille lossiyhteyksille.

Molempien maiden kannalta lossiyhteyksien parantaminen nähtiin merkityksellisenä paitsi rajaseudun väestölle myös hyöty- ja matkailuliikenteen edistämiseksi. Lossiliikenne käynnistyi elokuun lopulla 1949 ja Pellon lossin viereen rakennettiin uusi tullirakennus. Rajan ylittävä liikennöinti oli alkuun pääasiassa puutavaran kuljetusta.⁸⁷⁷

Ylitorniolla Aavasaksan kohdalla sijainnut tieyhteys avattiin rajakuntien kesken jäätienä talvella 1950–51. Valtioiden tieviranomaiset ottivat talvitien hoitoonsa seuraavasta talvesta lähtien. Lossiyhteys alkoi kulkea epäviralliselta pohjalta jo vuonna 1957, mutta asiasta tehtiin valtioiden välinen sopimus vuonna 1958 (413/1958). Pellon tavoin myös Ylitornion lossilla kuljetettiin erityisesti puutavaraa.⁸⁷⁸

Lossiyhteyksistä tehtiin vastaavat sopimukset myös Muonion (SopS 38/1960) ja Kolarin (SopS 22/1969) osalta. Rajajokien yli rakennettujen lossien kantavuudet olivat aluksi vaatimattomia, mutta niitä uusittiin ajan mittaan kantavammiksi, mikä paransi entisestään rajan ylittävää kuljetuskapasiteettia.⁸⁷⁹

Vuoden 1962 Helsingin sopimuksen 26 artiklan nojalla Pohjoismaiden oli pyrittävä lujittamaan liikenteen alalla jo aloitettua yhteistyötä ja kehitettävä sitä maiden välisten yhteyksien ja tavaravaihdon helpottamiseksi. Lisäksi sopimuksen 28 artiklassa määrättiin, että kahden tai useamman sopimuspuolen aluetta koskevien liikenneyhteyksien parantamisen on tapahduttava osapuolten välisten neuvottelujen pohjalta. Näin ollen oli myös pohjoismaisen yhteistyön mukaista, että Suomi ja Ruotsi jatkoivat pohjoisen rajan ylittävien liikenneyhteyksien kehittämistä. Vuodes-

876 Agrell 2002, 251–252; Kronvall 2003, 342. Ks. liikenneverkon kehityksestä Tornionlaaksossa esim. Teerijoki 2021 225–245. Suomen Lapin osalta ruotsalaishuolet koskivat niin maanteitä, raskaan liikenteen kestäviä rautateitä, lentokenttiä kuin maantiealueille tehtyjä lentokoneiden varalaskutuspaikkoja. Wahlbäck 2020, 389.

877 Kurkinen 2000, 81–84.

878 Kurkinen 2000, 81.

879 Kurkinen 2000, 80–83.

ta 1965 alkaen Suomen länsirajan yli rakennettiin suomalais-ruotsalaisena yhteistyönä kuusi maantiesiltaa, jotka mahdollistivat entistä joustavammat ja nopeammat kuljetukset esimerkiksi maiden välisessä kaupassa ja kauttakulkuliikenteessä. Sillat nähtiin tärkeänä myös siksi, että ne helpottivat alueellista ja paikallista rajan ylittävää yhteistyötä.⁸⁸⁰

Ensimmäinen maantiesilta päätettiin rakentaa Ylitornioon Aavasaksan kohdalle ja siitä sovittiin maiden välillä vuonna 1963 (SopS 35/1963). Ruotsin tie- ja vesirakennuslaitos rakensi sillan maiden yhdessä hyväksymien piirustusten pohjalta. Vaikka rakennustyön valmistumisesta huolehti Ruotsin tieviranomainen, sovittiin, että urakkatarjouksia pyydetäisiin paitsi ruotsalaisilta myös Suomen tie- ja vesirakennushallituksen esittämiltä suomalaisurakoitsijoilta. Urakoitsijoiden valinnasta sovittiin päätettäväksi ruotsalais- ja suomalaisviranomaisten yhteistyössä. Lisäksi sillan rakennustyössä käytettiin ”sekatyömiehiä ja mahdollisuuksien mukaan myös ammattimiehiä” kummastakin maasta asianomaisten työvoimaviranomaisten keskenään sopimalla tavalla. Siten sillan rakentamisella oli paitsi liikenteeseen liittyviä myös työvoimapolitiittisia päämääriä.

Kustannusten jakamisen osalta sovittiin, että kumpikin valtio maksaisi puolet sillan kustannuksista sekä suorittaisi omalla kustannuksellaan sillan rakentamiseen liittyvät tie- ja muut työt oman valtionsa alueella. Lisäksi määrättiin, että siltahankkeen toteuttamisen vaatimat vesioikeudelliset järjestelyt sekä teitä ja siltaa varten tarvittavien alueiden nautintaoikeuksien järjestäminen tehtäisiin asianomaisten maan lainsäädännön mukaisesti. Määrättiin myös, että sillan ja siltatyön vesistölle tai maanomistajille mahdollisesti aiheuttamat vahingot ja haitat korvaisi lainsäädäntönsä mukaisesti se valtio, jonka alueella vahinko tai haitta aiheutui.

Ylitornion silta valmistui vuonna 1965. Vastaavan kaltaiselta valtiosopimusperustaiselta pohjalta rajan ylittävät sillat rakennettiin lisäksi Pelloon (SopS 71/1968), Kolariin (SopS 67/1980) ja Kaaresuvantoon (SopS 56/1979) sekä viimeisimpänä Muonioon (SopS 34/1985).

Siltojen rakentamisen aikaan Suomen tiehallinnossa Lapin tiepiirin päällikkönä toimineen Erkki Vuontisjärven aikalaiskokemusten mukaan yhteistyö valtioiden tieviranomaisten välillä oli erinomaista, vastavuoroista ja ripeää. Yhteyksien rakentaminen edellytti tiivistä yhteistyötä myös molempien maiden tullilaitosten kanssa, koska rajanylityspaikkojen yhteyteen tehtiin uudet tullirakennukset sekä tullaus- ja passintarkastusalueet. Lisäksi rajasiltoja rakennettaessa maanmittausviranomaisten oli selvítettävä valtakunnan rajan paikka, jotta se voitiin merkitä siltaan oikealle kohdalle. Erityisesti alueen kunnat ja kuntien toimikunnat pyrkivät aktiivisesti edistämään

880 Ks. Mattson Barsk 1993, 150; Kurkinen 2000, 80.

rajasiltojen rakentamista ja siten parantamaan rajan ylittävien toiminnan käytännön edellytyksiä. Rajasiltojen onkin katsottu kytkeneen Tornionlaakson aluetta entistä tiiviimmin yhteen.⁸⁸¹

Rajasiltoihin liittyi myös tulli- ja veroasioita koskeneita oikeudellisia kysymyksiä, joiden osalta Suomi ja Ruotsi tekivät vuonna 1968 erillisen sopimuksen (SopS 41/1968). Sopimuksen tarkoituksena oli tehdä rajasiltoihin naapurimaan puolella käytetyistä tarvikkeista tulli- ja verovapaita. Varsin yksityiskohtainen tulli- ja verovapaussopimus osoittaa, että valtionrajan ylittävän toiminnan edistäminen voi nostaa esiin monenlaisia rajanaapureiden lainsäädäntöjen soveltamiseen liittyviä käytännön seikkoja, joista on sovittava erikseen.

Sopimuksen 3 artiklassa määrättiin, että tavarasta, jota aiotaan käyttää valtakunnanrajan ylittämiseksi tarkoitetun sillan, lauttayhteyden tai liikenneyhteyden edellyttämän rakenteen ja laitteen rakentamiseen, kunnossapitoon tai käyttöön suoritettiin tullia ja veroa sen valtion säännösten mukaan, missä työn suorittaja oli valmistanut, ostanut tai vuokrannut tavarat taikka tullannut sen. Tämän myötä sillan rakentamiseen tarvittavat tavarat saatiin tuoda tulli- ja verovapaasti sopimusvaltiosta toiseen. Sopimuksen mukaisesti kuitenkin sellainen kone, työkalu, tarvike tai muu vastaava, jota ei työssä käytetty loppuun, oli palautettava tai vietävä maasta käytön jälkeen. Lisäksi artiklassa määrättiin, että siinä tarkoitettu tavara oli vapaa vientimaksusta.

Rajasiltojen rakentamisessa sovellettiin sopimuksen 5 artiklan mukaan sen sopimusvaltion veromääräyksiä, missä työn suorittaja asui. Sopimusartikloissa myös määriteltiin varsin seikkaperäisesti, mitä pidettiin sopimuksen piirissä olevana rakentamisena ja mitä rakenteita siltaan ja lossiin sisältyi. Siltojen rakentamista koskeviin valtiosopimuksiin kirjattiin määräykset, joiden mukaan kyseistä tulli- ja verovapaussopimusta sovellettiin sopimusten mukaisissa töissä. Lisäksi rajasiltojen tulli- ja verovapaussopimuksen 10 artiklan nojalla sitä sovellettiin takautuvasti myös Aavasaksan kohdalle rakennettuun siltaan.

Samanaikaisesti rajan ylittävien yhteyksien kanssa parannettiin myös Suomen Lapin sisäistä tieverkostoa, mikä mahdollisti entistä tehokkaammat kuljetusyhteydet Ruotsiin. Tämä paransi alueen vientiteollisuuden toimintaedellytyksiä ja lisäsi ennen pitkää merkittävästi myös norjalaista kauttakulkuliikennettä. Liikenneyhteyksien parantamista ei kuitenkaan otettu vastaan pelkästään myönteisesti. Ruotsissa oli huolenaiheena suomalaisten mahdollisesti lisääntyvä Ruotsin sisäisten tavarankuljetusten eli kielletyn kabotaasiliikenteen lisääntyminen.⁸⁸² Tornion kautta kulke-

881 Ks. Vuontisjärvi 1987, 7.

882 Roimu 1973, 132; Kurkinen 2000, 81–83.

nut ammatiliikenne Etelä-Ruotsiin, Tanskaan ja Keski-Eurooppaan oli vilkastunut jo 1950-luvun loppupuolella. Vuoden 1961 Finn-EFTA-vapaakauppasopimus lisäsi rahtiliikennettä entisestään, joten läntinen sisämarkkinasääntely vaikutti Tornionlaaksoon myös tätä kautta.⁸⁸³

Infrastruktuuriyhteyksien kehittämisen ohella tarvittiin rajan ylittävän liikennöinnin sääntelyä. Suomi ja Ruotsi olivat tehneet jo vuonna 1930 ajokorttien ja moottoriajoneuvojen rekisteröimisen molemminpuolista hyväksymistä koskevan sopimuksen. Sen korvannut vuoden 1956 vastaava sopimus (SopS 25/1956) tehtiin niin ikään maiden välisen maantieliikenteen helpottamiseksi.

Sopimuksen mukaan toisessa maassa moottoriajoneuvon kuljettamista varten annettu ja siellä voimassa ollut ajokortti oikeutti kortin haltijan hänen oleskellessaan enintään vuoden ajan tilapäisesti toisessa maassa kuljettamaan sellaista moottoriajoneuvoa, jonka kuljettamiseen ajokortti hänet oikeutti. Kotimaassaan moottoriajoneuvon kuljettamista varten annetun ja siellä voimassa olleen ajokortin haltijalle oli hakemuksesta annettava ajokortti, jos hän asettui vakinaisesti asumaan toiseen sopijavaltion.

Sopimuksen perusteella myös toisessa maassa rekisteröity moottoriajoneuvo tai perävaunu saatiin tuoda toiseen maahan ja kuljettaa sitä siellä enintään vuoden ajan sillä edellytyksellä, että se oli liikennekelteisessä kunnossa ja täytti oleskelumaassa voimassa olleet määräykset. Ajoneuvossa tuli olla kotimaan kansallisuusmerkki sekä rekisterinumero. Tornionlaakson rajaseutua koskevia poikkeuksia sopimuksessa ei ollut. Sitä ei myöskään sopimusmääräysten mukaan sovellettu henkilöiden maksullista kuljettamista tai muun kuin kuljettajan ja matkustajien henkilökohtaisten matkatavaroiden kuljettamista varten annettaviin lupiin.

Pohjoismaiden välistä ammatiliikennettä pyrittiin helpottamaan tiekuljetussopimuksilla, joista ensimmäinen tehtiin vuonna 1958 (SopS 1/1959) ja sen korvannut uusi sopimus Pohjoismaiden välillä maanteitse tapahtuvasta henkilö- ja tavarankuljetuksesta vuonna 1971 (SopS 39/1972). Sopimusjärjestelyillä luotiin edellytykset Pohjoismaiden välisen vapaan henkilö- ja tavaraliikenteen kehitykselle. Suomen hallituksen sopimuksen hyväksymistä koskevan esityksen mukaan linja-autoliikenteen yhtenäiset pohjoismaiset määräykset olivat olleet omiaan edistämään myös kansainvälistä matkailua. Lisäksi kansainvälisen kaupan kehityksen myötä kuorma-autoilla tehty Pohjoismaiden rajat ylittävä liikenne oli kasvanut voimakkaasti. Suomen hallituksen esityksen mukaan Suomi oli lisännyt kaupankäyntiään Pohjoismaiden

883 Toisaalta uuden meriliikenneteknologian käyttöönotto vei kehitystä nopeasti toiseen suuntaan. Autolauttojen yleistymisen 1960-luvulta lähtien käänsi Tornion kautta kulkeneen kaukoliikenteen nopeaan laskuun, jolloin Tornion kautta jäi kulkemaan lähinnä pohjoissuomalaisen vientiteollisuuden ja puutavaroiden kuljetusta. Kurkinen 2000, 75–78.

kanssa menestyksellisesti ja varsinkin Ruotsin osuus ulkomaankaupasta oli muodostunut merkittäväksi.⁸⁸⁴

Sopimuksen nojalla linja-autoliikenteen harjoittaja, joka oli sopimusvaltiossa rekisteröidyllä moottoriajoneuvolla oikeutettu suorittamaan henkilökuljetuksia, sai määrättyjen edellytysten täytyessä ilman toisten valtioiden antamaa lupaa suorittaa kuljetuksia toisiin sopimusvaltioihin tai niiden kautta.

Vastaavasti liikkeenharjoittaja, joka oli sopimusvaltiossa rekisteröidyllä moottoriajoneuvolla oikeutettu suorittamaan sopimuksessa tarkoitettuja tavarakuljetuksia, oli tietyin edellytyksin oikeutettu ilman muiden valtioiden antamaa lupaa suorittamaan tavarakuljetuksia muihin sopimusvaltioihin. Tämä ei koskenut kuitenkaan niin sanottua kabotaasiliikennettä, koska kuljetusten suorittaminen toisen sopimusvaltion alueella sijaitsevien paikkakuntien välillä ei ollut sallittua.⁸⁸⁵

Suomi, Norja ja Ruotsi tekivät vuonna 1978 myös määrätynlaista henkilökuljetusta maanteitse koskevan sopimuksen (SopS 29/1978), jonka tarkoituksena oli parantaa erityisesti kalottialueella linja-autojen mahdollisuuksia liikennöidä yli sopimusvaltioiden rajojen. Suomen hallituksen esityksen mukaan sopimuksen avulla pyrittiin lisäämään tilausliikenteen joustavuutta sekä edistämään matkailuelinkeinoja ja liikenteenharjoittajien toimeentulomahdollisuuksia. Lisäksi tarkoituksena oli helpottaa ryhmämatkojen muodossa tehtyä teollisuuden ja kaupan ammatillista kanssakäymistä sekä ulkosuomalaisten mahdollisuuksia käydä kotimaassaan.⁸⁸⁶

Vuoden 1978 sopimus täydensi vuoden 1971 pohjoismaista henkilö- ja tavarakuljetusta koskevaa sopimusta. Uuden sopimuksen myötä Suomessa, Norjassa tai Ruotsissa rekisteröidyltä linja-autolta ei sen 1 artiklassa määrätyn ehdoin vaadittu erityistä lupaa niin sanottuihin noutokuljetuksiin toisesta sopimusvaltiosta. Samoin 2 artiklassa määrätyn edellytyksin olivat sallittuja tietyt edestakaisliikenteen ajot; vuoden 1971 pohjoismaisen sopimuksen nojalla pelkkä matkustajien noutaminen ja vaihtaminen oli ollut luvanvaraista. Vuoden 1978 sopimuksessa tarkoitettu matkustajien vaihto merkitsi muun muassa säännöllisiä kuljetuksia toisessa maassa sijainneisiin lomakohteisiin. Suomen hallituksen esityksen mukaan rajan ylittävän liikennöinnin väljentämistarve

884 Ks. HE 98/1972 vp, 1–2.

885 Osaltaan Suomen ja Ruotsin rajan ylittävän liikenteen käytäntöjä kevennettiin sääntelyllisesti myös, kun Suomi liittyi vuonna 1959 Norjan, Ruotsin ja Tanskan vuonna 1955 tekemään sopimukseen maiden välisten liikenteen terveydenhuollollisten tarkastusten helpottamisesta (SopS 37/1959). Sopimuksen pääsääntönä oli, ettei jostakin sopimusvaltiosta tullessiin kuljetusvälineisiin, henkilöihin, matka- tai muihin tavaroihin tullut soveltaa saapumismaassa voimassa olleita terveydenhoidollisia määräyksiä ja saapumisen yhteydessä noudatettavia muodollisuuksia.

886 Ks. HE 93/1978 vp, 1.

liittyi osaltaan Länsi-Euroopassa tapahtuneeseen henkilökuljetuksia koskevan käytännön nopeaan kehittymiseen.⁸⁸⁷

Tornionlaakson rajan ylittävän tieliikenteen sääntely helpotti siten rajan ylittävää toimintaa merkittävästi jo ennen EU-aikaa. Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien myötä niiden välinen maantieliikenne on tullut unionin liikennelainsäädännön yhdenmukaistamisen piiriin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen liikennettä koskevan VI osaston artiklojen mukaisesti. Unionin yhteisen maantieliikennepolitiikan tavoitteena on luoda tasavertaiset kilpailuedellytykset ja taata palvelujen vapaa tarjoaminen. Kansainvälisten kuljetusten ja kabotaasikuljetusten osalta unionin tavoitteena on turvata liikenteenharjoittajille tasapuoliset toimintaedellytykset ja poistaa kaikki rajoitukset, jotka liittyvät liikenteenharjoittajan kansallisuuteen tai siihen, että liikenteenharjoittajan sijoittautumisjäsenvaltio ei ole sama kuin jäsenvaltio, jossa palveluja tarjotaan.⁸⁸⁸

Suomen ja Ruotsin välillä harjoitettu rajan ylittävä taksiliikenne tuli kuitenkin maiden välisen valtiosopimuksen piiriin vasta vuonna 2011 allekirjoitetun taksiliikennesopimuksen (SopS 11/2014) voimaantulon myötä.

Sopimuksen hyväksymistä koskeneen Suomen hallituksen esityksen mukaan Suomen ja Ruotsin pohjoisella raja-alueella oli jo useita vuosia harjoitettu kansainvälistä taksiliikennettä. Taustalla oli ollut maiden autoilijayhdistysten keskinäinen herrasmiehsopimus. Sopimuksen aikaansaamista kuitenkin oli toivottu erityisesti Ruotsin elinkeinoministeriön, lupaviranomaisten, Tornion kaupungin sekä ruotsalaisten autoilijoiden taholta. Perusteena oli halu saattaa vakiintunut toiminta sääntelyn piiriin ja turvata raja-alueen kuljetukset. Asiaa selvitettyä oli ilmennyt, että Ruotsin ja Suomen rajan ylittävä taksiliikenne oli yleistä ja paikoin myös varsin vilkasta. Eniten Suomen ja Ruotsin välistä taksiliikennettä oli Tornion ja Haaparannan alueella. Liikenne oli pääosin normaalia tilausliikennettä. Jossain määrin rajan ylittäviä takseja käytettiin myös yhteiskunnan korvaamiin tai järjestämiin kuljetuksiin, kuten kuntien koulukuljetuksiin ja vammaiskuljetuksiin. Vilkkaimmilla alueilla oli esiintynyt myös jonkin verran kabotaasiliikennettä. Käytännössä Suomen puolella rajaa oli ollut Ruotsia enemmän takseja käytettävissä.⁸⁸⁹ Sopimuksessa määrättiin, että tietyin edellytyksin taksityritys

887 Ks. HE 93/1978 vp, 1–2. Vuonna 1991 Suomi, Norja ja Ruotsi tekivät lisäksi vuoden 1971 sopimusta täydentäneen henkilökuljetuksia maanteitse koskevan sopimuksen (SopS 88/1991), jonka mukaan sopimusmaassa rekisteröity linja-auto sai tietyin kuljetuspalvelun parantamiseen liittynein edellytyksin harjoittaa myös kabotaasia eli henkilökuljetusta toisen sopimusmaan alueella sen kahden paikkakunnan välillä.

888 Jäsenvaltioiden rajan ylittävään liikenteeseen liittyviä unionisäädöksiä on varsin suuri määrä. Ks. Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Maantieliikenne ja kansainväliset kabotaasikuljetukset.” Luettu 25.5.2023; Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Maantieliikenne: lainsäädännön yhdenmukaistaminen.” Luettu 25.5.2023.

889 HE 53/2012 vp, 4–5.

sai harjoittaa taksiliikennettä sopimuspuolten alueiden välillä ja niiden sisällä. Kabotaasiliikenne oli kuitenkin lähtökohtaisesti kiellettyä.⁸⁹⁰

Suomi ja Ruotsi sopivat keväällä 2022 eräistä sopimukseen tehtävistä muutoksista, jotka olivat tulleet tarpeellisiksi Suomen vuonna 2018 voimaan tulleen liikenteen palveluista annetuin lain (320/2017) myötä. Sopimus saatettiin soveltuvin osin vastaamaan ajantasaista kansallista sääntelyä pääasiassa poistamalla sopimuksesta sellaisia velvoitteita, joita kansallinen sääntely ei enää edellyttänyt taksinkuljettajilta tai taksirytyksiltä. Muutokset olivat siten lähinnä teknisluontoisia.⁸⁹¹

Sopimusmuutoksesta eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa Suomen puolen rajaseudun taksitilauksia välittävä Meri-Lapin Taksit oy totesi, että Ruotsin puolella taksin saatavuudessa oli ollut jo pidempään ongelmia, mikä vuoksi suomalaiset taksit olivat pitkälti hoitaneet rajan ylittävää liikennettä. Vuosien varrella suomalaistaksit olivat lausunnon mukaan hoitaneet myös osan Ruotsin koulukuljetuksista ja kiireettömistä sairaskuljetuksista, eikä ruotsalaisilla taksiryrittäjillä ollut ollut ongelmia suomalaisten hoitaman liikenteen osalta. Lausunnon mukaan niin ruotsalaisilla taksiryrittäjillä kuin Haaparannan virkamiehillä oli ollut toiveena, että suomalaistaksit voisivat tarvittaessa palvella myös Ruotsin sisäisessä taksiliikenteessä eli tehdä kabotaasikuljetuksia. Esimerkiksi Haaparannan rautatieasemalle todettiin tulevan junia myös sellaisina aikoina, jolloin Haaparannan takseja ei ollut saatavilla. Lausunnossa ehdotettiin, että Suomi ja Ruotsi ryhtyisivät neuvotteluihin kabotaasiliikenteen mahdollistamiseksi, tarvittaessa rajaamaan sen koskemaan maantieteellisesti vain rajakuntia.⁸⁹² Tornionlaakson rajaseudun liikenteen sääntelyn poikkeuksille katsottiin siis olevan tarvetta.⁸⁹³

Suomen ja Ruotsin välisessä rautatieliikenteessä oli sotien jälkeen edelleen käytössä vuonna 1919 valmistunut Tornion ja Haaparannan välinen rautatiesilta, joka oli säilynyt sodissa ehjänä. Pohjois-Suomen rautatieverkko oli kuitenkin pitkälti hä-

890 Sopimuksen 4 artikla koski taksiliikennettä, joka ei ole sallittua: ”Taksiryitys ei saa harjoittaa taksiliikennettä a) toisen sopimuspuolen alueella kahden paikan välillä (kabotaasi), ellei kuljetus ole 3 artiklan d kohdassa tarkoitettu kuljetus; b) toisen sopimuspuolen alueelta kolmanteen maahan eikä päinvastoin.

891 Ks. HE 262/2022 vp, 1, 5. Lisäksi Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annettua lakia (559/2012) muutettiin (344/2023) Suomessa.

892 Meri-Lapin Taksit oy, lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 262/2022 vp.

893 Suomen ja Norjan välisen rajan ylittävää taksiliikennettä on Ruotsin vastaisen rajan tavoin tehty pitkään ja erikseen sääntelemättömästi. Keväällä 2023 Norjan tiehallinnon kerrottiin kuitenkin puuttuneen sääntelemättömään liikenteeseen. Sopimuksen puuttuminen tuli ainakin suomalaisille taksiryrittäjille yllätyksenä. Suomen ja Ruotsin välisen taksisopimuksen kaltaisen sopimuksen valmistelu Suomen ja Norjan välille oli kuitenkin työn alla kevään 2023 tietojen perusteella. Ks. Lapin Kansan 17.4.2023.

vitetty. Heti sodan jälkeen Tornioista pääsikin junalla parhaiten Ruotsin puolelle.⁸⁹⁴ Suomen puolen raideyhteyksien korjaamisen jälkeen Haaparantaan kulkeneet junat kuljettivat pääasiassa tavaroita, mutta eri raideleveydestä johtuva siirtokuormaus teki junarahdista työlästä.⁸⁹⁵ Teknologian kehittyminen helpotti kuitenkin jossain määrin eri raideleveyksistä johtuvia ongelmia. Myös ruotsalaisen raideleveyden ulottamisesta Suomen puolelle Outokummun terästehtaalle käytiin keskustelua, mutta se ei toteutunut.⁸⁹⁶ Henkilöliikenteen osalta Tornion ja Haaparannan välisen raideyhteyden merkitys jäi etenkin autoistumisen vuoksi vähäiseksi.⁸⁹⁷

EU-aikana maiden välinen raideliikenne on sekin tullut eurooppalaisen sääntelyn piiriin. Raideliikenne on osa EU:n yhteistä liikennepolitiikkaa, jonka primaarinormisto sijaitsee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen VI osastossa. Tämän nojalla EU:n niin sanotuissa rautatiepaketeissa on annettu lukuisia direktiivejä, joista rajan ylittävän raideliikenteen kannalta keskeisiä ovat ainakin rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettu direktiivi (EU) 2016/797, rautateiden turvallisuudesta annettu direktiivi (EU) 2016/798 ja yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta annettu direktiivi (EU) 2012/34.⁸⁹⁸

3.1.2 Lentoliikenne

Siviililentoliikenne ja erityisesti liikenneilmailu alkoivat yleistyä toisen maailmansodan jälkeen. Ruotsin ilmailutoiminta kehittyi selvästi Suomea varhaisemmin.⁸⁹⁹ Suomessa säännöllinen siviililentoliikenne oli ulottunut Ouluun ja Kemiin jo vuonna 1939. Liittoutuneiden valvontakomissio eli käytännössä Neuvostoliitto vastusti Pohjois-Suomeen suuntautuvan siviililentoliikenteen uudelleen käynnistämistä

894 Teerijoki 2010, 264.

895 Teerijoki 2010, 266.

896 Vastaavasti toteutumatta jäi alueen suomalais- ja ruotsalais kuntien yhteisesti ajama aloite junaradan jatkamisesta Kolarista Jäämerelle saakka. Raideyhteys Kolarin valmistui vuonna 1966. Teerijoki 2010, 424–425.

897 Henkilöliikennettä rajalle jatkettiin silti 1980-luvun lopulle asti. Syynä eivät olleet paikallisliikenteen tarpeet vaan kytkös eurooppalaiseen rataverkkoon. Matkustajamäärät olivat pieniä, mutta yhteys oli etenkin interrail-matkaajien käyttämä. Rajan ylittävää henkilöjunaliikennettä kaavailtiin palautettavaksi 1990-luvulla, mutta suunnitelmat eivät tuolloin toteutuneet vähäiseksi arvioitun tarpeen vuoksi. Teerijoki 2010, 422–423.

898 EU:n niin sanottujen rautatiepakettien tavoitteena on ollut raivata esteitä yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen luomisen tieltä ja lisätä Euroopan rautatieverkon turvallisuutta, yhteentoimivuutta ja luotettavuutta. Tämän tavoitteen vastaisesti rajan ylittävän raideliikenteen on katsottu edellyttäneen monen eri jäsenmaan viranomaisten myöntämiä lupia ja mukautumista monenlaisiin teknisiin järjestelmiin. Ks. Euroopan unionin neuvosto, verkkopalvelu: ”Neljäs rautatiepaketti: Eurooppaan parempia rautateitä”. Luettu 25.5.2023.

899 Ensimmäinen lento Suomeen tuli helmikuussa 1918 Haaparannan kautta koneella, joka oli luovutettu valkoisen armeijan tueksi Bodenin lento-osastolta. Vuonna 1921 puolestaan ruotsalaisen lentonäytöksen koneet lentelivät välillä myös Tornionjoen itäpuolella, missä ei ilmeisesti nähty periaatteellista ongelmaa. Alakulppi 1999, 32. Vuosina 1964–1983 toimi myös torniolaisten ja haaparantalaisten ilmailun harrastajien perustama Rajan Siivet -ilmailuyhdistys, jonka kotipaikkana oli Tornio. Alakulppi 2006, 353.

heti sodan päätyttyä. Syksyllä 1945 komissio kuitenkin salli lentojen aloittamisen Kemiin, mutta ulkomaanlennot olivat edelleen kiellettyjä ja pääsivät alkamaan vasta syksyllä 1947.⁹⁰⁰ Aluksi varsin pienimuotoisena toiminut siviililentoliikenne lyhenesi merkittävästi maan sisäisiä matkustusaikoja.⁹⁰¹

Suomen ja Ruotsin lentoyhteydet kehittyivät pääosin toisistaan erillisissä kansallisissa liikennejärjestelmissä, jotka pyrkivät kytkemään alueelliset keskuspaikkakunnat tiiviimmin yhteyksin maiden pääkaupunkeihin. Pohjoismaisella tasolla etenkin pohjoisten alueiden välisen poikittaisen lentoliikenteen edistämistä pidettiin kuitenkin tärkeänä rajan ylittävän yhteistyön edistämismuotona. Pohjoismaiden neuvosto antoi jo vuonna 1958 suosituksen Pohjoiskalotin lentoyhteyksien selvittämisestä⁹⁰². Pohjoiskalottikomitea puolestaan ehdotti kokeilureittiä Luulajan ja Kemin välille, mikä myös toteutui kesällä 1961. Autoliikenteen yleistymisen vuoksi reitti ei kuitenkaan menestynyt.⁹⁰³

Pohjoismaiden neuvosto antoi vuonna 1972 uuden lentoliikennettä koskevan suosituksen Pohjoismaiden välisten lyhyiden lentoreittien aikaansaamisesta⁹⁰⁴. Neuvosto suosittelee lisäksi seuraavana vuonna, että Norjan, Ruotsin ja Suomen hallitukset ryhtyisivät pikaisesti toimiin poikittaisten lentoyhteyksien aikaansaamiseksi⁹⁰⁵. Suositusten pohjalta pohjoismaisia liikennekysymyksiä käsittelevä NÄT-virkamieskomitea (Nordiska ämbetsmannakommittén för transportfrågor) ryhtyi selvittämään Pohjoiskalotin lentoyhteyksiä. Komitea asetti yhteispohjoismaisen työryhmän, joka julkisti raporttinsa vuonna 1976. Siinä todettiin, että pohjoisen alueen elinkeinot hyötyisivät rajan ylittävistä poikittaisyhteyksistä. Ne mahdollistaisivat myös sen, että pohjoisen alueen palveluita voitaisiin hyödyntää entistä tehokkaammin.⁹⁰⁶

Katsottiin, että rajan ylittävillä lentoyhteyksillä voitaisiin edistää maantieteellisesti varsin laajojen alueiden välisiä yhteyksiä. Vuoden 1976 raporttia varten tehdyn kyselyn perusteella tärkeänä pidettiin erityisesti Oulun ja Luulajan välisten yhteyksi-

900 Komissio hylkäsi kevättalvella 1945 nykyisen liikenne- ja viestintäministeriön edeltäjän kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön hakemuksen, joka koski Finnairin edeltäjän Aero oy:n lentoliikenteen aloittamista pohjoiseen. Alakulppi 2006, 51–54.

901 Esimerkiksi 1950-luvulla Rovaniemi oli lentäen enää vain kahden tunnin päässä Helsingistä. Juna-matka kesti tuolloin yli 12 tuntia. Suomen ja Ruotsin välillä kulkenut pohjoisin siviililiikenteen poikittaisreitti oli 1950-luvulta lähtien toiminut Vaasan ja Uumajan/Sundsvallin välinen yhteys, jossa oli kuitenkin lukuisia katkoksia. Wegg 1983, 67, 105, 192.

902 Ks. Rekommendation nr 21/1958: ”Nordisk Råd henstiller til regjeringene i Finland, Norge og Sverige å undersøke forutsetningene og mulighetene for en videre utvikling av lufrutenettet i nord.”

903 NU 1976:17, 9, 142.

904 Ks. Rekommendation nr 8/1972: ”Nordisk Råd henstiller til regjeringerne i Danmark, Finland, Norge og Sverige at virke for lettelse for den regelmæssige internordiske flyvetrafik på korte ruter og at skabe forudsætninger for en udvidet nærtrafik på et økonomisk rentabelt grundlag.”

905 Ks. Rekommendation nr 28/1973: ”Nordisk Råd henstiller til regjeringerne i Finland, Norge og Sverige snarest at vedtage foranstalter for en hurtig etablering af tværgående flyforbindelser i landenes nordlige områder.”

906 NU 1976:17, 3, 9–14, 99.

en parantamista.⁹⁰⁷ Työryhmä ehdotti Norjasta Ruotsin kautta Suomeen ulottuvan reitin perustamista linjalle Bodø–Luulaja–Oulu. Selvitysraportissa arvioitiin, että uudet lentoyhteydet tulisivat etenkin alkuvaiheessa tuottamaan liiketaloudellista tappiota. Tämän vuoksi katsottiin välttämättömäksi, että maiden hallitukset olisivat mukana niin liikennöinnin aloittamisessa kuin siitä aiheutuvien alijäämien kattamisessa.⁹⁰⁸

Työryhmän esitykset etenivät jatkovalmisteluun. Pohjoiskalotin lentoyhteyden perustamista koskeneessa Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin, että Pohjoismaiden pohjoisten osien välisten liikenneyhteyksien parantamista oli asian lausunto-kierroksella pidetty tärkeänä keinona edistää niin elinkeinoelämän, hallinnon kuin koulutus- ja tutkimusinstituutioiden välistä rajan ylittävää yhteistyötä sekä turismia. Rajan ylittävien poikittaislentoyhteyksien puutteen katsottiin olleen esteenä maiden välisten yhteyksien syventymiselle. Siten lentoyhteydet nähtiin tärkeiksi niin aluepoliittisten tavoitteiden kuin yleisesti pohjoismaisen yhteistyön kannalta.⁹⁰⁹ Yhteyksien jatkovalmisteluissa päästiin lopputulokseen, että jonka mukaisesti tar-koituksen mukaisin reitti olisi Tromssa–Kiiruna–Luulaja–Oulu.⁹¹⁰

Pohjoiskalotin poikittaislentoyhteyden perustamista koskeneessa Ruotsin valtiopäivien liikennevaliokunnan mietinnössä esitetyn arvion mukaan vuosittaiset kustannukset Suomen ja Ruotsin välisellä reittisuudella olisivat 1,4 miljoonaa kruunua. Liikennevaliokunta ehdotti, että Ruotsin valtio voisi sitoutuisi kulujen osalta enintään 700 000 kruunun tappiontakaukseen ja Suomen ja Norjan valtioiden olisi sitouduttava vastaa-viin takauksiin. Myös Ruotsin liikennevaliokunta katsoi, että pohjoiset poikittaisreitit edistäisivät tehokkaasti maiden pohjoisten alueiden välistä yhteistyötä.⁹¹¹

Poikittaislennot alkoivat kesäkuussa 1979 kolmivuotisena kokeiluna, kun muun muassa kustannustenjaosta, aikatauluista ja kalustokysymyksistä oli päästy yhteisymmärrykseen.⁹¹² Kokeilun tuloksia selvittäneen asiantuntijaryhmän arvion pohjal-ta Luulajan ja Oulun välinen osuus reitistä kuitenkin lopetettiin vähäisen matkus-

907 NU 1976:17, 107–109, 114.

908 Virkamieskomitea arvioi, että juuri Oulu olisi Pohjois-Suomessa hyvä kohde jatkolentoyhteyksien-sä ansiosta: Kemi sijaitsi jo liian lähellä rajaa, jolloin lentomatkastamisen hyödyt verrattuna autoiluun olisivat jääneet pieniksi. Oulun puolesta puhuivat suurempi asukasluku, yliopisto sekä teollisuuden ja palveluiden suuri määrä. Kovin suuresta liikennemäärästä ei kuitenkaan ajateltu olevan kyse. Päivittäiseksi matkustajamääräksi arvioitiin 10–15 matkustajaa yhdensuuntaista lentoa kohti. NU 1976:17, 131, 139, 142, 144–145.

909 Prop. 1978/79:149, 6, 12.

910 Prop. 1978/79:149, 6.

911 TU 1978/79:17, 2, 3.

912 Suomessa lennot operoi Finnairin perustama tytäryhtiö Finnavigation kahdella 9-paikkaisella koneel-la, joten suurista liikennemääristä ei ollut kyse. Wegg 1983, 181.

tajamäärän vuoksi maaliskuussa 1982.⁹¹³ Julkisesti tuettu rajan ylittävä pohjoinen lentoyhteys on joka tapauksessa esimerkki siitä, että pohjoismaisessa yhteistyössä rajan ylittävien liikenneyhteyksien kehittäminen on nähty tärkeäksi myös pohjoisten alueiden keskuskaupunkien välillä. Kansallisvaltiollisen aluepolitiikan sijaan kyse oli pohjoismaisesta aluepolitiikasta, jossa maiden pohjoisia alueita pyrittiin yhdistämään toisiinsa myös laajemmin kuin vain välittömien rajaseutujen osalta.

Oikeudellisen perustan Pohjoiskalotin lentoyhteydelle antoi Suomen ja Ruotsin vuonna 1978 tekemä uusi lentoliikennesopimus (SopS 43/1978), jonka maat tekivät Chicagon kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) 22 artiklan mukaisesti. Sopimus korvasi aiemman, vuonna 1949 tehdyn sopimuksen. Vuoden 1978 sopimuksen 8 artiklan 4 kohta koski maiden välistä rajan ylittävää liikennettä. Sen mukaisesti nimettyjen lentoliikenneyritysten tuli sopia keskenään tarjottavasta kapasiteetista, suoritettavien lentojen tiheydestä, reiteillä käytetyistä konetyypeistä sekä aikatauluista. Suomen ja Ruotsin paikkakuntien väliset reitit olivat sopimuksen liitteenä. Siten maiden väliset lentoyhteydet eivät tuolloin määrittyneet vapaaseen kilpailuun kuuluvan kysynnän ja tarjonnan perusteella vaan reittien perustaminen edellytti keskusjohtoista sopimista.⁹¹⁴

Suomen ja Ruotsin, kuten muidenkaan EU:n jäsenvaltioiden kesken ei enää sovelleta niiden välisiä lentoliikennesopimuksia vaan unionisääntelyä. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen liikennettä koskevan VI osaston 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämistarjontaa noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säädökset. Tämän oikeusperustan nojalla on annettu varsin suuri määrä lentoliikennesääntelyä, josta yksi keskeinen on esimerkiksi niin sanottu EU:n lentoliikenneasetus⁹¹⁵. Siten Suomen ja Ruotsin rajan ylittävä liikenne on EU-aikana muiden liikennemuotojen tapaan sisämarkkinasääntelykysymys, eikä ensisijaisesti rajavaltioiden keskinäisiin suhteisiin ja niiden poliittisiin tavoitteisiin liittyvä asia.

913 Ks. Groth – Lassinantti 1982, 123; Wegg 1983, 181; NORD 1988:78, 254–255. Myöhemmin Oulun ja Luulajan välillä on toiminut lentoyhteys myös ainakin vuosina 2015–2018, jolloin kaupungit olivat yhdessä Tromssan kanssa osarahoittajina suomalais-ruotsalais-norjalaisessa poikittaislentoreitissä. Lentoyhteys päättyi reittiä liikennöineen lentoyhtiön konkurssiin. Ks. Lentoposti.fi, verkkouutinen 19.8.2014: ”Oulusta puuhataan uutta lentoreittiä Luulajaan ja Tromssaan”; Lentoposti.fi, verkkouutinen 26.11.2014: ”Arctic Airlinck -lentoreitti Oulun, Luulajan ja Tromssan välillä avautuu 12. tammikuuta.”; Yle, verkkouutinen 17.5.2015: ”Oulun ja Tromssan välille ei tule korvaavaa lentoyhteyttä.”

914 Ks. Wegg 1983, 166.

915 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä ja sitä edeltänyt neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsyttä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille.

3.2 Energia ja viestintä

3.2.1 Sähkö- ja viestintäyhteydet

Sähkön- ja energiantuotannon merkitys kasvoi alati yhteiskuntien nykyaikaistuessa. Siten myös valtiolliset intressit kansallisen energiantuotannon ja energian jakelun tehostamiseen kasvoivat. Pohjois-Ruotsin sähköistyminen eteni Tornionlaakson rajan itäpuolta aiemmin. Suomen Lapin muiden osien tavoin Tornionlaakson sähköistys sai lisävauhtia kyläosuuskuntien lisäksi perustettujen osakeyhtiöiden myötä. Etenkin metsäteollisuus tarvitsi sähköä, niinpä metsäteollisuusyritysten johdolla perustettiin vuonna 1943 Pohjolan Voima oy. Yhtiö aloitti Kemijoen sähköistämisen vuonna 1949 joen alajuoksulle Isohaaraan valmistuneella voimalaitoksella. Kemijoen valjastaminen lisäsi Suomessa tuotetun sähkön saatavuutta pohjoisessa, mikä osaltaan vähensi tarvetta tuoda sähköä Ruotsista.⁹¹⁶

Vuonna 1947 perustettu Tornionlaakson Sähkö oy kokosi alueen pieniä sähkölaitoksia yhteen. Yhtiö tavoitteli tuontiriippuvuuden vähentämistä Ruotsista ja rakensi siirtoyhteyden Isohaaran voimalaitokselta Tornionjokivarteen. Yhtiö alkoi myydä asiakkailleen Isohaarassa tuotettua sähköä, mutta sitä edelleen ostettiin myös Ruotsista. Rajaseudun pohjoisimpiin osiin Muonioon ja Enontekiölle suomalaisen sähköverkon ulottuminen kesti pidempään, joten sähköä hankittiin rajan länsipuolelta. Rajaseudun sähköistämistä nopeuttaakseen valtio myös tuki avustuksin jokivarren kytkemistä kansalliseen sähköverkkoon. Kemijoen Isohaarasta rakennettiin siirtolinja myös Tornioon, jonne sähkö oli aiemmin tuotu kokonaan Ruotsista.⁹¹⁷ Silti esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä Tornion energialaitoksen jakelemasta sähköstä vielä yli kolmannes tuli länsinaapurista.⁹¹⁸ Omavaraisuuskysymysten ohella Ruotsin tuontiin vaikutti myös hintataso: hintavaihteluiden vuoksi tuonti saattoi vähentyä tai ajoittain loppua.⁹¹⁹

Vuonna 1957 Suomessa annettiin laki sähköenergian siirtämisestä maan rajojen yli (410/1957). Sen 1 §:n mukaan sähkönsiirtoon maan rajojen ulkopuolelle tai ulkomailta Suomeen oli saatava lupa valtioneuvostolta. Ennen lain voimaantuloa

916 Sunnari-Pietikäinen 2011, 99; Tornionlaakson Sähkö oy 2017.

917 Veijola 1973, 104–105; Sunnari-Pietikäinen 2011, 70; Tornionlaakson Sähkö oy 2017.

918 Tornion kaupungin energialaitos 1987, 11, 14.

919 Esimerkiksi vuonna 1991 Tornion energianlaitos lopetti sähkön ostamisen Ruotsista kokonaan. Toisaalta 1950-luvun alkupuolella Ruotsin tuonin edullisuuden vuoksi Isohaaran siirtoyhteys jäi Tornion osalta vähäiselle käytölle. Tuolloin sähkön hankinnassa oli myös tapauskohtaisesti ratkaistavia valuuttasääntelyyn liittyneitä ongelmia. Esimerkiksi Tornion kaupungin täytyi saada Suomen Pankilta lupa Ruotsin kruunujen hankkimiseen, jotta se olisi voinut suorittaa kaupungin ja Vattenfallin välisen sähköenergian hankintasopimuksen mukaiset maksut. Määräaikaisen ostoluvan päätyttyä sama ongelma oli edessä. Ruotsin kruunujen puutteessa Tornion kaupunki yritti jopa myydä Ruotsiin halkoja sähkön ostamiseen tarvittun valuutan hankkimiseksi. Järjestely olisi käynyt Suomen Pankille, mutta Ruotsissa puolestaan oli voimassa ulkomaisten halkojen ostokielto. Asia ratkesi jälleen Suomen Pankin uudella valuutanostoluvalla. Ks. Sunnari-Pietikäinen 2011, 99, 73–74; 80–83.

sähkön vieminen Suomen rajojen ulkopuolelle oli vuoden 1919 sähkövoiman siirtämisestä maan rajojen ulkopuolelle annetun lain nojalla välittömiä rajaseutuja lukuun ottamatta kielletty, mutta sähkön tuominen oli sääntelystä vapaata.

Vuoden 1957 lain 2 §:n nojalla lupa voitiin myöntää, mikäli sähköenergian siirron tarkoitusta oli pidettävä yleisen edun mukaisena, eikä siirto tuottanut haittaa Suomen energiantarpeen tyydyttämiselle tai energiatalouden kehittämiselle. Lailla ei ollut taannehtivia vaikutuksia, koska sen 7 §:n mukaisesti lain säännöksiä ei sovellettu ennen lain voimaan tulemistä alkaneeseen ja aikaisemmin sovitussa muodossa ja laajuudessa tapahtuneeseen sähkönsiirtoon. Kuitenkin lain valvontaa koskeneet 3 §:n ja 4 §:n säännökset ulottuivat myös aiemmin aloitettuun toimintaan.

Sähköenergian siirtämisestä maan rajojen yli annetun lain säätämisaikana itsenäistymisen jälkeiset pelot etenkin suomalaisen vesivoiman päätyemisestä ulkomaalaisomistukseen olivat hälvenneet, koska käytännössä kaikki vesivoimavarat olivat joko suoraan tai välillisesti sähkön käyttäjien tai valtion omistuksessa. Keski-Euroopan esimerkkien perusteella Suomen ja Ruotsin välisen sähkön jakelun mahdollisuudet alkoivat näyttää houkuttelevilta ja molempien valtioiden etujen mukaisilta. Vaikka rajan ylittävää sähkömarkkinaa haluttiin kehittää, pidettiin silti välttämättömänä, että valtiovallalla olisi lakiin perustuva toimivalta valvoa sähkön siirtämistä rajojen yli. Rajan ylittävän sähkömarkkinan vastavuoroisuuden turvaamiseksi pidettiin toisaalta tarpeellisena, että aiemmasta poiketen myös sähkön tuonti alistettaisiin valtioneuvoston lupaharkintaan.⁹²⁰ Lupamenettelyn tosiasiallinen merkitys oli kuitenkin vähäinen, koska käytännössä kaikki rajaseutujen sähkölaitokset ja muut hakijat olivat saaneet tarvitsemansa luvat.⁹²¹ Tehokkaamman rajan ylittävän sähkönsiirron mahdollistamiseksi otettiin jo vuonna 1959 käyttöön 110 kilovoltin yhteys Tornioista Ruotsiin. Samana vuonna valmistui myös 220 kilovoltin kantaverkkoyhteys Kemijoen Ossauskoskelta Kalixiin.⁹²²

Suomen vuoden 1957 laki sähköenergian siirtämisestä maan rajojen yli kumottiin vuonna 1995 voimaan tulleen sähkömarkkinalain (386/1995) säätämisen yhteydessä. Sähkömarkkinalailla Suomen sähkömarkkinat avattiin asteittain kilpailulle erottamalla sähkön tuotanto ja myynti sähkön siirrosta ja jakelusta. Lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti maan rajan ylittävän, nimellijännitteeltään vähintään 110 kilovoltin johdon rakentamiseen oli pyydyttävä kauppa- ja teollisuusministeriön (nyk. työ- ja elinkeinoministeriö) lupa.

920 Ks. HE 91/1957 vp, 1–2.

921 Ks. HE 138/1994 vp, 5.

922 Teollisuuskulutuksen kasvun ja suurten ydinvoima- ja lämpölaitosten rakentamisen myötä Ruotsin ja Suomen yhteyksiä katsottiin tarpeelliseksi vahvistaa edelleen. Maiden kantaverkkojen välille valmistui uudet 400 kilovoltin yhteydet vuosina 1970 ja 1978. Fingridlehti.fi, verkkouutinen 26.8.2019: ”Sähköä yli rajojen”.

Vastaava säännös sisältyy myös vuoden 2013 sähkömarkkinalain (588/2013) 14 §:ään, joskin rakentamisluvan sijaan kyse on hankeluvasta. Lisäksi lain 16 §:n 1 momentin mukaan rajan ylittävän sähköjohdon hankeluvan myöntämisen edellytyksenä on tarpeellisuus sähkön siirron turvaamisen kannalta sekä se, että rakentaminen on sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Sen sijaan alle 110 kilovoltin rajan ylittävien sähkölinjojen rakentaminen valtionrajan ylittävästi ei ilmeisesti edellytä Suomessa erillistä lupamenettelyä. Rakentamiseen voi kuitenkin liittyä muunlaisia, esimerkiksi maankäyttöön tai kaavoituksen liittyviä lupaja lunastusmenettelyjä.⁹²³

Suomen ja Ruotsin sähkömarkkinat siirtyivät 1990-luvulla kansallisesta järjestelmästä monilta osin ylivaltiollisen sääntelyn ja rakenteiden piiriin. Vuonna 1993 perustettu pohjoismainen Nordpool-sähköpörssi laajeni pohjoismaiseksi sähkömarkkinoiksi vuonna 1998, josta sähköä ovat ostaneet sekä teollisuuslaitokset että sähkön jälleenmyyjät. Pörssin ovat omistaneet pohjoismaiset kantaverkkoyhtiöt. Sähkön tukkuhinta on määräytynyt kysynnän ja tarjonnan mukaan. Tausta-ajatuksena on ollut, että vapaat rajat ylittävät sähkömarkkinat ohjaisivat kysyntää ja tarjontaa kokonaisuhyvinvoinnin kannalta optimaalisesti. Tämä on merkinnyt ajoittain rajujakin vaihteluita sähkön markkinahinnassa.⁹²⁴

EU:n niin sanotun energiaunionin tavoitteisiin on kuulunut muun muassa sähkön eurooppalaisten sisämarkkinoiden toteuttaminen. Eurooppalaiset sähkömarkkinat käynnistänyttä vuonna 1996 annettua direktiiviä sähkön sisämarkkinoita koskevista säännöistä (96/92/EY)⁹²⁵ on seurannut suuri joukko sääntelyä ja muita toimenpiteitä, joilla energia- ja sähkömarkkinoita on siirretty entistä enemmän kansallisesta päätöksenteosta unionitasolle.⁹²⁶ Rajan ylittävien yhteyksien osalta unionilainsäädäntöön on sisällytetty muun muassa jäsenvaltioissa suoraan sovellettava Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskeva asetus (EU 346/2013; EU 2022/869). Sen mukaisesti eurooppalaisten verkkojen kannalta tärkeitä rajan ylittäviä ”yhteisen edun hankkeita” voidaan asettaa etusijalle esimerkiksi erillisten priorisoitujen lupakäsittelyjen myötä.⁹²⁷ Energiaunionisääntely on osaltaan sellaista sektorikohtaista

923 Myöskään vähintään 110 kilovoltin rajan ylittävää linjaa koskevaa hankelupaa haettaessa sähköjohdon yksityiskohtainen reitti ei yleensä ole vielä tiedossa, joten hankeluvan myöntämisen jälkeen voi ilmetä muita lupakysymyksiä. Yleensä tällaisen sähköjohdon rakentaminen edellyttää lunastusmenettelyä hankkeen toteuttamiseksi tarpeellisten alueiden hankkimiseksi. Ks. HE 259/2016 vp, 19, 84.

924 Pirilä 2003; Energiategollisuus ry – Fingrid oyj 2009.

925 Direktiivin I artiklan mukaan sillä luodaan yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle ja jakelulle.

926 Ks. energiaunionin toteuttamisvaiheista esim. eduskunnan Brysselin asiantuntijan tilannekatsaus 17.11.2017. Eduskunta, verkkotiedote 17.11.2017: ”EU:n energiaunionin tilannekatsaus”. Luettu 2.6.2023.

927 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013 annettu 17 päivänä huhtikuuta 2013,

Euroopan laajuisen energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoa-

eurooppalaista teknistä markkinasääntelyä, jolla on asteittain kavennettu kansallisia toimivaltuuksia hallinnoida rajan ylittävää toimintaa.

Pohjoismaisten ja laajemmin eurooppalaisten energiamarkkinoiden käytännön toteutuminen on edellyttänyt ja edellyttää rajan ylittävää infrastruktuuria. Suomen ja Ruotsin pohjoisen rajan ylittävät siirtoyhteydet ovat tässä olennaisen tärkeitä. Pohjoisten kantaverkkoyhteyksien lisäksi Rauman ja Etelä-Ruotsin välille on rakennettu Fenno-Skan 1 merikaapeli vuonna 1989 ja Fenno-Skan 2 vuonna 2011. Suomen ja Ruotsin sähköverkot ovat yhteydessä myös Ahvenanmaan kautta. Näin esimerkiksi Pohjois-Ruotsissa tuotettua sähköä voidaan siirtää Suomen kantaverkon kautta Etelä-Ruotsiin, joten rajan ylittävät siirtoyhteydet palvelevat myös valtioiden sisäistä energiahuoltoa.⁹²⁸ Rajan ylittävien siirtoyhteyksien myötä sähköinfrastruktuuri on rakentunut erillisten kansallisten infrastruktuurien sijaan pohjoismaiseksi järjestelmäksi, jonka käyttö perustuu kantaverkkoyhtiöiden väliseen käyttösopimukseen.⁹²⁹

Euroopan unioni on osaltaan rahoittanut Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävien energiainfrastruktuuriyhteyksien parantamista Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineensä kautta. Siirtoyhteyden parantamiselle on myönnetty EU:n delegoidulla asetuksella (EU 2018/540)⁹³⁰ Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevan asetuksen mukainen ”yhteisen edun hanke” status.⁹³¹ Oikeudellinen ilmaus on

misesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/869 annettu 30 päivänä toukokuuta 2022, Euroopan laajuisen energiainfrastruktuurien suuntaviivoista, asetusten (EY) N:o 715/2009, (EU) 2019/942 ja (EU) 2019/943 ja direktiivien 2009/73/EY ja (EU) 2019/944 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 347/2013 kumoamisesta.

928 Suomen kantaverkkoyhtiö Fingrid ja Ruotsin Svenska Kraftnät toteuttavat myös uuden Aurora Line -nimisen siirtoyhteyden maiden pohjoisosien välille, jota varten Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö myönsi vuoden 2013 sähkömarkkinalain edellyttämän hankeluvan. Myös Ruotsin hallitus on myöntänyt rakentamisluvan yhteydelle ja sen on tarkoitus valmistua kokonaisuudessaan vuoden 2025 aikana. Yhteyden myötä Suomen ja Pohjois-Ruotsin välisen sähkönsiirtokapasiteetin on määrä kasvaa lähes 70 %. Syksyn 2023 tietojen perusteella Suomen ja Ruotsin kantaverkkoyhtiöt suunnittelevat myös seuraavan, Aurora Line 2 -voimajohdon rakentamista. Jo Suomen valtioneuvoston vuoden 2017 selonteossa kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta katsottiin, että Pohjois-Suomen ja Pohjois-Ruotsin välinen uusi sähkönsiirtoyhteys on tärkeä sähkön riittävien siirtoyhteyksien varmistamiseksi. VN/17171/2021; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017; Fingridlehti.fi, verkkouutinen 26.8.2019: ”Sähköä yli rajojen”; Fingrid.fi, verkkouutinen 13.10.2023: ”Aurora Linen toisen vaiheen rakentaminen alkaa Suomessa”.

929 System Operation Agreement between the Nordic Transmission System Operators (Nordic SOA).

930 Commission Delegated Regulation (EU) 2018/540 of 23 November 2017 amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest.

931 Verkkojen Eurooppa (CEF, Connecting Europe Facility) pyrkii edistämään kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä kohdennetuilla Euroopan tason infrastruktuuri-investoinneilla, joilla tuetaan energia-, liikenne ja digitaaliverkkojen puuttuvien yhteyksien rakentamista. Ks. Euroopan komissio, verkkopalvelu: ”Verkkojen Eurooppa -väline”. Luettu 25.5.2023. Suomen ja Ruotsin välille rakennettava Aurora Line -siirtoyhteys on ollut Verkkojen Eurooppa -rahoituksen piirissä. Ks. Fingridlehti.fi, verkkouutinen 10.3.2021: ”Aurora Line on uusi sähkön siirtoyhteys Ruotsiin – se laskee sähkön hintaa, vähentää päästöjä ja tukee teollisuuden investointeja”.

käytännön todellisuutta kuvaava, koska Suomen ja Ruotsin sähköverkköjärjestelmä on kehittynyt käytännössä yhteiseksi. Maantieteellisen sijaintinsa vuoksi varsinkin Suomelle Tornionlaakson rajan yli länteen kulkevat energiayhteydet ovat elintärkeitä. Sotien jälkeisenä aikana alueen energiainfrastruktuurin kehittäminen on muuttanut rajaseutuasiasta pohjoismaiseksi ja laajemmin eurooppalaiseksi kysymykseksi.

Uudenlaisten energiatuotantomuotojen käyttöönotolla on myös ollut valtioiden rajojen ylittävää toimintaa koskevia vaikutuksia. Ydinvoimaloiden rakentamisen ollessa ensimmäistä kertaa ajankohtaista Suomi, Norja, Ruotsi ja Tanska tekivät sopimuksen (SopS 19/1977) maiden välisten rajojen läheisyyteen rakennettavien ydinlaitosten turvallisuuskysymyksiin liittyvän yhteistyön suuntaviivoista. Sopimuksen tarkoituksiksi määriteltiin, että rakentajamaan viranomaisilla olisi käytettävissään kaikki asiaankuuluvat tiedot ja näkökohdat päättäessään ydinlaitoksen sijoituspaikasta, rakentamisesta ja käytöstä. Tarkoituksena oli myös ylläpitää ja laajentaa maiden välisiä hyviä naapurusoikeudellisia suhteita.

Sopimuksen 1 §:n mukaan rakentajamaan viranomaisten tulee tehdä naapurimaan viranomaisille ilmoitus, johon sisältyy asiaankuuluva tietoaineisto ydinlaitoksen sijoituspaikasta, paitsi jos rakentajamaa katsoo sen merkityksen olevan naapurimaan turvallisuusolojen kannalta vähäpätöinen. Sama määräys koskee ydinlaitoksen rakentamis- ja käyttöä sekä lupaehtojen muuttamista.

Sopimuksen 4 §:n mukaisesti rakentajamaan ja naapurimaan viranomaisten tulee neuvotella ydinlaitoksen sijoituspaikkaa, rakentamista ja käyttöä koskevista turvallisuustekijöistä, mikäli jompikumpi maista esittää perustellun toivomuksen.

Suomessa 2000-luvulla aloitettu ja sittemmin keskeytyneet Fennovoima oy:n ydinvoimalahanke herätti vastustusta etenkin Pohjois-Ruotsissa ja myös Norrbottenin lääninhallitus esitti Suomelle voimalan ympäristövaikutuksia koskeneita lisäselvitysvaatimuksia. Yksi voimalan sijoittamisvaihtoehdoista oli Simon kunnan Karsikko, josta on matkaa Haaparannalle noin 40 kilometriä. Rakentamispaikaksi lopulta valikoitunut Pyhäjoen Hanhikivi sijaitsee Perämeren itärannalla noin parinsadan kilometrin päässä Ruotsin rannikosta – tämäkin sijainti herätti Ruotsissa huolta.⁹³² Etenkin 2020-luvulla kiihtynyt teollisuuden niin sanottu vihreä siirtymä on jälleen kasvattanut odotuksia tulevasta energiantarpeesta ja nostanut esiin uusia ydinvoimasuunnitelmia, jotka voivat koskettaa myös Tornionlaaksoa.⁹³³

932 Yle, verkkouutinen 31.10.2008: ”Suomalainen ydinvoimalasuunnitelma huolettaa Ruotsissa”; Yle, verkkouutinen 20.3.2015: ”Pyhäjoen ydinvoimalaa vastustava ruotsalainen: Miksi Suomessa halutaan palata menneeseen?”

933 Esimerkiksi keväällä 2023 suomalainen energiayhtiö Fortum ja teräsyhtiö Outokumpu ilmoittivat käynnistäneensä selvityksen pienydinvoimalan sijoittamisesta Outokummun Tornion tehtaiden yhteyteen. Ks. Yle, verkkouutinen 23.3.2023: ”Fortum ja Outokumpu käynnistävät selvitykset Suomeen sijoit-

Viestintäyhteyksien osalta Tornionlaaksossa oli sotien jälkeen aiempaan tapaan rajan ylittäviä linjoja. Yhteyksien rakentaminen ei edelleenkään ainakaan Suomessa ollut ilmeisesti lain tasoisten erityyssäännösten alaista vaan niiden osalta sovellettiin kaiketi telekaapeleiden ja viestintäverkkoinfrastruktuurin sijoittamista koskevaa yleissääntelyä.⁹³⁴ Ainakin Haaparannan ja Kemin verkkoryhmän välillä oli lankapuhelinverkon suoravalintayhteys, jonka myötä rajapuhelut Suomesta Ruotsiin olivat muita ulkomaanpuheluita halvempia. Kuitenkin Haaparannalta pystyi soittamaan normaalia edullisemmin Suomeen vasta puhelinkeskuksen digitalisoinnin myötä 1990-luvulla.⁹³⁵ Myös rajaseudun pohjoisosissa esimerkiksi Muonion ja Enontekiön kohdalla oli edelleen suoria rajan ylittäviä puhelinyhteyksiä.⁹³⁶ Niiden tarjoajat olivat 1990-luvulle tultaessa alkaneet osin jo purkaa suoria rajan ylittäviä linjoja. Norrbottenin lääninhallituksen selvityksen mukaan tämä koettiin yhtenä rajan ylittävää toimintaa haitanneena tekijänä.⁹³⁷

Fyysisten viestintäyhteyksien merkitys väheni nopeasti 1990-luvulta lähtien, koska uusi langaton matkaviestinteknologia vähensi lankapuhelinliikennettä myös Tornionlaaksossa.⁹³⁸ Kuitenkin myös langattomat viestintäverkot alkoivat kehittyä ensisijaisesti osana kansallisesti säänneltyjä järjestelmiä. Tällöin Tornionlaakson rajan länsipuoli kuului Ruotsin ja itäpuoli Suomen viestintäjärjestelmään. Kummallakin puolella rajaa oli omat matkapuhelinverkkonsa ja hinnoitteluperusteensa: rajan ylittävä viestintä oli kallista. EU:n sisämarkkinasääntely ulottui kuitenkin myös sähköisen viestinnän alalle. Niin sanotut roaming- eli verkkovierailumaksut toiseen EU-maahan matkustaessa on EU-asetuksella kielletty lukuun ottamatta tarkasti rajattua ”kohtuullisen käytön” ylittävää poikkeusmahdollisuutta.⁹³⁹ Näin ollen

tettavasta pienydinvoimalasta – sijoituspaikaksi harkitaan Tornion tehtaita”.

934 Ks. 23 päivänä joulukuuta 1886 annettu julistus niistä ehdoista, joilla telefontoimintaa saadaan maahan asettaa ja käyttää. Vuoden 1886 julistus kumottiin vasta vuoden 1987 teletoitintalalla (183/1987). Julistus koski niitä sääntöjä, joilla yksityinen sai asentaa maahan ja käyttää puhelinjohtoja. Sen sijaan niin ikään vasta vuonna 1987 kumotun vuoden 1919 lennätinlaitteista annetun lain säännökset koskivat sen 18 §:n nojalla valtion puhelintoimintaa ja siihen kuuluneita johtoa, ks. HE 34/1919 vp, 1–5. Ks. myös vuoden 1987 teletoitintalaki; viestintämarkkinalaki (396/1996; 393/2003) ja sähköisen viestinnän palveluista annettu laki (917/2014).

935 Teerijoki 2010, 435. Lankapuhelinliikenteen tavoin myös kirjepostin osalta ainakin Haaparannan ja Tornion välillä on toiminut suorapostilinja. Ennen sen perustamista rajakaupunkien välinen posti kulki yleisten lajittelukeskusten kautta. Käytännössä ratkaisu oli niin yksinkertainen, että Tornion pääpostin seinälle oli kiinnitettyä Ruotsin postin laatikko ja vastaavasti Suomen postin laatikko oli sijoitettuna Haaparannalle. Ks. Tornionlaakson neuvosto 1995, 12; Teerijoki 2010, 435.

936 Ks. Rajaseutuyhteistyötä 1976, 26.

937 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 26.

938 Ks. Teerijoki 2010, 435.

939 Roaming-sääntely, sitä koskevat EU-komission täytäntöönpanosäädökset ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) käytäntö on täsmennyntä ja tarkentunut useaan otteeseen. Ks. alkuperäinen roaming-asetus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 531/2012, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2012, verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella. Tätä kirjoittaessa uusin asetus verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella

unionisääntely on ainakin periaatteessa tehnyt Tornionlaakson viestinnällisestä rajasta aiempaa rajattomamman.

3.2.2 Rajavesistöjen valjastamissuunnitelmat

Pohjoismaiden energiajärjestelmät kehittyivät pitkään kansallisesti, mutta pohjoismainen yhteistyö alkoi ulottua myös energiahankkeisiin. Pohjoismaiden neuvosto antoi vuonna 1957 Suomen, Ruotsin ja Norjan hallituksille suosituksen ryhtyä tutkimaan yhteisesti mahdollisuuksia hyödyntää tehokkaammin Pohjoiskalotin luonnonvaroja.⁹⁴⁰ Suosituksen pohjalta asetettu Pohjoismainen vesivoimakomitea (Nordiska Vattenkraftkommittén) antoi raporttinsa vuonna 1958. Komitea esitteli erilaisia teknisiä vaihtoehtoja vesivoimayhteistyön lisäämiseksi. Niitä olivat veden johtaminen Ruotsin Kalixjoesta Tornionjokeen, veden ohjaaminen Tornionjoesta Kalixjokeen, molempien jokien kulkusuunnan kääntäminen kohti Atlanttia sekä toisistaan erilliset kansalliset vesivoimaratkaisut. Eri vaihtoehtoista komitea kannatti pohjoismaisen vesivoimayhteistyön syventämistä valjastamalla Tornion- ja Kalixjoet Suomen ja Ruotsin yhteistyössä valtiollisten vesivoimayhtiöiden kautta. Vesivoimakomitea sai toimeksiannon jatkaa asian käytännön valmistelua ja sen mietintö valmistui loppuvuodesta 1961.⁹⁴¹

Yleisesti mietinnössä korostettiin vesivoimarakentamisen hyötyjä, kuten lisääntyviä työmahdollisuuksia ja verotuloja sekä palveluelinkeinojen kysynnän lisääntymistä. Mahdollisten haittojen katsottiin puolestaan olevan hyötyihin nähden vähäisiä.

Vesivoimakomitea arvioi jokien mahdollisen vesivoimarakentamisen ympäristövaikutukset kohtuullisen pieniksi suhteessa saavutettavaan hyötyihin. Komitean mukaan myös esimerkiksi maataloudelle ja poronhoidolle koituneet haitat olisivat olleet siedettäviä, joskin mahdollisesti paikallisesti melko tuntuvia. Komitean arvioissa edellytettiin muun muassa, että esimerkiksi asuinsijoja, siltoja ja poroaitoja olisi rakennettava sekä uusia jutaamisreittejä raivattava siinä määrin, että pysyviä haittoja poroelinkeinoille ei aiheutuisi. Komitea katsoi, että vesivoimarakentaminen ei haittaisi myöskään Tornion- ja Kalixjokien vetovoimaa turistikohdeena. Uitolle ja kalastukselle aiheutuneet haitalliset vaikutukset olisi voitu poistaa perustamalla haittojen korvausmalli. Rakentamisen oikeudellisia seikkoja selvittäneen vesivoimakomitean juridisen alakomitean mukaan lohenskalastuksen regaalioikeuden perusteella korvauksiin oikeutettu taho

(EU) 2022/612 on annettu 6.4.2022. Ks. BEREC, verkkopalvelu: ”BEREC Guidelines on Regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines)”.

940 Rekommendation nr 12/1957: ”Nordiska rådet rekommenderar Finlands, Norges och Sveriges regeringar att gemensamt överväga möjligheterna till samarbete i syfte att ekonomiskt utnyttja den s.k. Nordkalottens naturtillgångar samt att vidtaga de åtgärder, som härför befinnas ändamålsenliga, varvid speciell uppmärksamhet bör fästas vid att de redan inledda regeringsförhandlingarna fortsättas.”

941 NU 1962:3, 5–7; NU 1968:16, 85.

olisi valtio, joka oli kalastusoikeuksien haltijana vuokrannut oikeudet kalastajille ja siten menettäisi vuokratuottojaan vesivoimarakentamisen tapauksessa. Oikeudellisen alakomitean mukaan rakentamisen mahdolliset vaikutukset Itämeren lohikantoihin olisivat kansainvälisoikeudellinen kysymys. Se kuitenkin katsoi kala-asiantuntijoiden näkemykseen nojautuen, että aiheutuneet ongelmat olisi voitu ratkaista tuki-istutuksin, eikä käsitelty kalakantakysymystä oikeudellisesti sen tarkemmin.⁹⁴²

Vesivoimakomitean oikeudellisen alakomitean arvion mukaan vesivoiman rakentaminen oli oikeudellisesti Suomen ja Ruotsin tuolloisten vesilainsäädäntöjen nojalla intressivertailukysymys, jossa rakentamisen hyödyt peittosivat haitat.

Oikeudellinen alakomitea yhtyi asiantuntijanäkemyksiin, joiden mukaan rakentaminen ei vaarantaisi yleistä terveydentilaa, aiheuttaisi haitallisia vaikutuksia ilmastolle tai olennaisia muutoksia rakentamisympäristön luonnon-, asutus- tai elinkeino-olosuhteisiin taikka muutoin loukkaisi yleistä etua huomattavissa määrin. Paikalliselle väestölle rakentamisesta aiheutuvat haitat eivät siten olisi olleet niin mittavia, että ne olisivat muodostaneet Suomen ja Ruotsin lainsäädännön näkökulmasta estettä rakentamiselle, kun otettiin huomioon hankkeen suuret kokonaishyödyt. Ehdotetut vahinkoja ehkäisevät ja korvaavat toimet olivat lisäperuste rakentamisen sallittavuudelle. Eri rakentamisvaihtojen vaikutuksia arvioidessaan alakomitea kuitenkin myönsi, että jokien kulkusuunnan kääntäminen kohti Atlanttia tarkoittaisi muita vaihtoehtoja pidemmälle menevää puuttumista alueen luontoon ja jokilaaksojen taloudellisiin olosuhteisiin.⁹⁴³

Tehtyjen selvitysten ja arvioiden pohjalta pohjoismainen vesivoimakomitea suosittelee otettavaksi jatkoselvitykseen Kalixjoen vesien ohjaamisen Tornionjokeen sekä vesivoimarakentamisen kumpaankin jokeen erikseen. Komitea ehdotti, että rakentamista koskevat oikeudelliset kysymykset järjestettäisiin Suomen ja Ruotsin välisellä yleisellä vesioikeudellisella sopimuksella siinä, kun rakentamisen aloittaminen olisi ajankohtaista. Sopimuksessa olisi tullut määrätä muun muassa rakentamisessa käytettävästä yritysmuodosta, verotuksesta sekä muista oikeudellisista ja taloudellisista kysymyksistä.⁹⁴⁴

Suomen puolen Tornionlaakson kuntain toimikunta päätyi vuonna 1961 kannattamaan joen valjastamista. Tärkeänä perusteena oli alueen työllisyyden parantaminen. Lisäksi katsottiin, että Tornionjoen vesistö tulisi ottaa tehokkaammin palvelemaan koko maan taloutta. Vesivoimarakentaminen nautti myös yleistä kannatusta ja maanomistajat olisivat olleet innokkaita myymään koskiosuuksiaan. Myös

942 NU 1962:3, 54–55, 66–67, 72–79, 97–99, 102–104.

943 NU 1962:3, 96–98, 118.

944 NU 1962:3, 67–68, 95.

kuntapäätäjien puolella eläteltiin toiveita voimalaitoshankkeiden tuomista suurista verotuloista.⁹⁴⁵ Aika ajoi kuitenkin Ruotsissa pian jokien valjastamishankkeen ohi, vaikka Suomessa rakentamistoiveita eläteltiin pidempään. Ruotsi päätyi 1960-luvun mittaan valitsemaan energian lisärakentamisen perusratkaisuksi ydinvoiman, mikä vähensi vesivoimarakentamisen tarvetta.⁹⁴⁶ Lisäksi jokien valjastamisen kielteiset vaikutukset ympäristöön ja paikallisyhteisöihin alkoivat saada yhä enemmän huomiota myös julkisessa keskustelussa.⁹⁴⁷

Tornionjoen vesistöaluetta koskenut Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimus sisälsi kuitenkin määräykset myös vesivoimarakentamisen varalta. Sopimusmääräysten perusteella vesivoimalaitosten rakentaminen olisi ollut paitsi oikeudellisesti myös hallitustasolla poliittisesti harkittava kysymys.

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen 3 luvun 2 artiklan mukaan laitosten rakentamisen vesistöön tuli tapahtua siten, että rakentamisen tarkoitus saavutettiin ilman kohtuuttomia kustannuksia loukaten tai haitaten mahdollisimman vähän muita etuja jommassakummassa valtiossa. Vastaavasti saman luvun 3 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että milloin joku kärsi vesistöön rakentamisen johdosta vahinkoa tai haittaa, sai rakentaminen tapahtua vain, jos sen harkittiin yleiseltä ja yksityiseltä kannalta tuottavan etuja, jotka olivat olennaisesti suuremmat kuin aiheutuneet haitat. Rakentamisen sallittavuudessa oli kyse siis intressivertailusta.⁹⁴⁸

Sopimuksen 3 luvun 4 artiklan nojalla harkittaessa rakentamisen sallittavuutta, oli tasavertaisesti otettava huomioon olosuhteet molemmissa valtioissa. Muuhun kuin vähäiseen vesistöön rakentamiseen oli sopimuksen 3 luvun 13 artiklan 1 kohdan mukaan saatava rajajokikomission lupa. Kuitenkin saman artiklan 2 kohdan mukaan milloin kysymys oli padon rakentamisesta rajajokeen taikka padon merkittävästä muuttamisesta tai sellaisesta sääntelystä, joka oli omansa olennaisesti vaikuttamaan rajajoen vesioloihin, tuli komission ennen luvan myöntämistä alistaa asia kummankin sopijavaltion hallitusten ratkaistavaksi.⁹⁴⁹

945 Teerijoki 2021, 257.

946 Teerijoki 2010, 277.

947 Rantakokko 1993a, 52.

948 Saman artiklan 2 kohdassa määrättiin: ”Jos rakentaminen olennaisesti huonontaa väestön elämäntiloja, tai aiheuttaa sellaisen pysyvän muutoksen luonnonsuhteissa, josta voidaan pelätä seuraavan lähitöällä asuvien viihtyisyyden olennaista vähentymistä tahi luonnonsuojelua koskeva huomattava menetys taikka jos se muutoin loukkaa merkittävää yleistä etua, sallittakoon rakentaminen edellytyksellä, että se on erittäin tärkeä elinkeinoelämälle tai paikkakunnalle taikka muutoin yleiseltä kannalta.”

949 Myös vuoden 1971 sopimuksen korvanneen Suomen ja Ruotsin välisen vuonna 2010 voimaan tulleen rajajokisopimuksen 20 artiklassa määrätään, että sopimuksen soveltamisalueella ei saa ilman sopimuspuolten ennalta käymiä neuvottelua myöntää lupaa vesivoiman rakentamiseen, vesistön säännöstelyyn tai veden siirtämiseen vesistöstä siten, että hanke voi merkittäväällä tavalla vaikuttaa rajajoen vesioloihin.

Etsikkoaikanaan 1960-luvulla Tornionlaakson vesivoimarakentaminen olisi voinut toteutua poliittisesti kannatettuna ja oikeudellisesti hyväksyttävänä hankkeena. Tuolloisessa arvioinnissa painottuivat ympäristönsuojelun ja luontoarvojen sijaan erityisesti taloudelliset seikat, kuten teollisuuden ja työllisyyden edistäminen. Myöhemmän sääntelyn nojalla Tornionlaakson vesivoimarakentaminen ei olisi enää mahdollista. Tämä ilmentää sitä, että luonto- ja ympäristönäkökohdat ovat ainakin tältä osin saaneet aiempaa enemmän painoarvoa myös Suomen ja Ruotsin rajavesistöjen hallinnoinnissa.

Ruotsissa säädettiin vuonna 1987 luonnonresurssien käyttöä koskevan laki (1987:12, lag om hushållning med naturresurser m.m.). Lain 6 §:ssa kiellettiin vesivoimarakentaminen muun muassa Tornionjokeen, Kalixjokeen ja Piitimenjokeen. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen Ruotsin ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:808) 4 luvussa on määritelty valtion intressialueet (riksintresse). Kyseisen luvun 6 §:n 1 momentin nojalla Tornionjoki ja Kalixjoki on määritelty kansallisjoiksi (nationalälv), joissa sivujokineen vesivoimarakentaminen on kokonaan kielletty.⁹⁵⁰

Suomen vesivoiman hyödyntämistä sääntelevään vesilakiin (587/2011) ei vastaavia rakennuskieltoja sisälly. Vuoden 1987 koskiensuojelulaki (35/1987) kuitenkin sisältää luettelon vesistöistä, joihin ei saa myöntää vesilaissa tarkoitettua lupaa uuden voimalaitoksen rakentamiseen. Lain 1 §:n 1 momentin 47 kohdan mukaan lupaa ei saa myöntää Tornionjoen–Muonionjoen sivuvesistöissä Enontekiön, Kittilän, Kolarin, Muonion, Pellon ja Ylitornion kunnissa, Rovaniemen maalaiskunnassa eikä Tornion kaupungissa.

Suomi ja Ruotsi ovat myös sisällyttäneet laajasti pohjoiset rajavesistönsä luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetulla direktiivillä (92/43/ETY, luontodirektiivi) perustettuun erityisten suojelutoimien alueiden eurooppalaiseen Natura 2000-verkoston Fennoskandian luonnontilaiset jokireitit -luontotyyppiin. Kaikki suunnitelmat, jotka voivat todennäköisesti heikentää Natura-alueen luonnonarvoja merkittävästi, on arvioitava asianmukaisesti ja sen kannalta, miten ne vaikuttavat suojelutavoitteisiin.⁹⁵¹

950 Vielä lain valtiopäiväkäsittelyn aikaan kesällä 1998 osa ruotsalaiskansanedustajista esitti huolensa siitä, että vesivoiman lisärakentamiselle pohjoisiin jokiin voisi olla vielä joskus kiinnostusta. Tuolloinen ympäristöministeri Anna Lindh (s) kuitenkin vakuutti, että vesivoimarakentamisen vastustus oli voimakasta ja että jokien suojelun purkaminen tulisi vaatimaan muutoksia myös muuhun lainsäädäntöön. Ks. Riksdagens protokoll 1997/98:117, onsdagen den 3 juni 1998, 7 §, 19, 51, 56–64.

951 Ks. HE 264/2009 vp, 12–13.

4 TALOUDELLINEN TOIMINTA

4.1 Sisämarkkinakehitys ja rajaseutupoikkeukset

4.1.1 Tullimuurista tulliliittoon

Toisen maailmansodan jälkeen syventynyt läntinen talousintegraatio alkoi 1950-luvulta lähtien muovata yhä enenevässä määrin Tornionlaakson rajan oloja. Molemmat rajavaltiot mukauttivat kauppapoliittisia ratkaisujaan, kuten tullisääntelyä yhteistyöjärjestelyjen edellyttämällä tavalla. Kahdenvälisen sopimisen asemesta Suomen ja Ruotsin välistä kauppaa alettiin käydä läntisten vapaakauppajärjestelyjen perustalta.⁹⁵² Suomen ja Ruotsin välisestä rajasta alkoi jo ennen EU-aikaa vaiheittain muodostua kahden markkinatalousmaan välinen ylivaltiollisen taloudellisen sääntelyn raja.

Pohjoismaisen vuoden 1962 Helsingin sopimuksen 23 artiklassa määrättiin, että sopimuspuolten oli toimittava tulliteknillisten ja tullihallinnollisten määräyksien yhtenäistämiseksi sekä tullitoiminnan yksinkertaistamiseksi siten että maiden välistä liikennettä voitiin helpottaa. Sopimuksen 24 artiklan nojalla puolestaan rajakauppaa koskevat määräykset oli laadittava siten, että rajaseutujen asukkaille aiheutettaisiin mahdollisimman vähän haittaa. Tämän osalta Pohjoismaiden neuvosto oli jo vuonna 1958 antanut suosituksen, jonka mukaan naapurimaiden hallitusten olisi neuvoteltava keskenään ennen kuin tekevät lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia rajakauppaa koskevia päätöksiä. Lisäksi Pohjoismaiden neuvoston talousvaliokunta oli suositellut hallituksille vuonna 1962 pyrkimistä rajakauppakysymyksiä koskevissa neuvotteluissa siihen, että rajakauppaa voitaisiin harjoittaa mahdollisimman vapaasti.⁹⁵³

Suomessa valtioneuvosto asetti vuonna 1964 erityisen rajakauppakomitean tutkimaan länsirajan rajakauppaan liittyneitä kaupallisia ja verotuksellisia kysymyksiä sekä tekemään tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä. Komitea jätti mietintönsä keuhälä 1966.⁹⁵⁴ Mietinnön mukaan taloudellisen integraation kehittyessä kansainvälinen

952 Kaupankäyntiä Suomen itäisen rajanaapurin kanssa ohjasi puolestaan hallinnollinen ja poliittinen päätöksenteko. Kuitenkin myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä rajalla oli sallittu valtioiden välisten sopimusten ulkopuolinen niin sanottu rajakauppa. Se oli kuitenkin puhdasta vaihtokauppaa: jokainen viety tavaraerä oli rahoitettava vastaavansuuruisella tuonnilla. Ks. Aunesluoma 2011, 356, 362.

953 Dahl 1964, 43; Komiteamietintö 1966: B39, 50–51.

954 Komitean työhön sisältyi keuhälä 1965 kaksipäiväinen tutustumismatka Tornioon ja rajakaupan olosuhteisiin. Komitea kuuli myös paikallisia kauppiaita, poliitikkoja ja virkamiehiä. Rajan ylittäviä taloudellisia kysymyksiä käsitelleen valtioneuvoston toimeksiannon kannalta on merkillä pantavaa, että

kauppa oli vähitellen ollut vapautumassa niistä määrällisistä ja muista tuonti- ja vientirajoituksista, jotka olivat olleet kaupalle ominaisia toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina. Tavaroiden ja palveluiden siirtyminen maasta toiseen oli helpottunut ja helpottuisi edelleen, koska rajalla kannetut tulli- ja muut sen luontoiset maksut olivat vähitellen alentuneet ja lopulta kokonaan poistumassa suurelta osalta tavaroita.⁹⁵⁵

Vuoden 1950 GATT-sopimuksen allekirjoittamisesta alkanut Suomen länsikaupan vapauttaminen oli saanut jatkoa vuoden 1957 niin sanotulla Helsingin pöytäkirjalla, jonka muutti kaupankäyntiä edelleen monenkeskiseksi. Suurin osa tuontitavaroista tuli globaalikiintiön piiriin: maahantuojat saivat tuontikiintiönsä rajoissa tuoda tavarain mistä sopimusmaasta tahansa, mikä lopetti kahdenvälisen kauppasopimusten järjestelmän.⁹⁵⁶ Vuoden 1961 Finn-EFTA-sopimuksen myötä Suomi alensi tuontitullejaan EFTA-maihin nähden 30 %. Tullit poistettiin pääsääntöisesti kokonaan jo vuonna 1968. Suomen vienti EFTA-maihin oli puolestaan muuttunut tullivapaaksi jo vuotta aiemmin.⁹⁵⁷

Läntiset vapaakauppajärjestelyt eivät sinänsä sulkeneet pois Tornionlaakson rajaseudun erityistä tullisääntelyä. Suomen EEC-sopimuksen (SopS 67/1973) 17 artiklan mukaisesti sopimus ei estänyt tulliliittojen, vapaakauppa-alueiden tai rajakauppajärjestelyjen ylläpitämistä tai muodostamista, sikäli kuin ne eivät aiheuttaneet muutoksia sopimuksen kauppajärjestelmään eivätkä etenkin alkuperäsääntöjä koskeneisiin määräyksiin.

Suomen rajakauppakomitea arvioi vuoden 1966 mietinnössään, että läntinen integraatiokehitys vilkastaisi kaikenlaista kansainvälistä kanssakäymistä ja lisäksi yhä vapaampaa liikkumista ja kanssakäymistä Tornionlaakson rajan yli. Mahdollisista hyödyistään huolimatta komitea näki kehityksessä myös haitallisten lieveilmiöiden vaaran, kuten hintaeroista johtuvat houkutukset hankkia tavaroita rajan toiselta puolelta oman maan liikkeiden sijaan. Komitean mukaan Tornionlaaksossa ja yleisesti maan pohjoisella rajaseudulla oli ollut havaittavissa kaupan vinoutuneisuutta Suomen tappioksi. Tämän katsottiin pahentuneen vuonna 1964 voimaan tulleen liikevaihtoverolain (523/1963) uudistuksen myötä, jolloin muun muassa elintarvikkeet ja tekstiiliteollisuuden tuotteet

kaikki kuultavat olivat suomalaistahoja. Komiteanmietintö 1966: B 39, IV–VIII.

955 Komiteanmietintö 1966: B 39, 4.

956 Suomi myös uudisti tullijärjestelmänsä paljoustulleista arvotulleihin ja poisti niin sanotut tähtitullit. Valtioneuvosto oli aiemmin saanut korottaa tähdellä merkittyjen tullinimikkeiden tulleja enintään nelinkertaiseksi perustariffista. Tähtitullien piirissä oli ollut noin kolmannes nimikkeiden kokonaismäärästä vielä vuoden 1960 alussa. Heikkinen 1994, 462–463.

957 Heikkinen 1994, 462–464. Kuitenkin niin Suomen GATT-, EFTA- kuin EEC-sopimuksissa maatalous oli jätetty vapaakaupan ulkopuolelle. Oma maataloutta suojellut linja noudatti muiden Pohjoismaiden ja yleisesti teollisuusmaiden politiikkaa, jotka nekin pyrkivät irrottamaan maatalouden muusta vapaakauppaintegraatiosta irralliseksi saarekkeeksi. Heinrichs 1978, 101–107; Aunesluoma 2011, 181.

olivat tulleet liikevaihtoveron alaisiksi. Toisaalta sellaisten tuotteiden menekki oli parantunut, joiden liikevaihtovero oli alentunut.⁹⁵⁸

Kansainvälinen sääntelyn vapauttaessa rajanylittävää kaupankäyntiä kansallisen verosääntelyn merkitys rajakaupan kannalta kasvoi, koska oli aiempaa helpompi toteuttaa hankintansa siellä, missä se oli edullisinta. Toisaalta EU-aikaa edeltäneen talousintegraation merkitystä rajaseudun kaupalle ei pidä myöskään ylikorostaa. Esimerkiksi valtaosa rajakaupan kannalta keskeisistä hyödykkeistä, kuten ravintorasvat eivät kuuluneet EFTA-järjestelyn mukaisiin tullinalennushyödykkeisiin vaan niin sanottuihin avainartikkeleihin. Niiden hinnat olivat puolestaan riippuvaisia noudatetusta maatalous- ja hintapolitiikasta; tullien poisto koski erityisesti teollisuustuotteita.⁹⁵⁹

Sotien jälkeen vilkastuneen salakuljetuksen ohella myös laillinen tavaravaihto Suomen ja Ruotsin rajan yli alkoi vähitellen elpyä. Sen suunta ja määrä vaihteli tavaroiden maakohtaisen saatavuuden ja maiden välisten hintaerojen mukaisesti. Kansallisissa säädöksissä oli edelleen eroavaisuuksia ja sääntely muuttui tiuhaan, joten laillisissakin aikeissa rajakauppaa käynyt saattoi syyllistyä salakuljetukseen vahingossa.⁹⁶⁰ Tornionlaakson rajaseudulla sovellettiin sodan päätyttyä edelleen rajakauppaa koskenutta erityissääntelyä, joka koski etenkin tuonnin ja viennin sallittuja enimmäismääriä. Voimassa olleen Suomen vuoden 1939 tullilain (271/1939) 95 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla valtiovarainministeriöllä oli valtuudet määrätä, että matkustajien ja rajaseudun paikallisten asukkaiden oli lupa kulkiessaan maarajan yli muutoin kuin rautateitse kuljettaa määrättyillä rajaseuduilla tullitta mukanaan rajaseudulle tärkeitä elin- ja vaatetustarvikkeita.

Voimassa oli edelleen myös valtioneuvoston vuonna 1941 antama päätös, jonka mukaisesti Ruotsin vastaiseen maarajaan rajoittuvien kuntien asukkailla oli oikeus ylellisystarvikkeita lukuun ottamatta tuoda hyödykkeitä tullivapaasti siinä määrin kuin tulliviranomaiset paikallisten olosuhteiden mukaan katsoivat kohtuulliseksi. Suomalaiset raja-asukkaat saivat tulliviranomaisilta rajakauppakuponkeja Ruotsin

958 Komiteanmietintö 1966: B39, 4. Liikevaihtoverotus otettiin alun perin Suomessa käyttöön vuonna 1941, jonka jälkeen lainsäädäntöä muutettiin useampaan kertaan. Vuoden 1964 uudistuksen perustelujen mukaan verotukseen liittyviä vaikeuksia oli aiheutunut siitä, että huomattava määrä tavaroita oli vapautettu verosta, eikä verovapaiden tavaroiden luetteloa ollut saatu johdonmukaiseksi. Tämä aiheutti suuria ja epätarkoituksenmukaisia eroja verollisten ja verottomien tuotteiden välille. Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti uudistuksen päämääränä oli, että se ei saisi vaikuttaa talouselämän kilpailuolosuhteisiin. Uudistuksen pääperiaatteena oli, että verotus ulotettiin lähtökohtaisesti kaikkiin tavaroihin mutta sosiaalisista ja verotusteknillisistä syistä tehdyn rajatuin poikkeuksin. Lakiehdotuksen perustelut olivat valtiokeskeisiä, eikä verouudistuksen rajaseutuvaikutuksia arvioitu valtiopäiväasiakirja-aineistossa. Itse laki ei myöskään sisältänyt erityisiä rajaseutuja suoraan huomioineita poikkeussäännöksiä. Ks. HE 29/1963 vp, 1–6; Verovaliokunnan mietintö 1/1963 vp, 4–8; PeVL 2/1963 vp.

959 Komiteanmietintö 1966: B 39, 34, 38, 40, 42.

960 Ks. Teerijoki 2021, 188.

puolella rajaa tehtäviä ostoksia varten. Rajakauppakuponkijärjestelmästä luopumisen jälkeen sovellettiin käytäntöä, jossa rajaseudun asukkaiden sota-aikana uudelleen käyttöön otettuun rajapassiin tehtiin merkintä tuoduista tai viedyistä hyödykkeistä ja niiden arvosta. Kohtuullisena pidetyn tuonnin ja viennin enimmäismäärä muuttui kuitenkin jatkuvasti.⁹⁶¹ Rajapassijärjestelmä puolestaan poistettiin valtioneuvoston asetuksella (597/1961) vuonna 1961, jonka jälkeen rajakaupan valvonnassa alettiin käyttää tullauskirjoja. Tullauskirja annettiin henkilölle, jolla oli henkilökohtainen oikeus tavaroiden verottomaan maahantuontiin. Tullauskirjan antoi pyynnöstä sen tullipiirin piiritullikamari, jonka alueella hakijalla oli pysyvä asuinpaikka.⁹⁶²

Suomessa vuonna 1965 annetulla lailla tullilain muuttamisesta (403/1965) aiemmin tullilain 94 ja 95 §:een sisältyneet pohjoisia rajaseutuja koskeneet säännökset koottiin eri tullivapausperusteita koskeneeseen 90 §:ään. Yhteensä 27 kohtaa sisältäneen pykälän 16-kohta pysytti pohjoisimpien rajakuntien sekä läntiseen maa-rajaa rajoittuneiden kuntien oikeuden tullivapaaseen tuontiin aiemman kaltaisina: länsirajan asukkaat saivat tuoda tullitta paikallisessa liikenteessä mukansa tuomat ”rajaseudulle välttämättömät” elintarvikkeet ja vaatteet.

Samana vuonna muutettiin myös tullisääntöä (511/1965), jossa aiemmat rajakauppa koskeneet säännökset sisällytettiin 118 §:ään ja otettiin viittaussäännös tullilakiin. Rajakaupan kohtuullisuusharkintaa siirrettiin paikallisilta tulliviranomaisilta keskushallinnolle, koska tullisäännön 118 §:n 1 momentin 3-kohdan nojalla Tullihallitus määräsi, mitkä tavarat katsottiin tuontivapauden piirissä olleiksi välttämättömiksi kulutustavaroiksi ja elintarvikkeiksi. Tullihallitus myös vahvisti ne kohtuulliset määrät, joita maahan sai tuoda kerralla tietyn ajan kuluessa omaan tai perheensä käyttöön. Paikallisten tulliviranomaisten käytännöt kohtuullisuusharkinnan osalta oli kenties koettu keskushallinnossa liian salliviksi. Tullihallitus määräsi kuitenkin lokakuussa 1965, että tullivapauteen sovellettaisiin toistaiseksi entisiä määräyksiä, joten Tornion tullikamarin aiemmin antamat ohjeet olivat tuolloin toistaiseksi voimassa.⁹⁶³

961 Esimerkiksi vielä 1960-luvun puolivälissä tulliviranomaisten kohtuullisena pitämä tuonnin enimmäisarvo oli 30 markkaa kuukaudessa. Mikäli rajan yli toi enemmän kuin 30 markan arvosta, tuontioikeus väheni vastaavalla summalla seuraavien kuukausien osalta. Oikeus oli henkilökohtainen, eikä yksittäinen tuotava esine saanut olla yli 100 markan arvoinen. Lisäksi tuontioikeutta oli rajoitettu tuotavien hyödykkeiden osalta siten, että esimerkiksi kahvia sai tuoda enintään kaksi kiloa kuukaudessa ja ravintorasvoja kaksi kiloa kerrallaan. Alkoholin tuonti oli kielletty kokonaan. Ks. Komiteanmietintö 1966: B 39, 5.

962 Komiteanmietintö 1966: B 39, 5.

963 Ks. Komiteanmietintö 1966: B 39, 11–12. Tullisääntely ja sen muutokset olivat osittain yhteydessä myös valtion maksuasetilanteeseen. Valuutan päätymistä rajojen ulkopuolelle oli suitsittava, jos valtion maksutase oli päässyt heikoksi. Valtiovarainministeriön kehotuksesta Tullihallitus rajoitti esimerkiksi 1.11.1965 alkaen Suomessa asuvien maahan saapuvien matkustajien tuomisten tullivapautta. Mikäli matkustaja oli ollut poissa maasta vähintään 24 tuntia, sai tuoda tullivapaasti enintään 70 markan arvosta. Mutta mikäli matkustaja oli ollut maasta pois vähemmän kuin 24 tuntia, oli oikeus tuoda vain 10 markan arvosta, mihin sisältyi kahvia enintään ¼ kg. Lisäksi kahvin tuontiin olivat oikeutetut vain yli 15-vuotiaat matkustajat. Kyseisiä määräyksiä ei sovellettu rajakuntien asukkaisiin, jos kyse oli rajaliikenteestä. Sään-

Tullauskirjajärjestelmä lopetettiin vuonna 1971, jonka jälkeen raja-alueen asukkaiden oikeus maahantuontiin Ruotsista oli vastaava kuin muilla Suomeen saapuvilla matkustajilla.⁹⁶⁴ Rajaseudun asukkaita koskeneen säännösten yhdenmukaistaminen yleisiin sääntöihin oli linjassa tullisääntelyn kehityksen kanssa. Esimerkiksi Suomen vuoden 1971 tullilain muutoksella (983/1971) lopetettiin myös tullihallinnon jakaminen tullirajavyöhykkeeseen ja tullisisämaahan.⁹⁶⁵ Matkustajatuonnin rajoitettu tullivapaussääntely jatkui kuitenkin EU-aikaan asti.⁹⁶⁶ Ruotsissa tuontirajoitukset olivat 1980- ja 90-lukujen vaihteessa Suomea selvästi tiukemmat. Ruotsalaisviranomaiset kuitenkin tulkitsivat väljästi säännöksiä sen osalta, mitä katsoivat matkataraksi ja mitä tuontitavaraksi.⁹⁶⁷

Suomessa tullilainsäädäntö muuttui varsin tiuhaan: esimerkiksi vuoden 1939 tullilakia muutettiin voimassaoloaikanaan lähes 30 kertaa⁹⁶⁸, kunnes se kumottiin vuonna 1978 uudella tullilalla (573/1978). Vuoden 1978 tullilaisa tai sen nojalla annetussa tulliasetuksessa (574/1978) ei ollut enää pohjoisia rajaseutuja koskeneita erityissäännöksiä, eikä asian merkitystä arvioitu tullilakia koskeneessa hallituksen esityksessä. Esityksen tietojen perusteella siitä lausunnon antaneiden joukossa ei myöskään ollut Tornionlaakson rajaseudun kuntia tai muita edunvalvontatahoja. Tullilainsäädäntöuudistuksen merkittävänä taustasyynä oli tarve mukauttaa Suomen lainsäädäntöä lisääntyneen rajan ylittävän liikenteen ja ulkomaankaupan vaatimuksiin.⁹⁶⁹ Vuoden 1978 tullilaki oli voimassa vuoden 1994 loppuun, kunnes

nöksiä kuitenkin sovellettiin myös rajakuntien asukkaisiin, jos matka ulottui pidemmälle kuin naapurimaan rajakuntaan. Komiteanmietintö 1966: B 39, 16–17.

964 Ks. Komiteanmietintö 1966: B 39, 5; Vehkaperä 1978; 164. Vuoden 1971 tilanteessa tämä tarkoitti Tornion tullinhoitaja Bore Bergmanin mukaan omaan käyttöön tuomista enintään 250 markan arvosta ja alle 15-vuotiaille 125 markan arvosta. Määrän sai sisältyä enintään 5 kiloa elintarvikkeita, joista enintään kilo ravintorasvoja, 200 savuketta tai 250 grammaa muita tupakkavalmisteita. Mikäli ulkomailla oloinen kesti alle 24 tuntia, savukkeita sai tuoda kuitenkin enintään 40 kpl ja muita tupakkavalmisteita 100 grammaa. Alkoholijuomien tuonti oli edelleen rajaliikenteessä kielletty. Pohjolan Sanomat 28.2.1971.

965 Muutosta koskeneen hallituksen esityksen mukaan jako ei ollut enää tullihallinnon kannalta tarpeellinen vaan maa jaettiin kohtalaisen itsenäisiin tullipiireihin, joiden hallinnollisena keskuksena toimi piiritullitoimipaikka. HE 178/1971 vp, 1.

966 Esimerkiksi vuoden 1988 tilanteessa maasta toiseen matkustaneet saivat Suomessa tuoda tavaroita tullitta 1500 markan arvosta, mihin sai sisältyä enintään 15 kiloa elintarvikkeita, joista enintään 5 kiloa ruokarasvoja, mutta enintään 2,5 kiloa voita. Välillä oli myös voimassa sääntö, jonka mukaan alle 12-vuotiaat lapset eivät saaneet tuoda tullittomia elintarvikkeita, mutta sääntö poistettiin tullittoman tuonnin ylärajaa korotettaessa. Ks. Krogh – Labba – Hanssen 1988, 10.

967 Tulliton tuonti oli sallittua 100 kruunuun saakka, mikä vastasi tuolloisen kurssin mukaan noin 650 markkaa. Teerijoki 2010, 399–400.

968 638/1943; 551/1947; 517/1948; 707/1949; 542/1950; 231/1952; 251/1954; 351/1956; 150/1957; 474/1958; 259/1959; 252/1960; 339/1961; 403/1965; 624/1967; 648/1968; 450/1969; 687/1969; 983/1971; 741/1972; 869/1972; 463/1973; 213/1974; 508/1974; 790/1974; 925/1975; 359/1976; 1016/1977.

969 Esityksen mukaan aiempi tullilainsäädäntö oli muuttuneiden olosuhteiden kannalta epätarkoituksellisen yksityiskohtaista ja epäyhtenäistä. Tullihenkilökunnan lisäämisen asemesta tullivalvontaa alettiin toimittaa aiempaa enemmän pistokokein ja tietojenkäsittelyä hyödyntäen. Ks. HE 10/1978 vp, 6; VÄM 13/1978 vp, 1.

olosuhteet muuttuivat jälleen EU-jäsenyyden myötä ja uusi tullilaki (1466/1994) tuli voimaan vuoden 1995 alusta.

Kuitenkin vuoden 1978 uuden tullilain yhteydessä säädetyn tulliverolain (575/1978) 14 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tullittomia olivat aiempaan tapaan Utsjoen, Inarin ja Enontekiön kuntien asukkaiden rajakaupassa hankkimat välttämättömät kulutustavarat, joita ei tuotu myytäväksi eikä käytettäväksi ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen. Näin ollen pohjoisimmalla rajaseudulla säilyi vielä vuoden 1978 tullisääntelyuudistuksen jälkeenkin erityisääntelyä toisin kuin etelämpänä.⁹⁷⁰

Pohjoisimpien suomalaiskuntien rajakaupan erityisetuudet poistettiin lopulta vuoden 1992 tulliverolain muutoksen yhteydessä (479/1992). Hallituksen esityksen mukaan yhteiskunnallisen kehityksen vuoksi ja rajakaupan luonteen muututtua tuontioikeus ei enää vastannut alkuperäistä tarkoitustaan.⁹⁷¹ Perusteena oli myös, että Norjassa ja Ruotsissa pohjoisten rajaseutujen asukkailla ei enää ollut vastaavansuomalaisia erityisoikeuksia, ja Suomessakin ne oli rajoitettu vain kolmen kunnan asukkaita koskeviksi. Hallituksen esityksen mukaan rajakaupan erityisetuja koskeneet säännöt oli kumottava myös, koska niiden sijaan rajan ylittävässä kaupankäynnissä sovellettiin yleisesti EFTA-sopimusta.⁹⁷²

Rajan sääntelyn tempoilevuutta kuvaa, että Utsjoen, Inarin ja Enontekiön kuntien asukkaiden rajakaupan erityisetuudet palautettiin heti samana vuonna tulliverolakia

970 Vuoteen 1978 asti sovellettiin vuoden 1939 tullilainsäädännön ja sen myöhempään muutokseen sisällytettynä sääntelyä, jonka nojalla Enontekiön, Inarin ja Utsjoen paikallisilla asukkailla oli oikeus tuoda tullitta kotipaikalleen kunnan ja ulkomaan vastaisen maaran yli omaksi tarpeekseen kaikkia luvallisia tavaroita ylellisyystavaroita lukuun ottamatta. Pohjoisimmallakin rajaseudulla oli kuitenkin rajoitettu muun muassa kahvin, margariinin ja sokerin tuontimääriä, mutta sallitut enimmäismäärät olivat suuremmat kuin etelämpänä. Tullivapaus ei myöskään ollut sisällöllisesti rajoittamaton, vaan ainakin moottoriajoneuvot ja niiden osat oli rajattu sen ulkopuolelle. Valtioneuvostolla oli vuoden 1939 tullilain 94 §:n nojalla valtuus myöntää asukkaiden oikeuksia vastaava oikeus myös pohjoisimmassa kunnassa toimiville liikeyrityksille. Säännöksen perusteella Enontekiön kunnan elintarviketoimikunnalle myönnettiin tuontilupia tietyille elintarvikkeille ja niiden jakelusta vastasivat paikalliset kauppiat kunnan asukkaille jaettuja erityisiä ostokortteja vastaan. Puolestaan niitä tuotteita, joiden tullivapaaseen tuontiin myönnettiin lupa Enontekiön kunnalle, eivät kunnan asukkaat saaneet tuoda henkilökohtaisen osto-oikeutensa perusteella. Lisäksi tullilain 94 §:n nojalla pohjoisimpiin kuntiin tullivapaasti tuotujen tavaroiden kuljettaminen pois paikkakunnalta oli kielletty, ellei tavarosta sitä ennen ollut suoritettu täyttä tullia. Tämän säännöksen tarkoituksena oli eittämättä estää pohjoisimpien kuntien erikoissääntelyn käyttöä yleisen tullisääntelyn kiertämiseen. Eteläisempää rajaseutua sääntelyllisesti helpommasta asemasta huolimatta ainakin Enontekiöllä koettiin esimerkiksi 1980-luvun puolivälissä, että liian tiukat rajoitukset haittasivat rajakauppaa, joka oli muun kanssakäymisen tavoin helpottunut rajan uuden maantiesillan myötä. Ks. Pohjolan Sanomat 29.8.1983.

971 Ks. HE 209/1991 vp, 8: ”Kysymyksessä olevalla rajaseudulla olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet, liikenneyhteydet ovat parantuneet, asukkaiden liikkumistapa ja ostotottumukset ovat muuttuneet. Mymälöiden lukumäärä ja tavaravalikoima on lisääntynyt olennaisesti. Tullietuudet saattavat myös heikentää Suomen puolella kauppaa käyvien elinkeinonharjoittajien asemaa. Lisäksi erityisoikeuksia koskevien säännösten soveltaminen on hallinnollisesti vaikeaa.”

972 HE 209/1991 vp, 8, 15.

seuraavan kerran muutettaessa (1386/1992). Asia mainittiin hallituksen esityksessä, mutta ei perusteltu.⁹⁷³ Eduskunnan täysistuntokeskustelussa sitä kuitenkin puitiin. Keskustelun kulku ilmentää, kuinka pohjoisten rajaseutujen sääntelyllisen erityisaseman aika oli yhdentyvässä Euroopassa ohi.

Täysistuntokeskustelussa Lapin läänin vaalipiirin edustaja Timo E. Korva (kesk.) kiitelti pohjoisimpien kuntien rajakaupan erityisuuksien palauttamista. Korvan puheenvuoron perusteella asiasta oli käyty julkista keskustelua, mikä ”*käsittääkseni kaikille osoitti, että Suomen lainsäädännössä täytyy maan eri osien erityisolosuhteet riittävästi tunnustaa ja myös sopeuttaa lainsäädäntöä näiden erityisolosuhteiden puitteisiin.*”⁹⁷⁴

Lappilaiskansanedustaja Asko Apukka (vas.) totesi niin ikään, kuinka erityis oikeuksia poistaessaan hallituspuolueiden edustajien suulla ”*moneen otteeseen väitettiin, että tämä on sellainen jäännös, mikä ei missään tapauksessa voi enää säilyä yhdentyvässä Euroopassa, eikä tämä ole minkään integraatioketjityksen mukainen ja tällainen ei tule kuuloonkaan.*”⁹⁷⁵

Kansanedustaja Kimmo Sasi (kok.) oli yhtä mieltä siitä, että juuri poistetun kolmen pohjoisimman kunnan erivapauden palauttaminen ei ollut sääntelyllisesti johdonmukaista. Sasi piti kuitenkin todennäköisenä, että Euroopan yhentymisen myötä parin vuoden kuluttua etuoikeus jälleen poistettaisiin. Sasin mukaan: ”*Olisi ollut silloin aikoinaan luontevaa, kun Efta-sopimus solmittiin, että tällaisesta ns. perinteisestä oikeudesta olisi luovuttu. Tämä oikeus on sikäli aivan ainutlaatuinen, että eräistä kauppaliikkeistä raja-alueella – kuitenkin toisen valtion alueella, ei millään verovapaalla vyöhykkeellä – voidaan ostaa tuotteita verovapaaseen hintaan. Tässä suhteessa voidaan sanoa, että varmasti jossakin vaiheessa muutos tulee tapahtumaan. Jos ajattelemme EY:n perussääntöjä, on varsin todennäköistä, että niiden valossa ainakin tästä asiasta joudutaan keskustelemaan. Lopputulos todennäköisesti on, että siitä joudutaan luopumaan.*”⁹⁷⁶

Suomen vuoden 1978 tullilakiuudistuksen taustalla oli osaltaan muiden Pohjoismaiden jo toteuttamat uudistukset, kuten Ruotsin tullilaki (tullag, 1973:670). Myös Ruotsissa lainsäädännön uudistamisen perusteena oli silloisen tullisääntelyn vanhanaikaisuus suhteessa jo toteutuneeseen nopeaan kehitykseen ulkomaankaupassa, liikenneteknologiassa ja tavarankäsittelyssä. Lakimuutosta koskeneessa esityksessä ei Suomen tullilainsäädäntöä koskeneen hallituksen esityksen tavoin ar-

973 Ks. HE 278/1992 vp, 1, 14. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössäkään asiaa ei käsitelty. Ks. VaVM 61/1992 vp.

974 Ks. täysistunnon ptk. 161/1992 vp, 27.11.1992, asiakohta 19.

975 Ks. täysistunnon ptk. 161/1992 vp, 27.11.1992, asiakohta 19.

976 Täysistunnon ptk. 161/1992 vp, 27.11.1992, asiakohta 19.

vioitu pohjoisia rajaseutuvaikutuksia. Myöskään lausunnonantajien joukossa ei ollut Ruotsin esitykseen sisältyneen lausuntotiivistelmän perusteella pohjoista rajaseutua edustaneita tahoja.⁹⁷⁷

Suomen tavoin myös Ruotsissa oli ollut maan pohjoisia rajaseutuja koskenutta tullitoiminnan erityissäätelyä. Vuoden 1960 tullitaksa-asetuksessa (tulltaxeförordning 1960:391) rajaseutupoikkeukset oli rajattu Norrbottenin läänin lisäksi Norjan vastaisiin Värmlannin ja Jämtlannin lääneihin. Asetuksen 9 §:n nojalla varsinaisessa rajaliikenteessä kuljetetut tavarat olivat kuninkaan määräämässä laajuudessa tullivapaista. Norrbottenin lääni oli asetuksen valmisteluvaiheessa välittänyt hallitukselle Ruotsin puolen Tornionlaakson neuvoston, Haaparannan kaupungin ja alueen asianomaisten hallintovirkamiesten lausunnot.⁹⁷⁸ Siten vielä ainakin tuolloin pohjoisen rajaseudun edustajia oli kuultu heitä koskevien tullisääntelymuutoksen virallisessa valmistelussa.

Ruotsin vuoden 1973 tullilain nojalla annetun tulliasetuksen (tullförordning 1973:979) 12 §:n nojalla pohjoisen rajaseudun asukkaiden erillisen tullivapauden myöntäminen oli edelleen mahdollista.⁹⁷⁹ Tulliasetusta koskeneessa esityksessä aiemman kaltaisena pysytettyä pohjoisten rajaseutujen tullivapautta ei käsitellä perusteluissa tarkemmin.⁹⁸⁰ Suomen tavoin myös Ruotsin tullisääntely muuttui tiuhaan: esimerkiksi vuoden 1973 tulliasetusta muutettiin viitisentoista kertaa.⁹⁸¹ Asetus kumottiin Ruotsin tullilain vuoden 1987 uudistamisen yhteydessä (lagen om upphävande av viss tullagstiftning 1987:1070), jolloin sen sääntelyä siirrettiin uuteen lakiin tullivapaudesta (lagen om tullfrihet m.m. 1987:1069). Lain taustalla oli tavaravaihdon ja tullaustoiminnan kansainvälinen harmonisointi, eikä sen tullivapaussääntely sisältänyt enää pohjoisia rajaseutuja koskeneita poikkeamis-

977 Ks. prop. 1972:110, 40–42.

978 Ks. prop. 1960:98, 10, 113. Vuoden 1960 tullitaksa-asetus jossain määrin yksinkertaisti Ruotsin ja Suomen välisiä tullisääntelyn rajaseutupoikkeuksia, koska sen antamisen yhteydessä kumotussa vuoden 1929 asetuksessa (1929:316, tulltaxeförordningen) ja sitä edeltäneessä tullitaksa-asetuksessa (1911:80, förordning med tulltaxa för inkommande varor) tullivapaussäännökset olivat olleet selvästi yksityiskohtaisempia. Ks. prop. 1929:65; prop. 1911:227. Pikkutarkan asetustasoisien sääntelyn sijaan vuoden 1960 tullitaksa-asetusta tarkennettiin tullitaksajulistuksella (1960:391, tulltaxeringskungörelse). Se sisälsi säännökset Ruotsin ja Suomen sekä Ruotsin ja Norjan välisen rajaseudun niin sanotun rajakaupan tullivapaudesta, joka Suomen tavoin koski omaan tai perheen käyttöön tuotuja hyödykkeitä. Lisäksi tullivapaus sisälsi edelleen Suomen ja Ruotsin välisen vuonna 1926 tehdyn rajaseutujen porosopimuksen laajemmat tullivapausmääräykset. Suomen tavoin myös Ruotsissa matkustajatuonnin yleinen tullivapaus oli tiukasti rajattua ja yksityiskohtaisesti säänneltyä. Esimerkiksi vuoden 1966 tilanteessa Ruotsiin tullessaan matkustajat saivat tuoda tullivapaasti tavaroita yhteensä enintään 275 kruunun arvosta. Etenkin alkoholijuomia ja tupakkatuotteita koskivat kuitenkin vielä tiukat erityissäännöt. Ks. komiteanmietintö 1966: B39, 17–18; Krogh – Labba – Hanssen 1988, 10.

979 Kuitenkin Ruotsin hallitusmuodon uudistamisen myötä toimivaltuus erivapauksien myöntämiseen siirrettiin lailla (1975:94) kuninkaalta hallitukselle. Prop. 1975:8, 12.

980 Ks. prop. 1973:187, 73–74.

981 1974:319; 1974:984; 1975:94; 1975:95; 1975:1183; 1977:977; 1979:980; 1979:1187; 1979:1189; 1980:446; 1984:1022; 1984:1023; 1985:313; 1985:314; 1986:356.

mahdollisuuksia. Myöskään Ruotsin hallituksen esityksessä rajaseutukysymyksiä ei käsitelty.⁹⁸² Suomen tavoin myös Ruotsin tullilaki uudistettiin (lag om tullfrihet m.m. 1994:1547) EU-jäsenyyden alkamisen myötä.

Tornionlaakson ja yleisesti pohjoisen rajaseudun erityissäätelyn säilyttämisen edellytykset vähenivät siis samaa tahtia kuin yleinen länsieurooppalainen talousintegraatio eteni. Tästä huolimatta vielä varsin pitkään esiintyi toiveita pohjoisen rajan ylittävän taloudellisen toiminnan sääntelyn poikkeuksista.

Esimerkiksi Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittamassa vuonna 1988 ilmestyneessä Pohjoiskalotin rajakauppaa käsitelleessä raportissa painotettiin Ruotsin ja Suomen sekä Norjan ja Suomen välisen rajakaupan erityisheitojen tärkeyttä. Selvityksen mukaan oli paljon hyviä syitä etenkin aluepolitiikkaan liittyen, miksi Pohjoiskalotin rajakaupalle oli saatava omat, vapaammat tullisäännökset. Yleissäätelyä tai valuuttakurssipolitiikkaa ei pidetty realistisena keinona edistää pohjoisten rajaseutujen oloja. Raportin mukaan myös Pohjoiskalotin erityiset heimo- ja kulttuurisiteet ovat kiistatottomat, ja niillä olisi voitu perustella rajakaupan erityiskohtelua.⁹⁸³

Myös Norrbottenin lääninhallituksen vuoden 1992 rajayhteistyön kehittämistä koskeneessa raportissa painotettiin, että raja-alueet ja niiden elinkeinonharjoittajien erityisolosuhteet tulisi ottaa paremmin huomioon ja mahdollistaa sääntelyllisesti saumattomampi rajan ylittävä yhteistoiminta. Koettiin, että valtioiden toisistaan erilainen sääntely kohteli eri maiden toimijoita eriarvoisesti. Ruotsalaisraportin mukaan kokemuksena oli, että etenkin suomalaisviranomaiset pyrkivät suojelemaan omia elinkeinonharjoittajiaan muuttamalla tarpeen mukaan nopeastikin tullisääntelyä ja muita rajakaupan kannalta keskeisiä sääntöjä. Raportin mukaan alueen asukkaiden käsitys rajan molemmiin puolin oli, että rajaseudulla tulisi edelleen olla kaupankäyntiä ja taloudellista vuorovaikutusta koskevaa erityissäätelyä.⁹⁸⁴

Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien myötä Tornionlaakson tullisääntelypoikkeuksille ei kuitenkaan ollut enää oikeudellisia mahdollisuuksia riippumatta siitä, olisiko niille ollut laajempaa kansallista poliittista tahtoa. Suomessa vuoden 1994 tullilailla kumottiin silloinen tullilainsäädäntö kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan eurooppalaisten yhteisten sisämarkkinoiden lähtökohtana oli muun muassa tavaroiden täysin vapaa liikkuvuus sisämarkkina-alueella. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan kauppapolitiikan perusmääräys oli vuoden 1993 Maastrichtin sopimuksen⁹⁸⁵ (SopS 102–103/1994) 13 artikla ja sen

982 Ks. prop. 1986/87:166.

983 Krogh – Labba – Hanssen 1988, iii–v, 12.

984 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 23–26.

985 EYVL C 191, 29/7/1992, s. 1–112.

keskeisiä välineitä tullipolitiikka ja -lainsäädäntö. Sisämarkkinoiden tullisääntely sisältyi EU-asetuksiin, joita jäsenvaltion oli sovellettava sellaisenaan. Ne tulivat voimaan ilman erillistä voimaansaattamista samanaikaisesti Suomen ja Ruotsin jäsenyyksien alettua. EU-säännösten tarkoituksena oli varmistaa tuonnin ja viennin yhtenäinen tulli- ja muu kauppapoliittinen kohtelu. Unioniin liittyessään maiden oli luovuttava kansallisesta tullipolitiikastaan ja mukauduttava yhteisön järjestelmään.⁹⁸⁶ Muutoksen vaikutuksia Suomen ja Ruotsin väliselle rajalle ei kummankaan maan valtiopäiväasiakirjoissa erikseen arvioitu.⁹⁸⁷

Yhteiseen EU-sääntelyyn siirtyminen päätti siten aikakauden, jolloin Suomen tai Ruotsin pääkaupungeista olisi voitu valtiollisesti säännellä Tornionlaakson rajan tuontia ja vientiä. Esimerkiksi rajan yli tuotujen tavaroiden sallittua enimmäisarvoa ja -määrää koskeva sääntely poistui lukuun ottamatta erikseen unionitasoisesti säänneltyjä erikoishyödykkeitä, kuten tupakkaa ja alkoholia. Kuitenkin esimerkiksi alkoholin osalta verovapaan tuonnin sallitut enimmäismäärät kasvoivat verrattuna unionijäsenyyttä edeltäneeseen aikaan. Välitön muutos Tornionlaakson rajan ylittävässä alkoholikaupassa oli silti ennakoitua pienempi, koska maiden välinen alkoholin hintaero oli tuolloin varsin vähäinen.⁹⁸⁸ Alkoholin matkustajatuonnin verrattain suurten enimmäismäärien myötä etenkin alkoholiveroon tehdyt kansalliset muutokset ovat kuitenkin vaikuttaneet nopeasti ja merkittävästi Tornionlaakson rajan ylittävään alkoholikauppaan.⁹⁸⁹ Siten myös eurooppalaistuneen tullisääntelyn olosuhteissa hintaerot rajan eri puolilla ovat keskeisimmin ohjanneet rajakaupan suuntaa.

4.1.2 Tuonti-, vienti- ja hintasäännöstelystä vapaakauppaan

Etenkin ennen EU-aikaa on Tornionlaakson rajaseudun taloudellisen toiminnan kannalta ollut merkityksellistä monenlainen sääntely, jolla taloutta on pyritty valtiojohtoisesti ohjaamaan. Vaikka sääntelyllä ei välttämättä ole ollut nimenomaisena tarkoituksena ohjata rajaseutujen oloja, se on silti saattanut muuttaa rajan ylittävän toiminnan kannusteita verrattain avoimella Tornionlaakson rajalla.

Suomessa sotien aikana käyttöön otettu tuonnin ja viennin lisenssijärjestelmä säilyi varsin pitkään myös sotien jälkeen. Järjestelmään kuului edelleen myös pohjoista länsirajaa koskeneita poikkeussäännöksiä. Vuoden 1941 talouselämän

986 HE 257/1994 vp, 3–4, 6–7; prop. 1995/95:34, 1–2.

987 Ks. HE 257/1994 vp; VaVM 80/1994 vp; PeVL 22/1994 vp; prop. 1994/95:34; 1994/95:SkU8.

988 Ks. Österberg 1995, 295–301.

989 Esimerkiksi Tornion Alko on EU-aikana ollut välillä Suomen myyntitilaston kärjessä ja välillä taas kauempana kärkisijoilta. Yle, verkkouutinen 20.12.2004. ”Tornion Alko myy Suomen eniten”; Yle, verkkouutinen 18.5.2009: ”Tornion Alkon myynti notkahti.” Vuoden 2022 tilanteessa toisesta EU-maasta omaan käyttöön tai lahjaksi tuotujen alkoholijuomien ohjetasot olivat enintään: 110 litraa olutta, 90 litraa viiniä (josta enintään 60 litraa kuohuviiniä), 20 litraa välituotteita, 10 litraa muita alkoholijuomia. Ks. Tulli, verkkopalvelu: ”Alkoholin tuonti matkalta”. Luettu 30.11.2022.

säännöstelystä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain nojalla valtioneuvosto antoi esimerkiksi vuonna 1954 rajakauppaa koskeneen päätöksen (147/1954), jonka 1 §:ssä määriteltiin omaa tarvetta varten tuotavien välttämättömien tarvikkeiden lisenssivapaan tuonnin enimmäisarvoksi 25 000 (250) markkaa ja Lapin läänin alueella tuotettujen tarvikkeiden viennin enimmäisarvoksi 50 000 (500) markkaa neljännesvuosittain.⁹⁹⁰

Päätöksen 2 § sisälsi puolestaan yksityiskohtaisen listauksen niistä tarvikkeista, joita viennin lisenssivapaus koski.⁹⁹¹ Vuoden 1954 päätöksen kumosi vuonna 1960 ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisesta annetun lain (507/1960) nojalla annettu uusi valtioneuvoston päätös rajakaupasta (518/1960). Sillä lisenssivapaan tuonnin rajaksi asetettiin 75 000 (750) markkaa puolivuositain lukuun ottamatta henkilö-, farmari- tai pakettiautoa tai auton moottoria.⁹⁹²

Vuonna 1961 annettiin uusi laki maan ulkomaankaupan turvaamisesta. Laki oli voimassa vuoden 1974 ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta annetun lain (157/1974; asetus 162/1974) voimaantuloon asti. Vuoden 1961 lain 1 §:n nojalla Suomen tasavallan ja yhden tai useamman muun valtion välisten ulkomaankauppaa koskevien sopimusten toteuttamiseksi ja maan ulkomaankaupan turvaamiseksi voitiin tarvikkeiden tuontia ja vientiä sekä ulkomaista maksuliikennettä rajoittaa sen mukaan kuin laissa säädettiin.

Lain 3 §:n nojalla ulkomaankauppaa koskevien sopimusten toteuttamiseksi tai työllisyyden tai maksutaseen turvaamiseksi asetuksella voitiin rajoittaa tavaroiden tuontia ja vientiä, sikäli kuin se oli tarpeen sopimuksissa sallituissa rajoissa. Lain nojalla annetun maan ulkomaankaupan turvaamista koskevan asetuksen (614/1961) 4 §:ssä säädettiin vuoden 1939 tullilain 90, 92, 93, 94 ja 95 §:ssä mainituista tarvikkeista, joita saatiin tuoda ja viedä ilman vientitarkkailuilmoitusta. Pykälän toisen momentin nojalla tarkemmat näitä tarvikkeita koskevat määräykset antoi valtioneuvosto.

Ulkomaankaupan turvaamista koskeneen asetuksen 4 §:n nojalla annettu valtioneuvoston päätös tuonnista tai viennistä ilman tuontilisenssiä tai hyväksytyä vien-

990 Suluissa oleva luku viittaa vuoden 1963 rahauudistukseen jälkeisiin summiin. Tuolloin otettiin käyttöön niin sanottu uusi markka, jonka arvo oli 100 vanhaa markkaa eli uudistuksessa niin sanotusti leikattiin lopusta kaksi nollaa. Tilastokeskus, verkkopalvelu: ”Rahanarvonmuunnin”. Luettu 5.6.2023.

991 Lisenssivapaat tuotteet oli jaoteltu tullitariffin nimikkeittäin ja niitä oli yhteensä noin 50 tuoteluokkaa. Rajaseudun viennin lisenssivapaus koski muun muassa eläviä hevosia, maalaisvoita, munia, makkaraa, heinää, ruokaleipää, suksivoiteita, karvalakkeja, alle metrin mittaisia koivu- ja havupuun halkoja, kala-verkkoja, käsintehtyjä ostoslaukkuja, puukkoja ja uistimia.

992 Komiteanmietintö 1966: B 39, 16–17.

titarkkailuilmoitusta (619/1961) sisälsi tullilain 94 ja 95 §:iin sisältyneitä rajaseutua koskeneita säännöksiä tarkentavaa sääntelyä. Valtioneuvoston päätöksen 1 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla pohjoisten rajakuntien⁹⁹³ asukkaat saivat tuoda ilman tuontilisenssiä omaa tarvettaan varten välttämättömiä tarvikkeita enintään 75 000 markan (750) arvosta puolivuositain.

Lisenssivapaa tuonti ei kuitenkaan koskenut autoja, auton moottoreita tai auton osia. Lisäksi saman päätöksen 2 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan edellä tarkoitettujen kuntien asukkaat olivat oikeutetut viemään maasta Lapin läänin alueella tuotetut marjat, poronlihan ja enintään metrin pituiset halot rajoituksetta sekä teollisuustuotteita lukuun ottamatta sellaiset muut tavarat, joiden määrä ei puolivuositain ylittänyt 150 000 (1500) markkaa. Tullilaitos valvoi lisenssimääräysten noudattamista tullauskirjojen avulla.⁹⁹⁴

Valtioneuvoston vuoden 1961 päätös siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumottiin vasta vuonna 1987 uudella valtioneuvoston päätöksellä tavaroiden tuonnista tai viennistä ilman tuontilisenssiä tai hyväksytyä vientitarkkailuilmoitusta (947/1987).

Päätöksen 2 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla hyväksytyä vientitarkkailuilmoitusta ei vaadittu Lapin läänin alueella kerätyille tai tuotetuille marjoille, poronlihalle, poltopuille ja muille näihin rinnastettaville tavaroille, jotka rajakuntien asukkaat saivat viedä maasta. Saman kohdan nojalla vientitarkkailuilmoituksesta vapaan viennin arvon yläraja oli muussa tapauksessa enintään 10 000 markkaa, jos tavarana alkuperä oli Suomi, eikä siitä muualla laissa vaadittu tuontilisenssiä.

Vuoden 1987 päätös puolestaan korvattiin vuonna 1991 uudella saman nimisellä valtioneuvoston päätöksellä (1106/1991), joka sisälsi vastaavan Lapin rajakuntien asukkaita koskeneen poikkeuksen. Kyseinen päätös rajaseutupoikkeuksineen kumoutui lopulta vuonna 1996 kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 11 §:n nojalla.

Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista eritellä jokaista muutossäädöstä vaan olennaista on hahmottaa, että Suomen tuonnin ja viennin sääntely oli yksityiskohdasta, laajaa ja jatkuvassa muutoksessa: vuoden 1961 asetusta ulkomaankaupan turvaamisesta muutettiin voimassaoloaikaan vuoteen 1974 mennessä lähes parikymmentä kertaa ja pelkästään vuonna 1965 viidesti.⁹⁹⁵ Vuoden 1974 asetusta maan

993 Utsjoki, Inari, Enontekiö, Muonio, Kolari, Pello, Ylitornio, Karunki, Alatornio, Tornio.

994 Ks. Komiteanmietintö 1966: B 39, 10.

995 595/1962; 638/1962; 134/1963; 394/1963; 585/1963; 5/1965; 438/1965; 514/1965; 637/1965; 719/1965; 438/1966; 476/1966; 760/1966; 311/1967; 662/1967; 410/1968; 141/1974.

ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta muutettiin sitäkin tiuhaan, vuonna 1982 neljästi.⁹⁹⁶ Tullisääntelyn tavoin kiivaaseen tahtiin muuttuneen tuonti- ja vientisääntelyn yksityiskohtien seuraaminen ja noudattaminen on eittämättä ollut haastavaa niin sääntöjä soveltaneille rajan viranomaisille kuin rajaseudun asukkaille. Suomen ja Ruotsin välisen rajan taloudellista sääntelyä 1960-luvulla selvittäneen Uno Dahlin mukaan kaikkia valtiovarainministeriön kirjeen muodossa annettuja rajakauppaa koskeneita sääntöjä ei ollut tietävästi edes julkaistu Suomen asetuskokoelmassa.⁹⁹⁷

Hyödykkeiden tuonnin ja viennin ohella myös valuutan kuljettaminen ja käyttö rajan ylittävästi oli myös pitkään sotien jälkeen tiukasti säänneltyä. Vielä vuonna 1959 annettiin määräaikainen laki valuutan säännöstelystä (441/1959). Lain voimassaoloa kuitenkin venytettiin alkuperäisestä kahdesta vuodesta (1960–62) useaan kertaan aina 1970-luvulle saakka.⁹⁹⁸ Lain 1 §:n mukaisesti valtioneuvostolla oli maan maksukyvyyn turvaamiseksi muun muassa valta rajoittaa maksuvälineiden, arvopapereiden ja saamistodistusten vientiä maasta. Valtioneuvosto saattoi myös määrätä, että jokainen, joka piti hallussaan ulkomaisia maksuvälineitä, arvopapereita tai saamisia tai ulkomailla olevia markkamääräisiä saamisia oli velvollinen luovuttamaan tai siirtämään ne täyttä korvausta vastaan Suomen Pankille.

Valtioneuvosto puolestaan antoi lain säännöksiä tarkentaneen päätöksen valuutan säännöstelystä (463/1959), jonka 12 §:n 1 momentissa kiellettiin suomalaisten setelien ja vaihtorahojen vienti maasta. Kuitenkin saman pykälän 2 momentti sisälsi rajaseutupoikkeuksen: henkilö, jonka toistuvat käynnit naapurimaassa eivät ulottuneet kauemmaksi kuin maarajaan ulottuvaan kuntaan, sai käyntien yhteydessä viedä kalenterikuukauden aikana maasta yhteensä enintään 20 000 (200) markkaa. Päätöksen 26 §:n nojalla valtiovarainministeriö antoi tarkemmat määräykset päätöksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, ja sillä oli myös valta myöntää poikkeuksia päätöksen määräyksistä saatuaan asiasta Suomen Pankin lausunnon. Valtiovarainministeriön valuutan säännöstelystä annetun valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta antama päätös sisälsi eräitä (547/1959) rajaseudun kuntien⁹⁹⁹ asukkaita koskeneita helpotuksia.

Valtiovarainministeriön päätöksen 6 §:n mukaan rajakaupan puitteissa maasta viedyistä tarvikkeista ei ollut velvollisuutta jättää Suomen Pankkia varten jäljennöstä tavaralaskusta, tuonti- tai vientitavarailmoituksen kappaletta eikä jäljennöstä polttopuuta koskevasta mittaustuloksesta.

996 852/1974; 1087/1974; 825/1975; 86/1976; 828/1976; 1043/1977; 1064/1978; 1088/1979; 460/1980; 416/1981; 679/1981; 939/1981; 164/1982; 483/1982; 752/1982; 1041/1982; 1028/1983; 906/1984; 680/1985; 937/1986; 900/1987.

997 Ks. Dahl 1964, 43.

998 597/1962; 544/1964; 600/1966; 647/1968; 865/1970.

999 Enontekiö, Muonio, Kolari, Pello, Ylitornio, Karunki, Alatornio, Tornio.

Päätöksen 7 §:n mukaan rajakunnan asukkaalla, joka oli rajakaupan puitteissa vienyt sallittuja tavaroita maasta, oli oikeus käyttää viennistä saamansa ulkomaiset ja kotimaiset maksuvälineet ennen niiden tuomista Suomeen tarvikkeiden ostoon vientimaassa. Tämä oli periaatteessa merkittävä poikkeus valuutan säännöstelystä annetun päätöksen 8 §:n 1 momenttiin, jonka nojalla jokaisen Suomessa asuvan oli luovutettava Suomen Pankille omistamansa ulkomaiset maksuvälineet, ulkomaanrahan tai markkamääräiset erääntyneet saamisensa ulkomaalla asuvalta samoin kuin ulkomailla olleet rahatalletuksensa sekä muilla tileillä olleet varansa.

Käytännössä osto-oikeuden enimmäismäärä oli kuitenkin rajoitettu siihen enimmäisarvoon, joka oli rajakaupassa sallittua tuoda maahan ilman tuontilisenssiä. Tiukan valuutasääntelyn myötä vaihtokauppa oli käytännössä rajakaupan tärkeä maksumuoto.¹⁰⁰⁰

Tornionlaakson rajan kaupankäynnin suuntaan ja määrään ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat suoran rajasääntelyn lisäksi maiden väliset hyödykekohtaiset hintaerot. Nykyään vähittäishinnat määräytyvät pääsääntöisesti markkinaehtoisesti, mutta ennen EU-aikaa taloutta säänneltiin niin Suomessa kuin Ruotsissa myös vähittäishintojen osalta. Tätä ilmentää esimerkiksi Suomen hintojen turvaamisesta annetun lain (444/1957) nojalla annettu yksityiskohtainen valtioneuvoston päätös hintojen sekä maksujen valvonnasta ja säännöstelystä (363/1958).

Myös vuoden 1966 rajakauppakomitean mietinnössä rajakauppaan ja ostosmatkailuun vaikuttaneina tekijöinä mainittiin Suomen päätökset alentaa vaihteittain eräiden kahvilaatujen sekä pala- ja kidesokerin vähittäishintoja. Toisaalta eräiden maataloustuotteiden, kuten voin ja useiden riisiryynilaatujen hintaa oli mietinnön mukaan nostettu.¹⁰⁰¹

Vuonna 1974 Suomessa säädetty hintavalvontalaki (156/1974) antoi valtioneuvostolle edelleen laajat toimivaltuudet viime kädessä määrätä hyödykkeelle ylin sallittu hinta tai hinnoitteluperuste.¹⁰⁰² Useimmat hintasääntelypäätökset koskivat polttoaineen tai kahvin kaltaisia kuluttajatuotteita tai hyödykkeitä, joilla on ollut keskeinen merkitys Tornionlaakson rajan ylittävässä kaupankäynnissä.¹⁰⁰³

1000 Ks. Vehkaperä 1978, 164; Melaluoto-Lantto 1982, 23–24.

1001 Komiteamietintö 1966: B 39, 38, 40.

1002 Valtioneuvoston hinnoittelupäätöksestä oli kuitenkin viipymättä ilmoitettava eduskunnalle, joka saattoi lain 23 §:n nojalla kumota sen.

1003 Hintavalvontalain lain nojalla annettiin lukuisia hintasääntelypäätöksiä, joista useimmat koskivat nestemäisten polttoaineiden hinnoittelua (mm. 217/1975; 375/1977; 845/1982; viimeisimpänä 604/1988) sekä elintarvikkeita, kuten päätös sokerin hinnan tai hinnoitteluperusteen vahvistamisesta (373/1975), päätös paahdetun kahvin hinnoista (62/1976) sekä päätös kananmunien hinnoista (310/1978). Vuoden 1974 hintavalvontalaki kumottiin vuonna 1988 lailla hintasulusta (717/1988).

Valtioneuvosto antoi hintavalvontalain nojalla myös päätöksiä hintasuluista, jotka lukitsivat päätöksessä määriteltyjen joko Suomessa tuotettujen tai maahan tuotujen hyödykkeiden maksimivähittäishinnat jonkin tietyn päivämäärän hintatasoon. Myös hintasulkujen piiriin kuului lukuisia rajakaupan kannalta keskeisiä tuotteita, kuten vaatteita, makeisia ja elintarvikkeita.¹⁰⁰⁴

Hintasääntelylainsäädännöllä oli merkitystä pohjoisen rajaseudun taloudellisille olosuhteille, mutta esimerkiksi vuoden 1974 hintavalvontalain valtiopäiväasiakirjoissa tällaisia vaikutuksia ei arvioitu.¹⁰⁰⁵

Suomen tavoin myös Ruotsissa valtiovallalla oli laajat toimivaltuudet hintasääntelyyn poikkeukselliseksi katsotuissa tilanteissa. Tätä ilmentää siihenastisen lainsäädännön korvanneen vuoden 1956 lain nimike allmän prisregleringslag (1956:236) eli yleinen hintasääntelylaki. Lainsäädäntö mahdollisti keskusjohtoisten enimmäishintojen asettamisen tuotteille ja palveluille.¹⁰⁰⁶

Lainsäädännön toimeenpanoa varten perustettiin myös vuoteen 1988 asti toiminut valtiollinen hinta- ja kartelliviranomainen Statens pris- och kartellnämnd. Taloudellisen toiminnan sääntelypäämäärien muutosta kuvaa, että vastaavan viranomaisen nimi on nykyään Konkurrensverket eli kilpailuvirasto.¹⁰⁰⁷

Suomesta poiketen Ruotsissa hintasääntelyä ei kuitenkaan ainakaan laajemmassa määrin sovellettu 1950- ja 1960-luvuilla, mutta toimet otettiin jälleen käyttöön 1960–1970-luvun taitteessa. Vuodesta 1973 lähtien Ruotsissa säänneltiin jatkuvasti 1980-luvulle asti ainakin maidon hintaa ja tilapäisesti myös joidenkin muiden peruselintarvikkeiden hintoja.¹⁰⁰⁸ Suomen hintasääntelyn tavoin Ruotsin säänte-

1004 Ks. esim. valtioneuvoston päätös 3/1982 vp hintasulusta ja eräiden hyödykkeiden hintojen säännöstelystä sen jälkeen, joka lukitsi päätöksessä tarkoitetut hinnat enintään 4.10.1982 tasoon. Hintasulun piirissä oli laaja kirjo erilaisia kuluttajatuotteita ja -hyödykkeitä, kuten berliininmakkara, trikooalusvaatteet ja kerrastot, letkupölynimurit, vähittäispakatut astianpesuaineet ja asbestilevyt. Hintasulun piirissä olleet kotimaiset tuotteet oli jaettu 97 eri ryhmään ja maahan tuodut 92 ryhmään.

1005 Ks. HE 217/1973 vp; PeVM 38/1973 vp.

1006 Ks. esim. vuoden 1956 lain 2 §: ”Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer äger föreskriva visst pris, som provas skäligt, att gälla som högstpris vid frivillig försäljning av viss förnödenhet eller frivilligt utförande av viss tjänst. Högstpriset må icke överskridas med mindre säljaren eller den som utför tjänsten erhållit tillstånd därtill. Den som fastställt högstpriset äger bestämma på vilken myndighet det skall ankomma att bevilja sådant tillstånd.”

1007 Ks. hinta- ja kartelliviranomaisen perustamista koskeva esitys prop. 1956:97. Nykyisen Konkurrensverketin tehtävänä on hintasääntelyn valvonnan ja toimeenpanon sijaan edistää kilpailun tehokkuutta: ”Vi arbetar för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.” Ks. Konkurrensverket. Swedish Competition Authority, verkkopalvelu. Luettu 25.5.2023.

1008 Hintasääntely tai hintasulut eivät kuitenkaan olleet markkinatalousmaidenkaan piirissä mikään pohjoismainen erikoisuus vaan niitä otettiin 1970-luvun vuosina käyttöön myös muun muassa Alankomaissa, Belgiassa, Tanskassa, Ranskassa, Italiassa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Norjassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. SOU 1981:40, 23, 29–30.

lytoimien perusteena oli etenkin pyrkimys hillitä hintojen nousua ja suojata rahan arvon vakautta kansantalouden ulkoisilta ja sisäisiltä epävakaukselta. Ainakin Ruotsissa katsottiin myös, että oikein toteutettuna hintasääntely voisi nopeuttaa kansantalouden kehitystä. Sääntelyn mahdollisten kielteisten puolien osalta rajaseutuvaikutuksia ei Ruotsissakaan näytetty virallisissa asiakirjoissa huomioidun vaan myös haittojen tarkastelu oli valtiokeskeistä.¹⁰⁰⁹

Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista käydä yksityiskohtaisesti läpi kummaan valtion kulloisiakin kuluttajahintojen sääntelyä koskeneita päätöksiä. Olenaista on ymmärtää, että hinnat Tornionlaakson rajan kummallakaan puolella eivät määräytyneet vapaasti kysynnän ja tarjonnan mukaan. Molempien valtioiden pääkaupungeissa tehtiin itsenäisiä hintasääntelypäätöksiä. Niihin ei mitä ilmeisimmin yleensä sisältynyt rajaseutupoikkeuksia, mutta kuitenkin ainakin polttoaineen jakeluun ja hinnoitteluun liittyen tehtiin ajoittain poikkeusratkaisuja.

Autoistumisen myötä liikennepolttoaineista oli tullut rajakaupan tärkeä kilpailutuote, joka veti asiakkaita rajan ylitse myös muille ostoksille. Vuoden 1973 energiakriisin oloissa niin Suomi kuin Ruotsikin rajoittivat voimakkaasti polttoaineen myyntiä. Suomessa myynti ulkomaalaisille oli aluksi kokonaan kielletty, mutta länsirajan huoltamot saivat tärkeän poikkeuksen myydä polttoainetta myös ruotsalaisille. Ruotsi puolestaan lopetti myynnin paitsi ulkomaalaisille myös rajoitti bensiinin jakelua omille kansalaisilleen siinä määrin, että ruotsalaisautoilijat ostivat ajoittain Suomen puolen asemat tyhjiksi.¹⁰¹⁰

Valtiollisten hintapäätösten myötä polttoaineen ostaminen siirtyi nopeasti rajan puolelta toiselle. Suomessa polttoaineen hintaa korotettiin loppuvuodesta 1982, mikä lähes pysäytti Suomen puolen huoltoasemien myynnin. Vuoden 1983 toukuun alusta Neste oy, polttoaineiden jakeluyhtiöt ja eräät Suomen puolen länsirajan huoltamoyrittäjät sopivat valtioneuvoston suosituksesta 50 pennin alennuksesta moottoripolttoaineiden litrahintaan. Alennuksella pyrittiin varmistamaan ”suomalaisen polttoaineen” saanti Tornionlaaksossa ja turvaamaan työpaikkoja.¹⁰¹¹

Päätös koski paria kymmentä länsirajaa pitkin kulkevan tien varrella sijainnutta huoltoamo. Suurimman osan kustannuksista kantoi valtionyhtiö Neste ja huoltamoyrittäjän kustannukseksi jäi kattaa alennuksesta viisi penniä litralta. Alennus ei siis koskenut rajakuntia kokonaisuudessaan, eikä myöskään kauppaliikkeitä, joilla oli polttoainejakelua muun toiminnan ohella. Suomalaishuoltamoiden kilpailuetua lisäsi, että Ruotsissa oli jo Suomen toimista riippumatta ehditty päättää korotuksesta polttoainehintoihin.¹⁰¹²

1009 Näin oli edelleen myös 1980-luvun alussa, jolloin hintasääntelyjärjestelmästä tehtiin Ruotsissa perusteellinen virallinen selvitys. Ks. SOU 1981:40 hintasääntelyn arvioituista eduista (63–84) ja mahdollisista haitoista (85–104).

1010 Teerijoki 2010, 398.

1011 Pohjolan Sanomat 3.5.1983.

1012 Pohjolan Sanomat 3.5.1983. Alennuksen myötä polttoaineen hinta oli rajan molemmin puolin

Suomen rajaseudun polttoaineen erityishinnoittelu oli kuitenkin tempoilevaa. Esimerkiksi syyskuun 1983 alusta alennusta pienennettiin, vaikka Suomen polttoaineen vähittäishinnan yleiskorotuksen vuoksi rajalla oli pikemminkin odotettu alueellisen alennuksen kasvattamista. Toisaalta länsirajan alennuksen pieneminen helpotti kysyntäongelmiin joutuneita Kemin seudun huoltamoyrittäjiä, koska polttoaineen jakelussa länsiraja oli liukunut alennusten myötä itään päin.¹⁰¹³

Noin puolitoista vuotta voimassa ollut hintatuki poistettiin loppuvuodesta 1984, mutta palautettiin jälleen maaliskuun alusta 1985. Tuen palauttamiseksi länsirajan huoltamoyrittäjät olivat välittäneet tietoja vähentyneestä myynnistään hintojenohjailupolitiikasta vastanneelle kauppa- ja teollisuusministeriölle.¹⁰¹⁴ Neste poisti hintatuen kuitenkin lopullisesti kesällä 1985, ja myöhemmin polttoaineen hintasuhde muuttuikin Suomen puoleisen rajaseudun kannalta edulliseksi.¹⁰¹⁵ Tämä puolestaan käänsi Tornionlaakson rajaliikenteen suuntaa itään päin, mihin ruotsalaiset puolestaan vastasivat alueellisella öljy-yhtiöiden hintatuella.¹⁰¹⁶

Ainakaan tämän tutkimuksen tekemisen yhteydessä tietooni ei ole tullut polttoaineen alueellisen erityishinnoittelun kaltaisia muita vastaavia toimia Tornionlaakson rajalla. Suomen puolen Tornionlaakson kuntain toimikunta oli kuitenkin ehdottanut Ruotsin ja Suomen välisen hintaeron tasoittamiseksi myös ainakin voin hinnan alueellista alentamista, mihin kauppa- ja teollisuusministeriöstä ei ollut saatu myönteistä suhtautumista.¹⁰¹⁷

Nimellishintojen sääntelyn ohella Tornionlaakson rajaseudun kaupankäyntiolo-suhteisiin ovat vaikuttaneet myös kansalliset valuuttakurssipolitiikat, jotka ovat määrittäneet maiden välisiä suhteellisia hintaeroja. Suomen ja Ruotsin valuuttojensa eritahtiset devalvoinnit olivat omiaan muuttamaan äkillisesti kaupan suuntaa.

Suomi devalvoi vuonna 1957 ja jälleen vuonna 1967. Valuutan ulkoisen arvon merkittävä alentuminen käänsi kaupan suunnan Ruotsista Suomeen päin ja aloitti tuolloin Tornion liike-elämän kukoistuskauden: ruotsalaisten suhteellinen ostovoima parani ja heitä alkoi tulla välitöntä rajaseutua kauempaakin esimerkiksi vaateostoksille. Vastavasti haaparantalaiskauppiat joutuivat ongelmiin, vaikka Suomesta käytiin edelleen hakemassa ravintorasvoja ja kahvia. Ruotsalaiskauppiat vaativat maansa päättäjiltä tukia voidakseen tehdä alueellisia hinnanalennuksia, mutta ennen pitkää rajaseudun

laadusta riippuen noin kolme markkaa litralta; Teerijoki 2010, 399.

1013 Pohjolan Sanomat 1.9.1983.

1014 Pohjolan Sanomat 1.3.1985.

1015 Rantakokko 1993a, 75.

1016 Teerijoki 2010, 399.

1017 Ks. Rantakokko 1993a, 73.

kauppavaihto alkoi jälleen tasoittua ilman hintatukea.¹⁰¹⁸ Suomen devalvaatioetu oli kadonnut 1970-luvun puoliväliin tultaessa, mikä puolestaan johti Suomen puolen rajakaupan liikevaihdon puolittumiseen muutamassa vuodessa.¹⁰¹⁹

Ruotsin hallitus puolestaan devalvoi kruunun vuonna 1977. Suomi vastasi tähän muutamana päivänä kuluttua omalla devalvaatiopäätöksellään, joten vaikutukset pohjoiselle rajakaupalle jäivät tuolloin pieniksi. Rajakauppa kuitenkin kääntyi jälleen Ruotsin eduksi etenkin vuoden 1981 devalvaation jälkeen. Vielä 1970-luvun alussa torniolaiskauppiaiden liikevaihdosta jopa 75–90 % saattoi tulla ruotsalaisilta, mutta 1980-luvun puoliväliin mennessä ruotsalaisostajien osuus oli kutistunut noin 20 prosenttiin.¹⁰²⁰

Hintaedun kääntyminen Ruotsille ulotti vaikutuksensa myös välitöntä Tornionlaakson rajaseutua kauemmas: Suomesta saapui Ruotsiin varta vasten järjestetyillä bussikuljetuksilla niin sanottuja rasvaretkeläisiä. Suhtautuminen Ruotsista ostamiseen määrittyi aiempaan tapaan toimijoiden omien taloudellisten intressien mukaisesti. Esimerkiksi Tornionlaakson kuntain toimikunta ehdotti vuonna 1976 pohjoisen rajaseudun kehittämistä vapaakauppa-alueeksi. Toisaalta Ruotsin kasvaneen vetovoiman myötä asiakkaitaan menettäneet suomalaiskauppiat Oulua myöten hermoistuivat ja vaativat rajakauppasäännösten tiukentamista. Lisärajoituksia pohjoiseen rajakauppaan vaati 1980-luvulla myös maataloustuottajien keskusjärjestö MTK. Korkeampien taloudellisten rajaesteiden suojissa olisi ollut mahdollista välttyä tiukan kilpailun vaikutuksilta.¹⁰²¹

Tullisääntelyn yhdenmukaistamisen tavoin EU-jäsenyys pääosin poisti myös muunlaiset mahdollisuudet säännellä kansallisesti kaupallisen toiminnan olosuhteita, kuten kuluttajahintoja. Kuitenkaan esimerkiksi Suomen ja Ruotsin kauppajen aukioloaikoja ei unioniajan alettua yhdenmukaistettu: Ruotsissa etenkin viikonloppuaukioloajat olivat Suomea vapaammat.¹⁰²² Tämä toi kilpailuetua Tornionlaakson ruotsalaiskauppiaille, mihin Suomessa vastattiin kansan suussa ”rajakauppalaiksi” kutsutuilla rajaseudulla sijaitsevien liikkeiden poikkeusluvilla. Aiemmin Suomen kauppa- ja teollisuusministeriö oli voinut myöntää aukioloon poikkeuksia. Vuonna 1994 vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annettua lakia (435/1969)

1018 Bernstedt 1974, 21; Kärki 1977, 10; Teerijoki 2010, 222, 226–227. Etenkin Suomen vuoden 1974 tulopoliittisen kokonaisratkaisun myötä eräiden keskeisten elintarvikkeiden hintoja nostettiin ja vastaavasti Ruotsissa elintarvikkeet halpenivat verotuksen alentamisen ja yleisen hintasääntelyn myötä. Kärki 1977, 10, 31.

1019 Rajakaupan kova kilpailu palveli kuitenkin ainakin alueen kuluttajia, koska Tornion seudulla valitsi muuhun Suomeen nähden edullinen hintataso. Teerijoki 2010, 398.

1020 Krogh – Labba – Hanssen 1988, 35–36; Teerijoki 2010, 398.

1021 Rantakokko 1993a, 73; Teerijoki 2010, 399.

1022 HE 259/1993 vp, 1–2. Ruotsissa aukioloajat vapautettiin vuonna 1972 ja vuoden 2010-luvun tilanteessa yli puolet liikkeistä oli säännöllisesti avoinna sunnuntaisin, kaupunkialueilla lähes kaikki kaupat. Ks. HE 88/2015 vp, 5.

muutettiin (446/1994) siten, että nyt lääninhallitus saattoi erityisistä syistä sallia aukiolon muinakin kuin laissa säädettyinä aikoina. Hallituksen esityksen mukaan erityisinä syinä voitiin mainita muun muassa rajakaupan erityisolosuhteet.¹⁰²³ Vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista annettu laki (945/2009) kumottiin (1518/2015) ja kauppojen aukioloaikojen rajoitukset poistettiin Suomessakin vuoden 2016 alusta. Suomen lakiuudistus poisti yhden jäljellä olleen Tornionlaakson sääntelyeron, vaikka sen kansallisena tarkoituksena olikin yleinen sääntelynpurku ja pyrkimys parantaa perinteisen kaupan kilpailukykyä suhteessa verkkokauppaan. Rajaseutuvaikutuksia hallituksen esityksessä ei nimenomaisesti arvioitu.¹⁰²⁴

Kokonaisuutena kaupallisen toiminnan sääntelyerojen pientyminen Suomen ja Ruotsin välillä on joissain tapauksissa voinut vähentää ostosmatkailun kannattavuutta ja osaltaan taloudellisia kannustimia rajan ylittävälle liikkuvuudelle. Toisaalta rajaseudun asukkaat ovat myös unioniaikana sopeutuneet joustavasti hintojen muutoksiin ja matkustaneet rajan yli, jos siitä on ollut saavutettavissa taloudellista hyötyä. Taloudellisilla kannustimilla on ollut edelleen keskeinen merkitys rajan sosiaalisen todellisuuden rakentumiselle. Helena Ruotsalan mukaan rajan toisella puolella ostoksilla käyminen on lisännyt rajaseudun asukkaiden monipaikkaisuuden kokemusta.¹⁰²⁵

Euroopan unionin jäseniksi liittyttyään niin Suomi kuin Ruotsikin olivat Maastrichtin sopimuksen nojalla periaatteessa myös sitoutuneet liittymään perustettavaan eurooppalaiseen yhteisvaluuttaan. Ruotsi on kuitenkin Suomesta poiketen säilyttänyt kansallisen valuuttansa ja pidättäytynyt eurovaluutan käyttöönotosta.¹⁰²⁶ Suomi puolestaan teki vuonna 1998 yhteisvaluuttaan siirtymisen edellyttämät

1023 HE 259/1993 vp, 4. Vastaava poikkeamismahdollisuus sisältyi myös myöhempään aukiolainsäädäntöön, kuten vuonna 2000 annettuun lakiin parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista (1297/2000). Lain esitöiden mukaan siinä tarkoitettujen erityiset syyt olivat pääosin sellaisia ulkopuolisia tekijöitä, jotka ainakin hetkellisesti lisäävät kulutuskysyntää tai joiden vuoksi liike lain sallimien aukiolojen vuoksi joutuu kilpailijoitaan huonompaan asemaan. Esityksen mukaan juuri valtakunnan raja-alueella voi muun muassa kilpailullisista syistä olla tarvetta laajempaan aukioloon. Ks. HE 49/2000 vp, 8. Poikkeuslupahakemuksia käsitelleen Lapin lääninhallituksen virkamiehen mukaan hakemus oli vapaamuotoinen ja perusteeksi riitti, että kauppa oli rajan tuntumassa ja kuntaan oli myönnetty muitakin lupia: ”Silloin lupa tulee automaattisesti, koska kaikkia on kohdeltava tasapuolisesti.” Kaleva, verkkouutinen 13.1.2007: ”Jo 16 vuotta sunnuntaikauppaa”. Vuoden 2014 alusta poikkeuslupien käsitteleminen keskitettiin aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) muutoksella (1039/2013) Lapin aluehallintovirastoon. Ks. HE 88/2015 vp, 3.

1024 Ks. HE 88/2015 vp, 8–12.

1025 Ks. Ruotsala 2011, 210.

1026 Maastrichtin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti jäsenvaltioiden oli siirryttävä yhteisvaluutan käyttöönottoon: ”Therefore all Member States shall, whether they fulfil the necessary conditions for the adoption of a single currency or not, respect the will for the Community to enter swiftly into the third stage, and therefore no Member State shall prevent the entering into the third stage.” Kuitenkin Tanskaa koskeva pöytäkirja sisälsi tämän velvollisuuden osalta poikkeuksen. Ks. EYVL C 191, 29/7/1992, 87, 89.

kansalliset lainsäädäntömuutokset (214/1998, 215/1998; 216/1998) ja liittyi Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU).¹⁰²⁷ Eurosta tuli rahaliittoon liittyneiden jäsenvaltioiden tilivaluutta vuoden 1999 alusta ja käteisvaluutta vuoden 2002 alusta. Euroalueen ja siihen kuuluvan Suomen rahapolitiikka on EMU-jäsenyyden myötä määrittynyt Euroopan keskuspankin johtamassa eurojärjestelmässä, joten aiemman kaltainen kansallinen rahapoliittinen ohjaus ei ole enää mahdollista. Valuuttakurssimuutokset ovat kuitenkin myös Suomen euroon liittymisen jälkeen vaikuttaneet keskeisesti pohjoisen rajakaupan suunnan ja määrän vaihteluihin.¹⁰²⁸

4.1.3 Salakuljetus

Sotien jälkeisenä pulakautena monen tavanomaisen elintarvikkeen ja kulutushyödykkeen saatavuus oli Suomessa heikko. Tuolloin myös Tornionlaakson rajan ylittänyt salakuljetustoiminta oli huipussaan. Määrällisesti salakuljetusjuttuja tuli tuomioistuinkäsittelyyn eniten vuosina 1946–47 ja 1951. Ilmi tulleet tapausmäärät olivat selvästi sotienvälisiä aikaa suurempia. Tapausten määrä alkoi vähentyä rajusti 1950-luvun puolivälissä. Salakuljetuksen kohteet määrittäytyivät hyödykkeiden Suomen ja Ruotsin välisen hintaeron ja saatavuuden perusteella. Erityisesti kahvi oli tärkeä salakuljetushyödyke Ruotsista Suomeen.¹⁰²⁹

Salakuljetusta ei kuitenkaan harjoitettu vain vaurasta Ruotsista köyhään Suomeen. Myös rajan länsipuolella oli pulaa erilaisista hyödykkeistä, kuten autonrenkaista. Suomessa olikin säännöksiä, joiden nojalla tavaroiden laitonta kuljettamista rajan ylitse pyrittiin ehkäisemään. Vuoden 1939 tullilain 21 §:n nojalla valtioneuvostolla oli toimivalta, milloin salakuljetusta harjoitettiin suurehkoissa laajuudessa, tilapäisesti koventaa tullivalvontaa tullirajavyöhykkeessä tai joissakin sen osissa ja sitä varten muun muassa määrätä yleisesti salakuljetettavia tavaroita kuljetusvalvonnan alaiseksi.

Tullilain nojalla valtioneuvosto antoi esimerkiksi marraskuussa 1945 päätöksen (1073/1945), jonka 1 §:ssä kiellettiin kumirenkaitten, turkisten ja metsälintujen kuljettaminen läntisellä tullirajavyöhykkeellä. Päätöksen 2 §:ssä kuitenkin rajattiin kiellon piiristä pois kuljetusvälineisiin asennetut kumirenkaat sekä henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitetut valmiit turkisvaatteet tai -asusteet sekä omistajan kodin sisustukseen kuuluneet esineet. Päätöksen 3 §:n nojalla Lapin lääniin kuuluvassa tullirajavyöhykkeen

1027 Ks. HE 6/1998 vp, 1–2, 37–39.

1028 Ks. valuuttakurssien merkityksestä rajakaupalle Teerijoki 2010, 399.

1029 Määrällisesti salakuljetusjuttuja tuli oikeuteen eniten vuosina 1946–47 ja 1951. Salakuljetustoiminnan todellista mittakaavaa on kuitenkin mahdotonta selvittää jälkeen päin. Tuolloisten tullivirkamiesten arvioiden mukaan noin kymmenen prosenttia salakuljetusyrityksistä saatiin paljastettua, mutta salakuljettajat ovat arvioineet paljastuneiden tapausten osuuden prosentiksi kaikesta toiminnasta. Joka tapauksessa todellinen salakuljetustapausten määrä oli moninkertainen ilmi tullessiin nähden. Peura – Peura 2001, 44–45, 189–190.

osassa kyseisten hyödykkeiden kuljetuslupa oli erikseen vahvistettava Kemin tai Tornion tullikamarissa tai tullirajaviskaalilla.

Päätös kumottiin vuoden 1949 alusta voimaan tulleella valtioneuvoston päätöksellä (843/1948), joka koski turkisten, metsälintujen ja lohen kuljetusvalvontaa ja oli sisältönsä pitkästi aiempaa päätöstä vastaava. Päätöksen 6 §:n mukaisesti se oli voimassa vuoden 1949 loppuun.

Salakuljetusta pyrittiin Suomessa torjumaan tiukentuneen tullivalvonnan ohella myös luomalla yleinen kannustinpalkkiojärjestelmä. Vuoden 1939 tullisäännön (275/1939) 149 §:n nojalla valtiovarainministeriöllä oli toimivalta antaa määräyksiä palkinnoista tullirikosten ilmiantajille ja valvontatyössä kunnostautuneille viranomaisille. Valtiovarainministeriö antoi keväällä 1948 päätöksen palkintojen jakamisesta eräissä tullijutuissa (282/1948). Sen 1 §:n nojalla valtiolle kertyneistä saakoista, menetetyksi tuomittujen tavaroiden myynnistä saadusta hinnasta tai valtiolle kertyneestä tavarain arvosta voitiin takavarikointi-, kuljetus-, säilyttämis- ja myyntikulujen vähentämisen jälkeen jakaa Tullihallituksen harkinnan mukaan palkintoja ilmiantajille ja valvontaviranomaisille.

Palkintona voitiin jakaa korkeintaan puolet kertyneistä tuloista ja enintään 250 000 markkaa tullijuttua kohti. Vastaavasti päätöksen 5 §:n nojalla jaettavan palkinnon minimisumma kullekin siihen oikeutetulle oli vähintään 100 markkaa. Päätöksen 2 §:n nojalla jakosuhte oli 3/5 ilmiantajalle ja 2/5 jutussa kunnostautuneille viranomaisille yhteisesti. Jos ilmiantajaa ei ollut, koko jakoon käytettävä määrä saatiin jakaa valvontaviranomaisille. Viranomaisten kesken palkinto tuli jakaa ”kullekin heidän ansioittensa mukaan siten, että sen suuruus on suhteessa suoritettuna työn vaatimiin ponnistuksiin, ajan hukkaan ja saatuun tulokseen.”¹⁰³⁰

Valtioneuvoston palkkionjakopäätöstä muutettiin kahdesti (287/1963; 574/1968), kunnes koko järjestelmä lakkautettiin lailla (741/1972) vuonna 1972. Suomen hallituksen esityksen mukaan palkintojärjestelmästä oli muodostunut melko pysyvä sivutulo rutiininomaisia tehtäviä tehneille tullivirkamiehille, eikä se

1030 Päätöksen 3 §:n nojalla ilmiantajana oli pidettävä henkilöä, joka oli tehnyt takavarikkoon tai tullimääräyksiä vastaan rikkoneen henkilön rangaistukseen tuomitsemiseen johtaneen ilmiannon. Palkinnon saamiseksi oli 7 §:n nojalla tullirikosjutun ilmituloon myötävaikuttaneiden joko yhdessä tai erikseen annettava tullikamarille lyhyt kirjallinen selostus osuudestaan jutun selvittelyyn. Tullikamarin oli tehtävä asiasta lisäselvitys ja lähetettävä se lausuntonsa kera Tullihallituksen ratkaistavaksi. Päätöksen 8 §:n nojalla ilmiantaja saattoi myös olla ottamatta palkintoa vastaan, jolloin se meni valtiolle. Kenties ilmiantajien mahdollisesti karun kohtalon varalta päätöksen 9 §:ssä säädettiin, että ”jos palkinnonsaaja kuolee ennen kuin palkinto on jaettu, saadaan palkinto maksaa hänen leskelleen tai alaikäisille lapsilleen taikka vanhemmilleen.”

perusteiltaan vanhentuneena enää vastannut alkuperäistä tarkoitustaan. Esityksen mukaan Suomen oli seurattava muita Pohjoismaita, joissa vastaavasta järjestelmästä oli jo luovuttu.¹⁰³¹

Tornionlaakson väestön myönteinen suhtautuminen salakuljetustoimintaan oli edelleen tärkeää sen onnistumiselle. Jopparit saivat tarkat tiedot tullimiesten olinpaikoista ja liikkeistä sekä saivat käyttää taloja ja niihin kuuluvia rakennuksia kätkö- ja piilopaikkoinaan. Muistelutietojen perusteella ilmiantoja oli varsin vähän. Ilmiantaja oli harvoin tuttu tai naapuri vaan useimmiten joko Suomen tai Ruotsin puolen tullivartija, rajamies tai poliisi.¹⁰³² Tullivalvonta ei vielääkään nauttinut suosiota rajaseudun asukkaiden parissa, joiden elintaso salakuljetetut elintarvikkeet ja hyödykkeet paransivat sotienjälkeisinä pulavuosina.

Osaltaan tullirikosjuttujen vähentymistä 1950-luvun loppupuolelta lähtien selittänee Suomen parantunut elintaso, hyödykkeiden säännöstelyn suhteellinen keventäminen sekä pula-ajan muuttuminen vähitellen tavarantaljoudeksi rajan molemmin puolin. Lainsäädännöllisten erojen salakuljetukseen kannustava merkitys korostui kuitenkin jälleen maiden EU-jäsenyyksien myötä. Tuolloin nuuskan myynti jäi sallituksi vain rajan toisella puolella. Vuoden 1989 tupakkatuotedirektiivin (89/622/ETY)¹⁰³³ muutoksella (92/41/ETY)¹⁰³⁴ direktiiviin lisättiin 8 a-artikla, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden oli kiellettävä direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa määritellyn suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan markkinoille saattaminen.¹⁰³⁵ Toisin kuin Suomi, Ruotsi neuvotteli liittymissopimukseensa poikkeuksen, jonka mukaan kyseinen tupakkatuotedirektiivin kieltö ei koskenut Ruotsia, ellei tuotetta saateta markkinoille elintarviketta muistuttavassa muodossa. Samassa yhteydessä Ruotsi velvoitettiin kuitenkin toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei tupakkatuotedirektiivissä tarkoitettuja tiettyjä suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkavalmisteita saateta markkinoille jäsenvaltioissa, joissa EU:n tupakkasääntelyä sovelletaan täysimääräisesti.¹⁰³⁶ Ruotsin nuuskapoikkeus on kirjattu myös vuoden 1995 EU-jäsenyyden jälkeen annettuihin tupakkatuotteita

1031 Muutos merkitsi tullivirkamiesten kannalta huomattavaa ansiotulojen vähentymistä, joten valtion ja asianomaisten virkamiesjärjestöjen kesken oli sovittu ansionmenetyksen korvaamisesta. HE 136/1972 vp, 1. 1032 Ks. Peura – Peura 2001, 30–33, 149.

1033 Neuvoston direktiivi 89/622/ETY, annettu 13 päivänä marraskuuta 1989 tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

1034 Neuvoston direktiivi 92/41/ETY, annettu 15 päivänä toukokuuta 1992, tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 89/622/ETY muuttamisesta.

1035 2 artiklan 4 alakohdan mukaisesti direktiivissä tarkoitetaan suussa käytettäväksi tarkoitettulla tupakalla ”8 artiklan a kohtaa sovellettaessa kaikkia suussa käytettäväksi tarkoitettuja, kokonaan tai osittain tupakasta valmistettuja tuotteita lukuun ottamatta poltettavaksi tai pureskeltavaksi tarkoitettuja tuotteita, jauheena tai pieninä paloina tai jonakin näiden muotojen yhdistelmänä - varsinkin annospusseissa tai huokoisissa pusseissa tarjottuja - tai elintarvikkeita muistuttavassa muodossa olevia tuotteita.”

1036 Ks. EYVL C 241, 29/8/1994, 341.

koskeneisiin direktiiveihin.¹⁰³⁷ Poikkeussääntelyn ohella Ruotsilla olisi siis velvollisuus järjestää nuuskan myynti ja jakelu siten, että ainetta ei välitettäisi Suomen puolelle.

Suomi puolestaan toimeenpani tupakkadirektiivin tupakoinnin vähentämisestä annetun lain muutoksella (765/1994), jonka 5 §:n mukaisesti suussa käytettävää tupakkaa ei saanut elinkeinotoiminnassa myydä tai muutoin luovuttaa.¹⁰³⁸ Samassa yhteydessä pitkälti tupakkadirektiivin muiden säännösten toimeenpanemiseksi kiellettiin muun muassa tupakointi julkisissa sisätiloissa ja yleisissä kulkuneuvoissa sekä tiukennettiin tupakkatuotteiden markkinointisääntöjä. Suomen nuuskakielto oli siten sivuseikka, eikä sen vaikutuksia arvioitu erikseen hallituksen esityksen vaikutustenarviointiosiossa tai lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.¹⁰³⁹

Suomen eduskunnassa nuuskan kieltäminen ei kuitenkaan mennyt kitkatta läpi. Asiassa mietintövaliokuntana toiminut sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi kaksi vastalauseetta sisältäneen mietinnön, jossa valiokunnan enemmistö esitti hallituksen ehdotuksen mukaisen nuuskakiellon poistamista. Valiokunta piti tupakoinnin rajoittamisen tärkeänä perusteena sitä, että tupakointi vaikuttaa myös niihin ihmisiin, jotka eivät halua tupakoida. Tällä perusteella valiokunta ei pitänyt hallituksen esittämää nuuskakieltoa tarpeellisena. Tämän enempää perusteluja valiokunta ei antanut, eikä esimerkiksi arvioinut asiaa Suomen tulevien unionioikeudellisten velvoitteiden kannalta.¹⁰⁴⁰ Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausuntonsa antaneen talousvaliokunnan lausunnossa nuuskakieltoa ei lainkaan käsitelty.¹⁰⁴¹ Eduskunnan suuri valiokunta kuitenkin palautti mietinnössään hallituksen esityksen mukaisen nuuskakiellon, minkä pohjalta eduskunta hyväksyi asian täysistunnossa.¹⁰⁴²

Hallituksen esityksen lähete keskustelussa nuuskakiellon vaikutuksia Tornionlaakson rajan kannalta ei juuri huomioitu.

Edustaja Anssi Rauramo (kok.) katsoi pikemminkin itään arvelleen, että ”--- asia on ainakin äärimmäisen hankala vakvoa ja varmasti idän suunnasta tulee nuuskaa rajan

1037 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/37/EY, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2001, tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, 8 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta.

1038 Lain 2 §:n 3a-kohdaksi lisätty suussa käytettävän tupakan määritelmä vastasi sisällöllisesti tupakkadirektiivin määritelmää: ”suussa käytettävällä tupakalla kokonaan tai osittain tupakasta valmistettua tuotetta, joka on jauheena tai muussa aineen osien muodossa tai näiden eri muotojen yhdistelmänä, lukuunottamatta poltettavaksi tai pureskeltavaksi tarkoitettua tuotetta.”

1039 Ks. HE 116/1993 vp, 18–21.

1040 StVM 5/1994 vp, 3.

1041 Ks. TaVL 3/1994 vp, 1–3.

1042 SuVM 1/1994 vp, 1; täysistunnon ptk. 71/1994 vp, 23.6.1994, asiakohta 5.

*yli markkinoille.*¹⁰⁴³ Nuuskan kiellon rajaseutuvaikutuksia ei juuri nostettu esiin myöskään asian muissa muilta osin monisanaisissa ja värikkäissä täysistuntopuheenvuoroissa: kieltoa vastustettiin etenkin yksilönvapausperusteilla ja puolustettiin terveyden edistämisellä.¹⁰⁴⁴

Täysistunnon toisessa käsittelyssä edustaja Boris Renlund (r.) kuitenkin mainitsi länsirajan ja muistutti, että toisenlaisista väitteistä huolimatta nuuskaamisella oli Suomessa etenkin Pohjanmaalla ja Tornionlaaksossa vuosisataiset perinteet: ”---för att smustraditionen i vissa trakter av vårt land har mera än 200-åriga traditioner. Att merparten av riksdagen inte känner till snus, beror just på att det används endast inom ett begränsat område som t.ex. kustområden i Österbotten och Lappland, kanske närmare just Tornedalen.” Renlundin mukaan EU-Suomella ei olisi laillisia mahdollisuuksia estää nuuskan tuontia Ruotsista Suomeen. Nuuskan salakuljetus todennäköisesti lisääntyisi ja näin myös myyntitulot jäisivät Ruotsiin. Renlund arvioi, että kiellettyä nuuskasta tulisi etenkin nuorison silmissä houkuttelevaa, jolloin kiellon tavoitteet kääntyisivät päinvastoin nuuskaamiseen yleistymiseksi Suomessa.¹⁰⁴⁵

Suomessa nuuskan tuontikieltoa on sittemmin laajennettu. Tupakkalain vuoden 2010 muutoksella (698/2010) kiellettiin lain 10 a §:ssa suussa käytettäväksi tarkoitettun tupakan maahantuonti, myynti tai muu luovutus. Kielto koski myös posti- ja muita vastaavia toimitustapoja. Yksityishenkilö sai kuitenkin tuoda omaa henkilökohtaista käyttöään varten maahan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa matkatavarana mukanaan enintään 30 rasiaa edellyttäen, että rasia sisälsi enintään 50 grammaa tupakkaa. Hallituksen esityksen mukaan kielto koski myös nuuskan tuomista toisen henkilön käyttöön riippumatta siitä, maksaisiko vastaanottaja nuuskasta vai ei.¹⁰⁴⁶

Vuonna 2016 Suomen uuden tupakkalain (1374/2016) 63 §:ään sisällytettyä vastaavaa säännöstä muutettiin siten, että yksityishenkilö sai tuoda omaa käyttöään varten yhteensä enintään 1000 grammaa purutupakkaa, nenänuuskaa ja suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa vuorokaudessa. Hallituksen esityksessä todettiin, että vaikka suussa käytettäväksi tarkoitettun tupakan myynti oli ollut Suomessa kiellettyä yli 20 vuoden ajan ja matkustajatuonti vain rajoitetusti sallittua, nuus-

1043 Täysistunnon ptk. 92/1993 vp, 7.9.1993, asiakohta 26.

1044 Sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen (kesk.) arveli useiden muiden puheenvuoron käyttäjien tavoin, että tuolloin Suomessa vielä harvinainen suunuuskaaminen voisi yleistyä tupakoinnin vähentyessä: siksi suunuuskan kielto olisi terveydellisesti perustelua ennen kuin se ehtii yleistyä. Ks. keskustelut täysistunnon ptk. 45/1994 vp, 24.5.1994, asiakohta 8; täysistunnon ptk. 47/1994 vp, 27.5.1994, asiakohta 2; täysistunnon ptk. 48/1994 vp, 31.5.1994, asiakohta 1.

1045 Renlundin tiedon mukaan Suomessa oli tuolloin 15 000–20 000 nuuskaajaa, kun taas Ruotsissa 800 000–900 000. Täysistunnon ptk. 56/1994 vp, 9.6.1994, asiakohta 9.

1046 Ks. HE 180/2009 vp, 23, 27.

kan käyttö Suomessa oli lisääntynyt. Esityksen mukaan tämä selittyi suurelta osin Ruotsista tuodun nuuskan päätyimisellä laittomille markkinoille.¹⁰⁴⁷ Alkuperäisen nuuskakiellon säätämisen ajoista tilanne oli muuttunut siten, että nuuskaamisesta olikin tullut Suomessa yleistä.

Edustaja Mikko Kärnä (kesk.) totesi hallituksen esityksen lähetekeskustelussa: ”Nuuskaa kuitenkin käytetään Suomessa paljon. Sitä tuodaan maahan paljon, ja erityisesti maahantuontia tapahtuu Lapissa, josta olen täällä edustajana. On arvioitu, että harmaan talouden piirissä olevasta nuuskasta menetämme 26–42 miljoonaa euroa vuosittain valmisteveroina, ja tässä luvussa ei tietenkään ole mukana laillisesti omaan käyttöön tuotu nuuska.”¹⁰⁴⁸

Koska nuuskaa on voinut tuoda Suomeen henkilökohtaiseen käyttöön varsin avokätisesti, Tornionlaakson rajaseudulla tai edes lähialueilla ei ole ollut tarvetta ryhtyä salakuljettamaan nuuskaa omaan käyttöön. Erityisesti Haaparannasta on tullut nuuskakaupan vuoksi myös kauempaa pohjoiseen matkustavien suosittu vierailukohde. Rajan pinnassa sijaitsevat lukuisat nuuskan myyntiin erikoistuneet liikkeet palvelevat varta vasten nuuskaostoksille tulleita tai Lapin matkan yhteydessä Ruotsin puolella vierailevia suomalaisia.

Toiminnan mittakaavaa kuvaa esimerkiksi vuonna 1999 perustetun, ainakin Snusgrossen–Nuuskakairan Tukku -nimistä myymälää pitäneen Polargrossen ab:n vuoden 2021 liikevaihto, joka oli yli 323 miljoonaa kruunua.¹⁰⁴⁹ Nuuskakaraira.fi-verkkosivuston mukaan Haaparannan nuuska-asiakaskunnasta suuri osa on suomalaisia nuuskan hankkijoita ja pimeän nuuskan tukkumyyjiä. Sivuston mukaan myydyimpiä tuotteita ovat halvat nuuskat, kun taas ruotsalaiset käyttävät ”laadukkaampia ja miedompia nuuskia.”¹⁰⁵⁰

Nuuskan myyntikiellon jälkeen sen salakuljetus Suomeen on tullitilastojen valossa kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2009 tulliviranomaiset takavarikoivat noin 54

1047 Tuontikiellon ulottaminen purutupakkaan ja nenänuuskaan oli hallituksen mukaan perustelua, koska nuuskan käytön yleisyyden myötä oli riski sille, että myös purutupakan ja nenänuuskan suosio alkaisi etenkin nuorison keskuudessa kasvaa. HE 219/2016 vp, 4.

1048 Täysistunnon pkt. 106/2016 vp, 25.10.2016, asiakohta 15.

1049 Yritys työllisti 16 henkilöä ja sen liikevoittoprosentti oli 6. Oletettavasti koronarajoitusten ja mahdollisesti kilpailun kovenemisen vuoksi kannattavuus oli aiempiin vuosiin nähden alemmalla tasolla: vuosina 2017 ja 2018 liikevoittoprosentti oli 11 suunnilleen vastaavan laajuisella liiketoiminnalla. Ks. Vainuio, verkkopalvelu: ”Polargrossen AB”. Luettu 25.11.2022. Muita Haaparannalla 2000-luvulla toimineita nuuskakauppoja ovat olleet esimerkiksi Snuskungen–Nuuskakuningas, Snusgeneralen–Nuuskakenraali ja Snusoutlet–Nuuskaoutlet.

1050 Ks. Nuuskakaraira.fi-verkkosivusto: ”Nuuskakairan tukku”-artikkeli, julkaistu 25.10.2021. Luettu 26.5.2023.

kiloa nuuskaa.¹⁰⁵¹ Vuoden 2021 aikana Tulli takavarikoi nuuskaa ennätyskelliset yli 9000 kiloa. Isompia nuuskalasteja salakuljetettiin Suomen markkinoille pääasiassa Pohjois-Ruotsista henkilö- ja pakettiautoilla. Tullin mukaan nuuskan myynti ja salakuljetus oli muuttunut pitkälti ammattirikollisuudeksi, johon liittyen oli paljastunut myös ammattimaisia kansainvälisiä välitysketjuja.¹⁰⁵² Nuuskan myynnistä hankitut varat ovat rikollista tuloa. Rahat on pestävä, mikäli niitä haluaa käyttää laillisiin tarkoituksiin. Tämä on omiaan kannustamaan jatkorikollisuuteen.

Ruotsissa laillisesti nuuskaa myyville yrityksille sääntelyero merkitsee ansaintamahdollisuutta, mutta myös liiketoimintariskiä. Esimerkiksi nuuskan myyntiin erikoistunut Polargrossen ab kertoo tiedostavansa yrityksen liiketoiminnan olevan riippuvaista poliittista päätöksistä: jos EU:ssa sallittaisiin nuuskan myynti myös muissa jäsenvaltioissa, se heikentäisi merkittävästi yrityksen toimintaedellytyksiä.¹⁰⁵³ EU-tuomioistuin on kuitenkin toistaiseksi ollut sillä kannalla, että nuuskan kaupallinen vientikielto Ruotsista muihin EU-maihin on oikeudellisesti kestävä.¹⁰⁵⁴

Toisaalta liiketoiminnan kannalta riskinä on myös se, jos Ruotsi menettäisi nuuskapainajuuksensa. Kuten aiemmin todettua, liittymissopimuksensa nojalla Ruotsin on nimittäin toteuttava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei

1051 Suurin osa tapauksista paljastui tiukemmin valvotussa Venäjän liikenteessä, joka oli toinen nuuskan järjestäytyneen välitystoiminnan reitti Ruotsin ohella. Tullirikostorjunnan vuosikirja 2009, 6, 12.

1052 Tullin valvonnan vuosijulkaisu 2020, 8; Tulli, verkkotiedote 7.3.2022: ”Tulli takavarikoi ennätysmäärät nuuskaa ja huumelääkkeitä – tullirikostorjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus kasvoi vuonna 2021”. Seuraamukset kiinnijäämisestä voivat kuitenkin olla ankaria. Esimerkiksi ratkaisussaan KHO 2012:77 korkein hallinto-oikeus katsoi, että vuosina 2001–2006 Ruotsista Suomeen tehdyn nuuskan salakuljetuksen vuoksi törkeästä veropetoksesta sekä tupakkalain vastaisten tuotteiden myymisestä vankeusrangaistukseen tuomitun palomiehen virkasuhteen purkamiselle oli ollut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 41 §:ssä tarkoitettu erittäin painava syy.

1053 Ks. Affärer i Norr, verkkouutinen 10.7.2018: ”Haparandaföretag gjorde 70 miljoner i vinst på snus”.

1054 Etenkin Ruotsiin sijoittunut ja erityisesti nuuskan myyntiin keskittynyt Swedish Match on tuloksetta yrittänyt oikeusteitse kumota kiellon nuuskan myynnistä muualla EU-alueella. C-210/03 Swedish Match Ab ja Swedish Match UK Ltd v. Secretary of State of Health; C-151/17. Swedish Match Ab v. Secretary of State Health. Jälkimmäisessä ratkaisussaan EU-tuomioistuin katsoi, ettei tupakkadirektiivin 1 artiklan c-alakohdan ja 17 artiklan mukainen kielto saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa loukannut EU:n suhteellisuusperiaatetta: säännökset eivät sisältäneet rajoituksia, jotka ovat suhteettomia direktiivin tavoitteisiin nähden, joina on helpottaa tupakatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja taata terveyden suojelun korkea taso (kohdat 62–63). Tuomioistuimen mielestä kiellot eivät myöskään loukanneet toissijaisuusperiaatetta (kohta 76). Kielto oli hyväksyttävä myös SEUT 34 ja 35 artikloissa tarkoitettun tuonnin ja viennin määrällisten rajoitusten ja vastaavien toimenpiteiden kiellon kannalta: rajoitukset olivat perusteltuja kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä, eivätkä loukanneet yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai suhteellisuusperiaatetta ja täyttivät SEUT 296:n mukaisen perusteluvollisuuden vaatimukset (kohdat 82–85). Tuomioistuin katsoi myös, että direktiivin kiellot eivät olleet pätemättömiä EU:n perusoikeuskirjan 1 artiklan (ihmisarvo), 7 artiklan (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen) tai 35 artiklan (terveyden suojelu) kannalta (kohta 91). Näillä perusteilla tuomioistuimen mukaan asiassa ei ilmennyt mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa direktiivin kyseessä olleiden säännösten pätevyteen (kohta 92).

suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita saateta markkinoille jäsenvaltioissa, joissa EU:n tupakkadirektiiviä sovelletaan täysimääräisesti.¹⁰⁵⁵

Tähän liittyen europarlamentaarikko Heidi Hautala (Verts/Ale) teki EU-komissiolle vuonna 2020 kirjallisen kysymyksen Ruotsin nuuskan myynnistä ja sen valvonnasta.¹⁰⁵⁶ Komission vastauksen mukaan se oli tietoinen ongelmista Ruotsin naapurimaissa. Yksityishenkilön omaan käyttöönsä hankkimia ja yhdestä jäsenvaltiosta toiseen kuljetamia tupakkatuotteita koskeneen EU:n ohjetasot eivät kuitenkaan koskeneet suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa. Komission mukaan jäsenvaltiot voivat siten tältä osin vapaasti asettaa määrällisiä rajoituksia.¹⁰⁵⁷ Vastauksen muidenkin kohtien perusteella näytti siltä, että komissio sälytti vastuuta nuuskan haittojen torjunnasta myös haitoista kärsivällä jäsenvaltiolla eli tässä tapauksessa Suomelle. Komission piirissä on myös arvioitu Ruotsin nuuskapoikkeusta ja siihen liittyviä velvollisuuksia sekä poikkeusjärjestelyn tulevaisuutta.¹⁰⁵⁸

Unionin tupakkatuotesääntelyn ohella myös kansallisilla rajan ylittämistä hankaloittavilla toimilla on voinut olla keskeinen merkitys Tornionlaakson nuuskan myynnille ja muulle rajan ylittävälle kaupankäynnille. Vuoden 2020 keväällä koronapandemian rajoitustoimien myötä rajan ylittäminen vaikeutui siinä määrin, eivätkä suomalaiset päässeet aiempaan tapaan ostoksille. Tämä romahdutti Haaparannan nuuskakaupan tilapäisesti.¹⁰⁵⁹ Uusien laillisten nikotiinituotteiden markkinoille tulo on sekin voinut olla omiaan vähentämään tarvetta nuuskan tuonnille Suomeen.

1055 EYVL C 241, 29/8/1994, 341.

1056 Hautala kysyi: 1) oliko komissio tietoinen nuuskan käytön aiheuttamista erityisistä haasteista Ruotsin naapurimaissa ja mitä se aikoi asialle tehdä; 2) miten komissio valvoi Ruotsin erityisluvan toimeenpanoa ja miten se aikoi puuttua nuuskan myyntiin Ruotsista muihin EU:n jäsenvaltioihin; ja 3) oliko komissio valmis puuttumaan poikkeuslupaun, koska Ruotsi ei ollut pystynyt täyttämään nuuskan valmistukseen ja myyntiin liittyviä poikkeuslupan ehtoja. Ks. Kirjallisesti vastattava kysymys E-002014/2020. Heidi Hautala (Verts/ALE).

1057 Komission vastauksessa viitataan neuvoston direktiiviin 2008/118/EY valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiiviin 92/12/ETY kumoamisesta. Sen 32 artiklan 3 kohdan a-alakohdassa mainitut yksityisten henkilöiden omaan käyttöön hankkimien ja yhdestä jäsenvaltiosta toiseen kuljetamien valmisteveron alaisten tavaroiden vähimmäisohjetasot koskivat tupakkatuotteiden osalta vain savukkeita, pikkusikareita, sikareita sekä piippu- ja savuketupakkaa. Ks. Stella Kyriakidesin Euroopan komission puolesta antama vastaus E-002014/2020 (ASW).

1058 EU-asioihin keskittyvä Euractiv-julkaisu siteerasi tämän osalta syksyllä 2023 komission tiedottajaa (spokesperson): "We are currently evaluating the legislative framework for tobacco control, which includes the Tobacco Products Directive 2014/40/EU, the Tobacco Advertising Directive 2003/33/EC and other related tobacco control policies across the EU. The next steps regarding the Tobacco Products Directive will be decided based on the results of the evaluation". Ks. Euractiv, verkkouutinen 23.10.2023: "Sweden's snus EU future still uncertain amid tobacco directive evaluation".

1059 Yle, verkkouutinen 8.5.2020: "Nuuskakauppiat joutuvat lähettämään myymätöntä nuuskaa poltettavaksi – Haaparannan nuuskaralli tyrehtyi koronarajoitusten vuoksi."

Suosiotaan ovat 2000-luvulla kasvattaneet nikotiiniannospussit, jotka eivät sisällä tupakkaa. Ne eivät siten ole olleet tupakkasääntelyn piirissä vaan esimerkiksi Suomessa nikotiinivalmisteiden myynnistä ja maahantuonnista on säädetty lääkelaisa (395/1987). Pusseja on voitu tuoda matkustajatuontina sekä tilata Euroopan talousalueelta verkossa lääkkeiden maahantuontia koskevan lääkelain 3 luvun estämättä.¹⁰⁶⁰ Tulli uutisoikin syksyllä 2023, että nuuskan laitton maahantuonti Suomeen oli romahtanut – muutos tapahtui nikotiinipussien myynnin vapauttamisen yhteydessä.¹⁰⁶¹

Nuuskan ja muiden nikotiinituotteiden laillisen ja laittoman tuonnin lisäksi Tornionlaakson rajasta on etenkin EU:n sisäraja-aikana tullut entistä merkittävämpi huumausaineiden salakuljetusreitti. Suomeen päätyvän tuonnin ohella maata on käytetty myös huumeiden ja niiden valmistusaineiden viennin läpikulkumaana.¹⁰⁶² Tornionlaakson raja on siten myös salakuljetuksen osalta tullut yhä enemmän kansainvälisten vaikutteiden piiriin. Silti edelleen myös kansalliset ratkaisut, kuten nuuskan osalta Suomen ja Ruotsin toisistaan poikenneet valinnat unionisääntelyyn mukautumiseksi ovat luoneet ja ylläpitäneet salakuljetustoiminnan kannustimia. Toiminta on kuitenkin etenkin 2000-luvulla saanut sellaisia piirteitä, joilla ei liene paljoa tekemistä nostalgisessa valossa muistellun entisaikojen joppauksen kanssa.

1060 Kuitenkin yli 4 milligrammaa annospussia kohden nikotiinia sisältävä tuote on aiemmin katsottu itsehoitolääkkeen sijaan reseptilääkevalmisteeksi, jonka maahantuonti ei ole ollut lääkelain 19 §:n nojalla sallittua ilman lääkkeen määräämiseen oikeutetun henkilön antamaa lääkemääräystä. Tällaisen valmisteen maahantuontia on voinut syyllistyä lääkelain 98 §:n mukaiseen lääkerikkomukseen tai rikoslain 44 luvun 5 §:n mukaiseen lääkerikokseen. Ks. myös Tulli, verkkotiedote 24.4.2022: ”Nikotiinipussien ostaja voi syyllistyä lääkerikokseen”. Keväällä 2023 Suomen Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea kuitenkin muutti kantaansa, jonka mukaisesti muuhun kuin lääkinnälliseen käyttöön tarkoitettuja nikotiinipusseja ei enää luokiteltu lääkkeeksi. Aikaisemman linjauksen perusteella Tulli oli ottanut haltuunsa tai takavarikoitunut laittomasti maahantuodut nikotiinipussit ja aloittanut tarvittaessa esitutkinnan, mutta ilmoitti muuttavansa välittömästi käytäntönsä Fimean uutta linjausta vastaavaksi. Fimean mukaan kaikkia nikotiinivalmisteita ei enää voitu luokitella Suomen lääkelain pohjalta lääkkeeksi. Uudelleenarvioinnissa oli otettu huomioon kansallinen ja EU:n lääkelainsäädäntö sekä EU:n oikeuskäytäntö. Fimean mukaan kuitenkin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä oli jo aloitettu tupakkalain muutoksen valmistelu, jonka mukaisesti nikotiininuuskaa olisi säänneltävä samalla tavoin kuin perinteistä nuuskaa. Ks. Tulli, verkkotiedote 4.4.2023: ”Nikotiinipusseja ei enää luokitella lääkkeeksi”; Fimea, verkkotiedote 4.4.2023: ”Fimea kannattaa nikotiinipusseja koskevan lainsäädännön uudistusta”.

1061 Tulli, verkkotiedote 3.10.2023: ”Nuuskan laitton maahantuonti romahtanut – muutos tapahtui nikotiinipussien myynnin vapauttamisen yhteydessä”. Yleisin nuuskan salakuljetusreitti oli yhä Ruotsin ja Suomen maarajan kautta, ja siitä edelleen muualle Suomeen. Tullin mukaan näytti siltä, että nuuskan salakuljettajiksi olivat jääneet vain ammattimaiset toimijat, mutta satunnaiset yrittäjät olivat vähentyneet. 1062 Rajan ylitse on kulkenut esimerkiksi amfetamiinia, joka on useimmiten ollut lähtöisin Hollannista tai Belgiasta sekä pääasiallisesti Ranskasta peräisin ollutta Subutex-korvaushoitolääkettä. Ks. esim. Tullin valvonnan vuosijulkaisu 2020, 3, 6; Tulli, verkkotiedote 3.11.2022: ”Tulli paljasti huumausaineiden salakuljetuksen Tornionjoen yli Ruotsista Suomeen.

4.2 Suvereniteettisaaret

Suomen autonomian ajalla perustettu rajajokien suvereniteettisaarijärjestely säilyi pitkälti ennallaan myös sotien jälkeen. Saarten aiemmin maataloudelle tärkeiden luonnonniittyjen merkitys kuitenkin väheni etenkin maatalouden koneellistuttua. Saarten maatalouskäytöstä luopuminen oli alkanut jo aiemmin ja kehitys voimistui 1950-luvulta lähtien.¹⁰⁶³

Sotienvälisenä aikana suomalaisten taholta oli jo tuloksetta ehdotettu suvereniteettisaarijärjestelyn lopettamista, mutta Ruotsissa rajajärjestelyiden avaaminen ei tuolloin innostanut. Suomen ja Ruotsin rajantarkastusvaltuuskunnat esittävät vuonna 1957 hallituksilleen yhteistuumin vuoden 1810 rajanjärjestelysopimusta tarkistettavaksi siten, että saaret siirtyisivät haltijoidensa täydelliseen omistusoikeuteen ja suvereniteettimaksu lakkautettaisiin. Valtuuskuntien mukaan saaritulukset olisi tullut muodostaa itsenäisiksi kiinteistöikseen ja kirjata sijaintivaltionsa rekisteriyksiköiksi. Lakkauttamisehdotusta perusteltiin olosuhteiden muutoksella, koska esimerkiksi kiinteistöjen omistaminen valtionrajan toisella puolella oli tullut aiempaa tavanomaisemmaksi. Valtuuskuntien esitys ei kuitenkaan johtanut tuloksiin.¹⁰⁶⁴ Vuosina 1956–1957 toimitetun Suomen ja Ruotsin valtakunnanrajan tarkastuksen hyväksymistä koskeneeseen sopimukseen (SopS 8/1961) liittyneen noottienvaihdon perusteella raja oli säilytettävä muuttumattomana, kunnes uudessa rajankäynnissä muutoin sovittaisiin.

Vuosisadan jälkipuolella saarten maatalouskäyttö väheni entisestään ja niiden hallinnointisuhteet muuttuivat yhä pirstaleisemmiksi yhteisomistus- ja kuolinpesäjärjestelyiden myötä.¹⁰⁶⁵ Oikeudellista epäselvyyttä ylläpiti myös, että Suomi ja Ruotsi kohtelivat suvereniteettisaaria oikeudellisesti edelleen eri tavoin: Ruotsi tulkitsi kyseessä olevan omistusoikeus ja Suomi hallintaoikeus. Epäselvyydet olivat maatalouskäytön vähenemisen ohella omiaan edistämään saarten jäämistä pusikoitumaan.¹⁰⁶⁶

Vuonna 1972 Ruotsin valtiopäivät sai käsittelynsä aloitteen, jossa vaadittiin toimenpiteitä saarten umpeen kasvamisen torjumiseksi ja jokilaakson perinteisen avoimen maiseman säilyttämiseksi.

Saarten tilannetta pidettiin haitallisena myös alueen turismille. Valtiopäiväaloitteessa katsottiin, että koska asia koski sekä Suomea että Ruotsia, olisi vuoden 1972 alusta toimintansa aloittanut rajajokikomissio ollut sopiva taho käsittelemään kysymystä.¹⁰⁶⁷

1063 HE 189/1986 vp, 2.

1064 Harju 1983, 80.

1065 Vuonna 1810 saarten hallinta oli jakaantunut 48 tahon kesken, vuonna 1927 osakkaita oli 221 ja vuonna 1975 jo 430. Ks. Lapin ympäristökeskus 2008, 21.

1066 Harju 1983, 76–77, 80–81; Prop. 1986/86: 38, 6–7.

1067 Mot. 1972:741, 1–2.

Aloitteesta mietintönsä laatinut Ruotsin maatalousvaliokunta yhtyi näkemykseen, jonka mukaan saarten hoito vaatisi toimenpiteitä ja esitti, että aloite toimitetaan rajajokikomissiolle.¹⁰⁶⁸ Asia jäi kuitenkin Ruotsin hallituksen maatalousministeriöön lisäselviteltäväksi. Sen käytännön toimeenpanon katsottiin olevan hankalaa. Ruotsin valtion ei katsottu voivan antaa toimenpidemääräyksiä Suomen alueelle, eikä myöskään suomalaisten hallitsemille Ruotsin alueella sijainneille suvereniteettisaarille.¹⁰⁶⁹

Ruotsin valtiopäiväaloite toimi osaltaan pontimina sille, että suvereniteettisaarikysymyksen kokonaisratkaisua ryhdyttiin jälleen pohtimaan Suomen ja Ruotsin välillä. Maat nimittivät vuonna 1973 selvitystyöryhmät, jotka jättivät muutosehdotuksia sisältäneen yhteismietintönsä syyskuussa 1975.¹⁰⁷⁰ Mietinnössä ehdotettiin suvereniteettisaarijärjestelmän lakkauttamista siten, että kumpikin valtio pakkolunastaisi kansalaistensa toisessa maassa nauttimat saaritulukset, muodostaisi niistä uudet kiinteistöt ja tämän jälkeen valtiot vaihtaisivat keskenään kyseiset alueet. Malli vastasi pitkälti jo Suomen puolelta 1920-luvulla esitettyä ratkaisua, jossa yksityisten oikeudet saariin olisi kokonaan mitätöity. Vuoden 1975 mietinnössä ehdotetun pääperusteluna oli saarioikeuksien jakautuminen niin pieniin osiin, ettei niillä ollut juuri arvoa, varsinkin kun otettiin huomioon saarten käyttöä edelleen koskeneet rajoitukset. Lisäksi katsottiin, että saarten omistajina valtiot voisivat helposti toimeenpanna niillä tarpeellisiksi katsomiaan luonnonhoidollisia toimenpiteitä.¹⁰⁷¹ Mietinnön mukainen ehdotus saarten pakkolunastamisesta sai kannatusta ministeriö- ja keskushallintotasolla, mutta saarten haltijat rajan molemmin puolin vastustivat sitä. Pakkolunastamista pidettiin lopulta oikeudellisesti liian järeänä keinona asian ratkaisemiseksi, eikä se edennyt.¹⁰⁷²

Saarten hallinnointia koskeneiden epäselvyyksien ratkaisemiseksi Suomi ja Ruotsi tekivät lopulta vuonna 1986 uuden suvereniteettisaaria koskevan sopimuksen (SopS 96/1986). Lähtökohtana oli vallinneen järjestelmän säilyttäminen mutta selkeyttäminen. Vallinneen oikeustilan pysyttämistä määrätään sopimuksen 1 ja 2 artikloissa. Sopimuksen 1 artiklassa luetellaan ne historialliset asiakirjat, joihin suvereniteettisaarten asema perustuu. Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa puolestaan todetaan, että 1 artiklassa mainittuihin asiakirjoihin sisältyvät suvereniteettisaaria koskevat määräykset ovat edelleen voimassa, mikäli sopimuksesta ei muuta johdu.

Sopimuksen 2 artiklassa kuitenkin määrätään, että vuoden 1810 rajanjärjestelysopimuksen määräyksiä vuosittaisesta niin sanotusta suvereniteettimaksusta ei ole enää noudatettava. Maksun keräämisen lakkauttamisella ei katsottu olevan käytännön mer-

1068 JoU 1972:12, 1–2.

1069 NU 1975:27, 18; Harju 1983, 80–81.

1070 NU 1975:27, 3.

1071 NU 1975:27, 46–48.

1072 HE 189/1986 vp, 3; prop. 1986/87:38, 3.

kitystä, koska maksu oli jäänyt arvoltaan vähäiseksi ja sen kerääminen oli käytännössä päätynyt jo aiemmin.¹⁰⁷³

Suomen ja Ruotsin erilaisten kansallisten tulkintojen yhdenmukaistamiseksi sopimuksen 3 artiklassa määrätään, että suvereniteettisaaria hallitaan omistusoikeudella. Ruotsissa sijaitsevia saaria hallitaan Suomen oikeuden mukaisesti ja Suomessa sijaitsevia saaria Ruotsin oikeuden mukaisesti.

Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan nojalla Ruotsissa sijaitseviin suvereniteettisaariin sovelletaan Suomen oikeutta sikäli kuin on kysymys omistusoikeudesta ja rajoitetusta esineoikeudesta, omistusoikeuden luovutuksesta ja muusta saannosta sekä käyttöoikeuden tai muun rajoitetun esineoikeuden luovuttamisesta. Suomen oikeutta sovelletaan myös kiinteistön muodostamiseen ja rekisteröintiin sekä lainhuudatukseen ja kiinnitykseen. Suomessa sijaitseviin suvereniteettisaariin sovelletaan vastaavasti Ruotsin oikeutta.

Sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti siinä määrin kuin Suomen oikeutta sovelletaan Ruotsissa sijaitseviin suvereniteettisaariin, Suomen tuomioistuimet ja viranomaiset ovat toimivaltaisia käsittelemään asioita. Vastaava on voimassa Ruotsin tuomioistuimiin ja viranomaisten osalta, kun kysymyksessä ovat suvereniteettisaaret Suomessa. Molempien maiden valtiopäiväkäsittelyissä katsottiin, että vieraan valtion viranomaisten toimivallan ulottaminen käsittelemään saaria koskevia asioita edellytti sopimuksen hyväksymistä vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä.¹⁰⁷⁴

Vuoden 1986 sopimuksen 6 artiklan nojalla suvereniteettisaaren erityisasema voidaan poistaa, mikäli siihen on aihetta olosuhteiden muuttumisen johdosta.¹⁰⁷⁵ Hakemuksen poistamisesta jommankumman valtion maanmittaushallinnon keskusviranomaiselle voi tehdä asianomainen maanomistaja, kunta tai valtion aluehallintoviranomainen. Artiklan 2 kohdan nojalla lopullinen päätösvalta hakemusten käsittelyssä on kummankin maan hallituksilla, jotka sopivat erityisaseman poistamisesta kussakin tapauksessa erikseen. Tässä tutkimuksessa käyttämässäni suvereniteettisaaria koskevissa virallisissa tai tutkimuskirjallisuuslähteissä ei ole tullut vastaan tietoa, että kyseistä hakemusmenettelyä olisi tähän mennessä sovellettu.

1073 HE 189/1986 vp, 3. Saarten hallintasuhteiden pirstaloitumisen vuoksi maksun kerääminen oli muuttunut entistä suuritoisemmaksi. Harjun (1983, 82) mukaan esimerkiksi Kolarissa nimismies oli jo 1940-luvulla maksanut perittäväkseen tulleet maksut omista varoistaan, koska ei tiennyt, kenen maksettavaksi ne olisivat kuuluneet.

1074 Ks. UaVM 24/1986 vp, 2: ”Kun sopimuksella puututaan Suomen täysivaltaisuuteen ja sisäiseen vallanjakoon, on sopimusmääräykset näin ollen hyväksyttävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.”; LU 1986/87:9, 4–5.

1075 Esimerkkeinä olosuhteiden muuttumisesta mainittiin Suomen hallituksen esityksessä tilanteet, joissa saari on siirtynyt kokonaan sijaintivaltion kansalaisten omistukseen tai se on ”menettänyt alkupe- räisen merkityksensä ja painavat syyt vaativat sen käyttämistä sijaintivaltiossa. HE 189/1986 vp, 4.

Suvereniteettisaarijärjestelyssä tapahtui kuitenkin muutoksia vuoden 1981 rajankäynnin ja sitä seuranneen Suomen ja Ruotsin rajanjärjestelysopimuksen (SopS 35–36/1985) myötä, jolloin maiden välistä rajalinjaa tarkistettiin. Siihen asti järjestely oli pysynyt muuttumattomana.¹⁰⁷⁶ Uuden rajalinjan myötä muutamia saarialueita siirtyi yhtäältä Ruotsilta Suomelle ja toisaalta Suomelta Ruotsille. Valtakunnanrajan muuttaminen edellytti molempien valtioiden hallitusmuotojen nojalla maiden valtiopäivien suostumusta.¹⁰⁷⁷ Rajamuutoksen myötä valtiosta toiseen siirretyt saaret menettivät suvereniteettiasemansa.

Suvereniteettisaariin ja valtakunnanrajan tarkistamiseen liittyvistä kiinteistöjaotuksellisista toimenpiteistä annetun lain (866/1987) 1 §:ssä säädetään, että Suomessa sijaitsevat suvereniteettisaariin kuuluvat alueet, joilta erityisasema on poistettu, liitetään Suomen kiinteistöjärjestelmään muodostamalla ne tiloiksi tai yhteisiksi alueiksi taikka liittämällä ne ennestään oleviin tiloihin tai yhteisiin alueisiin sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään. Sama koskee alueita, jotka siirtyvät Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnanrajan rajalinjan muutoksista tehtyjen sopimusten perusteella Ruotsista Suomelle.¹⁰⁷⁸

Tätä kirjoitettaessa viimeisimmässä, vuonna 2006 toimitetussa rajankäynnissä suvereniteettisaarten asemaan ei tullut muutoksia. Maiden rajavaltuuskunnat totesivat jättävänsä kysymyksen käsittelemättä, koska asiasta oli jo olemassa erillinen valtiosopimus. Valtuuskunnat kuitenkin olivat yksimielisiä siitä, että suvereniteettisaarten tilanne tulisi molemmissa valtioissa ottaa uudelleen tarkasteltavaksi.¹⁰⁷⁹ Tutkimuksen tekemisen aikana vastaani ei kuitenkaan ole tullut tietoa, jonka mukaan tällaiseen tarkasteluun olisi toistaiseksi ryhdytty. Suvereniteettisaarijärjestely vastaa siten edelleen pääperiaatteiltaan Ruotsin ja Venäjän keisarikunnan aikanaan sopimaa.

Saarten oikeudellisesta asemasta tekee edelleen erikoislaatuisen, että niissä sovelletaan vuoden 1986 sopimuksen 4 artiklassa määrättyllä tavalla yhtäaikaisesti kahden eri valtion oikeutta. Vuoden 1986 sopimuksen hyväksymistä koskevan Suomen hallituksen esityksen mukaisesti saariin sovelletaan pääsääntöisesti sijaintivaltion lainsäädäntöä, kuten metsästyksen- sekä luonnon- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä.¹⁰⁸⁰ Vastaava koskee sopimusmääräystä sanamuodon mukaisesti

1076 Ks. Prop. 1986/87:38, 9.

1077 Suomeen siirtyi Keskisaaren alue (16 ha maata, 30 ha vettä) ja Kuusisaaren-Isosaaren-Koivusaaren alue (163 ha maata, 87 ha vettä) ja Ruotsiin siirtyi Pappilan Sältingin-Huukkilanlikan alue (16 ha maata, 28 ha vettä). Ks. HE 70/1984 vp, 1–4.

1078 Lain 4 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan, että kun Ruotsissa sijaitsevan suvereniteettisaaren erityisasema on lakkautettu, poistetaan saareen kuuluva alue Suomen maarekisteristä tai kiinteistörekisteristä. Sama koskee aluetta, jotka valtakunnan rajalinjan muutoksen johdosta on siirtynyt Suomelta Ruotsin alueeseen. Ks. HE 72/1987 vp, 2–3.

1079 Ks. Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006, 46, 55.

1080 HE 189/1986 vp, 4.

tulkiten myös kaikkea muuta sijaintivaltion lainsäädäntöä, kuten kaavoitusta ja rakentamista.¹⁰⁸¹

Vuoden 1986 sopimuksen 1 artiklan nojalla saaria koskevat kuitenkin edelleen myös esimerkiksi vuonna 1823 tilusvaihtojen päättymisen yhteydessä annetun kuulutuksen määräykset. Sen mukaan muiden kuin sadon säilyttämiseksi tarpeellisten rakennusten rakentaminen saarille on kiellettyä.¹⁰⁸² Tästä huolimatta joillekin saarista on ilmeisesti rakennettu ainakin loma-asuntoja ja niistä on tullut vapaa-ajanviettopaikkoja.¹⁰⁸³ Saarten sijainti voisi olla oivallinen esimerkiksi Tornionlaakson turismielinkeinon kehittämisen kannalta. Kuitenkin Suomen ja Ruotsin välisen valtiosopimuksen määräysten nojalla oikeudelliset mahdollisuudet hyödyntää saaria näyttävät edelleen rajallisilta. Mikäli oikeustilaa haluttaisiin tältä osin muuttaa ja saarten käyttömahdollisuuksia laajentaa, se edellyttäisi kaikei valtiosopimuksen tarkistamista.¹⁰⁸⁴

1081 Ks. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lausunto Tornion kaupungille 11.8.2022. LAPELY/3625/2022.

1082 Ks. kuulutuksen teksti. NU 1975:27, 64–65.

1083 Ks. TOMA-projektin loppuraportti (2000, 25): ”Mielenkiintoista on joidenkin saarten asema Tornionjoen uomassa. Pellon kirkonkylän edessä sijaitsee suuri saari nimeltä Kylänsaari. Maa on Suomen omistuksessa mutta alue kuuluu Ruotsin valtion alueeseen. Saaria nimitetään suvereniteettialueeksi. Niillä ei ole pysyvää asutusta ja olemassa olevat kesämökit ovat ruotsalaisten omistuksessa. Osa maasta on suomalaisten maaviljelijöiden käytössä. Rakennuslupaa saareen haetaan Ruotsin puolelta Övertorneån kunnasta. Periaate on, ettei mitään uutta rakenneta, mutta olevat rakennukset saavat jäädä. Käytännössä saari on ruotsalaisten ja suomalaistenkin tärkeä vapaa-ajanviettopaikka.” Ks. saarten käytöstä myös Rumukainen 2014, 160–167.

1084 Kenties voisi ajatella, että esimerkiksi saarten käyttömahdollisuuksia rajoittava vuoden 1823 kuulutus olisi menettänyt olosuhteiden olennaisen muutoksen (rebus sic stantibus) myötä merkityksensä. Tällainen perustelu asettuisi kuitenkin ongelmalliseen valoon otettaessa huomioon, että kuulutuksen voimassaolosta on nimenomaisesti määrätty historiallisesti varsin tuoreessa vuoden 1986 sopimuksessa. Rebus sic stantibus-periaatteen mukaan olennainen olosuhteiden muutos voi aikaansaada valtiosopimuksen päättymisen. Wienin valtiosopimusoikeyttä koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1980) lähtökohtana on, että valtioiden tulee vastata sopimusvelvoitteistaan. Tämä myös valtioita koskeva yleinen tapaoikeudellinen velvoite ilmaistaan nimenomaisesti sopimuksen 26 artiklassa (Pacta sunt servanda-sääntö). Olennaisesti muuttuneita olosuhteita koskevaa sopimuksen 62 artiklaa voidaan soveltaa vain tiukasti määriteltynä edellytysten täytyessä. 62 artiklan edellytykset ovat kumulatiivisia eli niiden kaikkien tulee täytyä: 1. olosuhdemuutos on olennainen 2. olosuhdemuutos ei ole ollut osapuolten ennakoitavissa sopimusta tehtäessä 3. alkuperäiset olosuhteet, joiden vallitessa sopimus tehtiin, ovat olleet olennaisena perusteena sille, että osapuolet ovat sitoutuneet sopimuksen noudattamiseen 4. olosuhdemuutoksesta seuraa se, että kyseiseen sopimukseen perustuvat täytettäviksi jäävät velvoitteet muuttuvat ratkaisevasti. Ks. Tieteen termipankki: ”Clausula Rebus Sic Stantibus”. Kaskimäki. Luettu 25.5.2023; Hakapää 2010, 2, 37.

5 KUNNALLINEN RAJAN YLITTÄVÄ YHTEISTYÖ

5.1 Sääntely

5.1.1 Pohjoismaiset sopimukset

Suomen ja Ruotsin välistä rajan ylittävää kunnallista yhteistyötä oli pyritty edistämään jo 1930-luvun loppupuolella ennen sotia. Rajakunnalliselle yhteistyölle ei ollut erityistä sääntelyllistä perustaa, mutta pohjoismainen yhteistyö alkoi ulottua myös kunnallisen rajan ylittävän toiminnan edistämiseen. Vuoden 1962 Helsingin sopimuksen johdannossa todettiin, että pohjoismaiset sopimuspuolet tahtovat kaikilla aloilla, missä siihen on edellytyksiä, aikaansaada tarkoituksenmukaisen työnjaon maiden välillä.

Viranomaisten kahdenvälisen yhteistyön periaate oli kirjattu myös sopimuksen 38 artiklaan. Sen mukaan viranomaiset olivat oikeutetut suoraan yhteydenpitoon keskenään niiden toimialaan kuuluvissa asioissa, joita ei luonteensa puolesta taikka muusta syystä ollut käsiteltävä ulkoasiainhallintojen välityksellä.

Helmikuussa 1967 Pohjoismaiden neuvosto sai jäsenaloitteen, jossa ehdotettiin neuvoston suosittelleen jäsenmaiden hallituksille kunnallislainsäädäntöjensä ja muun sääntelynsä muuttamista siten, että rajan ylittävälle kunnalliselle yhteistyölle saataisiin vakiintuneet ja säädännäiset muodot.¹⁰⁸⁵ Neuvosto pyysi saamastaan aloitteesta laajasti lausuntoja eri viranomaisilta ja organisaatioilta.

Suomalaiset ja ruotsalaiset lausujat painottivat, että ennen sääntelyn muuttamista olisi selvitettävä yhteistyön käytännön tarpeet. Pohjoismaiden neuvoston sosiaalipoliittinen valiokunta katsoi, että jäsenmaiden tuolloisetkaan kunnallislainsäädännöt eivät olleet esteenä joihinkin erityiskysymyksiin keskittyvien vapaaehtoiselinten perustamiselle, kunhan niiden toimenkuva ei sisältäisi julkisia hallintotehtäviä. Valio-

1085 Aloitteessa mainitut sodanjälkeisen pohjoismaisen rajan ylittävän yhteistyön esimerkkialueet olivat Pohjoiskalotti, Tröndelagen/Jämtland-Härjedalen, Värmland/Östlandet sekä Öresundsregionen. Yhteistyön kehittämiseksi nähtiin tarvetta muun muassa palvelujen parantamiseksi ja resurssien käytön järjestyttämiseksi. Ongelmaksi kuitenkin nähtiin, että Pohjoismaiden lainsäädännöt eivät sallineet riittävissä määrin kuntien ja alueiden välisen yhteistyön syventämistä, mitä varten lainsäädäntöjä olisi ollut kehitettävä yhteistyön paremmin mahdollistavaan suuntaan: ”Det framstår som utomordentligt angeläget att redan nu genom adekvat lagstiftning skapa behövliga förutsättningar för ett kommunalt samarbete i fasta former i Nordens gränsregioner.” Ks. Medlemsförslag A 171/s, oktober 1967.

kunta näki oikeudellisesti varsin ongelmattomaksi myös yksityisoikeudellisten yhteistyösopimusten pohjalta tehtävän rajakunnallisen yhteistyön asioissa, jotka kuuluivat kuntien yleiseen toimialaan. Valiokunnan mielestä oli tärkeää selvittää, voitaisiinko kunnallinen rajan ylittävä yhteistyö mahdollistaa myös kuntien erityiseen toimialaan kuuluneiden tehtävien osalta, mikäli tarvetta ilmenisi. Asia koski valiokunnan mukaan neuvoston kaikkien jäsenmaiden kunnallislainsäädäntöjä ja olisi siksi jatkovalmisteltava yhteispohjoismaisesti.¹⁰⁸⁶

Pohjoismaiden neuvosto antoi vuonna 1969 suosituksen, jossa maita kehoitettiin selvittämään tarve ja mahdollisuudet kunnallislainsäädäntöjensä muuttamiseksi siten, että ne mahdollistaisivat kiinteät muodot kuntien väliselle rajan ylittävälle yhteistyölle.¹⁰⁸⁷

Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitukset asettivat vuonna 1970 pohjoismaisen kunnallisoikeudellisen komitean selvittämään yhteistyön tilannetta ja oikeudellista kehittämistarvetta. Komitean raportti valmistui keväällä 1973. Sen mukaan kuntien rajan ylittävää yhteistyötä koskenut oikeustila oli epäselvä etenkin Suomen ja Ruotsin osalta.

Pohjoismaiden lainsäädännöissä ei ollut muutenkaan nimenomaisesti otettu huomioon kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä. Selvänä kuitenkin pidettiin, että esimerkiksi palo- ja pelastustoimen osalta kunnilla oli hätätilanteissa oikeus toisen maan kunnan pyytessä antaa esimerkiksi palokuntansa sammutusapuun. Lisäksi esimerkiksi sairaanhoidon osalta pidettiin yleisellä tasolla mahdollisena, että kunta voisi tarjota kuntalaisille sairaanhoidon palveluita toisella puolella rajaa, kunhan vaihtoehtona olisi mahdollisuus saada hoitoa myös kotikunnassa.¹⁰⁸⁸

Työryhmä huomautti, että perustuslain ja kunnallislainsäädännön ohella erityislainsäädäntö saattoi asettaa rajakunnalliselle yhteistyölle oikeudellisia ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet ratkaisua. Esimerkiksi opetustoimen yksityiskohtainen sääntely oli rakentunut vaihteittain eri maissa ilman pohjoismaista koordinaatiota, joten eri maiden sääntelyn käytännön yhteensovittaminen oli vaikeaa.¹⁰⁸⁹

Virkamieskomitean vuoden 1973 raportin liiteosiossa eriteltiin tarkemmin maittain rajan ylittävän kunnallisen yhteistyön valtiosääntöoikeudellisia lähtökoh-

1086 NU 1973:1, 9–13.

1087 Rekommendation nr 22/1969: ”Nordiska rådet rekommenderar regeringarna i de nordiska länderna att utreda behovet av och möjligheterna för sådana ändringar i kommunallagstiftningen och annan lagstiftning att fasta legala former skapas för samarbetet mellan kommuner över riksgrensarna.”

1088 NU 1973:1, 7, 45–46.

1089 Ks. useita eri alojen käytännön esimerkkejä oikeudellisten erojen aiheuttamista esteistä tai hidasteista rajan ylittävälle yhteistyölle. NU 1973:1, 47.

tia. Suomen sääntelyä tarkastellut apulaisprofessori Ilkka Saraviita viittasi Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon 33 §:n 1 momenttiin, jonka mukaisesti Suomen suhteista ulkovaltoihin määräsi tasavallan presidentti. Kuitenkin eduskunnan oli hyväksyttävä sopimukset ulkovaltojen kanssa, mikäli ne sisälsivät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä tai muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Tämän myötä valtion viranomaisilla kunnista puhumattakaan ei ollut toimivaltuuksia tehdä Suomen valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovia sopimuksia. Saraviita piti myös epärealistisena ja epätarkoituksenmukaisena mahdollisuutta, että tasavallan presidentti valtuuttaisi kunnallisen viranomaisen tai virkamiehen tekemään valtiovaltaa sitovan sopimuksen toisen valtion kunnan kanssa. Näin ollen kuntien rajan ylittävä yhteistyötä voitiin tehdä vain yksityisoikeudellisissa ja ei-kansainvälisoikeudellisissa muodoissa.¹⁰⁹⁰

Saraviita totesi lausunnossaan, että Suomen tuolloisen kunnallislain (642/1948) nojalla kunnat saivat tehdä yksityisoikeudellisia sopimuksia keskenään, eikä laki myöskään nimenomaisesti sulkenut pois sopimuksetekotoimivaltaa toisen valtion kunnan kanssa. Siten kuntien sopimustoimivallan rajat toisen valtion kanssa olivat johdettavissa kunnallislainsäädännön yleissääntelystä. Hallitusmuodon 1 §:ssä ilmennyt valtion suvereniteetti ja valtamonopoli asettivat kuitenkin selkeät rajat: valtion alueella julkista valtaa saattoivat käyttää vain valtion sisäiset elimet, mukaan lukien kunnalliset viranomaiset ja viranhaltijat. Siten myöskään Saraviidan jaottelun mukaiset ei-kansainvälisoikeudelliset kunnalliset sopimukset eivät saaneet olla valtion suvereniteettiperiaatteen tai perustuslain sääntelyn kanssa ristiriidassa. Ei siis ollut mahdollista, että kunta olisi luovuttanut toimivaltaansa toisen maan kunnalliselle viranomaiselle tai virkamiehelle alueellaan käytettäväksi. Vaikka kunnallinen rajan ylittävä yhteistyö olisi voitu periaatteessa mahdollistaa erityislainsäädännössä, perustuslaki kuitenkin rajoitti julkisen vallan käytön luovuttamista Suomen alueella muille kuin suomalaisille viranomaisille. Saraviita tosin totesi, että tiukoista oikeudellisista edellytyksistä huolimatta Suomessa

1090 Saraviita täsmentää käsittelevänsä lausunnossaan kansainvälistä oikeutta ja valtion sisäistä oikeutta kahtena erillisenä oikeusjärjestyksenä dualistisen periaatteen mukaisesti. Tällöin sopimukset, joiden sitovuus ratkaistaan kansainvälisen oikeuden nojalla ovat kansainvälisiä. Tässä jaottelussa muut sopimukset ovat ”yksityisoikeudellisia”, koska niiden sitovuus ratkaistaan valtion sisäisen oikeusjärjestyksen nojalla. Näin ollen ”yksityisoikeudellisilla sopimuksilla” tarkoitetaan kaikkia sopimuksia, joiden oikeusvaikutukset ratkaistaan sen sääntelyn nojalla, jotka ovat voimassa sisäisesti kyseessä olevassa valtiossa. Toimivaltuus tehdä ”yksityisoikeudellisia”, siis ei-kansainvälisoikeudellisia, sopimuksia määritetään tällöin alemmalla säädöstasolla kuin perustuslaissa. Saraviidan mukaan tämä käsitteellinen jaottelu ei ollut kuitenkaan täysin tyydyttävä, koska kunnat tekivät valtiosisäisesti myös sopimuksia, joissa ne esiintyvät julkisen vallan käytön osapuolina. NU 1973:1, 136.

oli mahdollista säätää perustuslakipoikkeuksia. Siten perustuslain asettamat esteet eivät käytännössä olisi olleet ylittämättömiä.¹⁰⁹¹

Toiseksi mahdolliseksi keinoksi poistaa oikeudellisia rajoitteita Saraviita nosti esiin joko monenkeskiset Pohjoismaiden väliset kansainväliset sopimukset tai kahdensivuliset sopimukset, joissa olisi voitu sopia rajan ylittävien tehtävien hoitamisesta.¹⁰⁹²

Ruotsin osalta kuntien rajan ylittävän yhteistyön valtiosääntöisiä ja kansainvälisoikeudellisia näkökohtia käsitteli lausunnossaan ulkoasiainneuvos Hans Blix. Hän huomautti, että Ruotsin ja sen naapurimaiden viranomaiset olivat jo tehneet merkittävässä määrin epävirallista yhteistyötä muun muassa tulliasioissa. Blix nosti kunnallisten toimijoiden jo toteutuneesta sääntelemättömästä yhteistyöstä esiin Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun. Blixin mukaan toiminta ei ollut oikeudellisesti sitovaa vaan näytti perustuneen pääosin epämuodolliseen yhteisymmärrykseen. Poikkeuksina Blix mainitsi Tornion ja Haaparannan vuonna 1971 tekemän jäteveden puhdistamista koskeneen sopimuksen (ks. seuraava luku) sekä Kiurunan kaupungin ja Enontekiön kunnan välisen sammutusyhteistyötä koskevan sopimuksen, jonka sääntelyllinen perusta oli niin Suomen kuin Ruotsin palolaeissa (465/1960; 1962:90).¹⁰⁹³

Samoin kuin Suomessa, Ruotsin tuolloinen kunnallislainsäädäntö ei Blixin mukaan sisältänyt nimenomaisia säännöksiä kuntien rajan ylittävästä yhteistyöstä. Tällöin oli punnittava tuolloisen kunnallislain (kommunallagen 1953:753) 3 §:n säännöstä kunnan oikeudesta järjestää tehtäviensä hoito parhaaksi katsomallaan tavalla, ellei tehtäviä ollut erikseen säädetty.¹⁰⁹⁴

1091 Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä ei suoraan mainittu poikkeusta perustuslaista, mutta poikkeusmahdollisuus kävi ilmi valtiopäiväjärjestyksen 94 §:stä ja vuoden 1919 hallitusmuodon 95 §:stä, joiden nojalla poikkeuksia hallitusmuodosta ei voitu tehdä muussa järjestyksessä kuin perustuslaissa yleensä oli säädetty. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa poikkeusmahdollisuus ilmenee perustuslain 73 §:n 1 momentissa, jonka mukaan perustuslakiin voidaan tehdä rajattu poikkeuksia. Perustuslain esitöiden mukaan poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen, eikä sillä voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyyn suhtaudutaan pidättyvästi ja poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Tämän myötä rajakunnallista yhteistyötä koskevat poikkeukset perustuslakiin ovat käytännössä poissuljettu vaihtoehto. Ks. HE 1/1998 vp, 124–125.

1092 Saraviidan lausunto kokonaisuudessaan ks. NU 1973:1, 132–139.

1093 Suomen vuoden 1960 palolain 18 §:n 1 momentin nojalla kunnat saattoivat tehdä sopimuksen naapurikunnan kanssa sammutustoimen hoidosta kunnassa tai sen osassa, jos sammutustoiminta voitiin saada siten tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi. Sopimukselle oli hankittava lääninhallituksen hyväksyminen. Säännöksessä ei nimenomaisesti suljettu pois tai sallittu sopimuksen tekemistä toisen maan kunnan kanssa. Vastaavan sisältöinen säännös oli Ruotsin vuoden 1962 palolain 4 §:ssä. NU 1973:1, 140–146.

1094 Ks. prop. 1953:210, 3, 165.

Toisaalta sopimuksia oli arvioitava tuolloin voimassa olleen vuoden 1809 hallitusmuodon kannalta, jonka nojalla toimivalta tehdä sopimuksia toisen valtion kanssa kuului kuninkaalle. Lisäksi oli huomioitava, että hallitusmuodon nojalla Ruotsin suhteita toisiin valtioihin koskevan viestinnän oli kuljettava ulkoministerin kautta. Blix kuitenkin täsmensi kyseisen säännöksen koskeneen vain valtiota oikeudellisesti sitovia ja ulkopoliittisesti herkkiä asioita, joten lainmukaisia kunnallisia tehtäviä hoitaessaan kunnat saivat olla yhteyksissä ja yhteistyössä toisen maan yksityisoikeudellisten subjektien kanssa. Samoin kunnat saivat tehtäviensä mukaisesti tehdä esimerkiksi toiminnan koordinoitua koskenutta yhteistyötä toisen valtion kunnan kanssa, kunhan se perustui kunnan muodollisesti itsenäisiin päätöksiin. Blixin mukaan suurin osa pohjoismaisten kuntien rajan ylittävistä yhteistyöistä oli juuri tällaista toimintaa. Jos kyseessä ei ollut hallitusmuodon tarkoittama sopimus vieraan valtion kanssa ja se kuului aineellisesti kunnan toimialaan, ei ollut myöskään periaatteellista ongelmaa tehdä sitovaa sopimusta toisen valtion kunnan kanssa. Yleispäteviä vastauksia kuntien sopimuksetekompektenssiin ei kuitenkaan ollut. Blix ei käsitellyt lausunnossaan lainkaan julkisen vallan käyttöön liittyneitä rajakunnallisia näkökohtia.¹⁰⁹⁵

Suomalaiskuntien tavoin siten myös ruotsalaiskunnilla oli oikeudellisesti laveimmat mahdollisuudet tehdä rajan ylittävää yhteistyötä vapaaehtoisten tehtäviensä hoitamisessa. Lainsäädäntö ei myöskään ollut kategorisena esteenä sille, että kunnat tekivät yhteistyötä erillisten yksityisoikeudellisten subjektien, kuten yhteisten yhtiöiden tai säätiöiden kautta. Vaikka ruotsalaiskuntien katsottiin olleen kansalliseen kollektiivin (national kollektiv) kuuluvia ei-suvereeneja paikallisorganisaatioita, niillä oli kuitenkin jossain määrin itsenäisiä oikeuksia tehdä yhteistyötä myös ulkomaisen kunnan kanssa. Näiden oikeuksien aineelliseen sisältöön katsottiin kuitenkin Suomen tavoin liittyneen merkittävää epävarmuutta ja erityisesti kuntien pysyvien rajan ylittävien keskinäisriippuvuussuhteiden muodostumista pidettiin mahdollisesti ongelmallisena.¹⁰⁹⁶

Vuoden 1973 raportin jatkotyöstämiseksi Pohjoismaiden ministerineuvosto asetti vuonna 1975 uuden työryhmän valmistelemaan luonnosta pohjoismaiseksi sopimukseksi rajan ylittävän kunnallisen yhteistyön edistämiseksi. Virkamies-työryhmä jätti sopimusluonnoksen sisältävän ehdotuksensa tammikuussa 1976. Sen perusteluissa todettiin, että vuoden 1962 Helsingin sopimus muutoksineen muodosti tietynlaisen perustan myös pohjoismaisten kuntien väliselle yhteistyölle, mutta sopimus tähtäsi kuitenkin ensisijaisesti valtijohtoiseen yhteistyöhön. Tämän vuoksi oli perusteltua aikaansaada oma sopimuksensa myös kuntatasolla tehtävästä yhteistyöstä etenkin Pohjoismaiden välisten raja-alueiden tarpeiden paremmaksi huomioimiseksi. Raportissa arvioitiin, että valtiollisen kiinnostuksen puutteen

1095 NU 1973:1, 140–146.

1096 Ks. NU 1973:1, 131.

ohella rajakunnallisen yhteistyön epäselvä oikeudellinen perusta oli osaltaan haitannut yhteistyön siihenastista kehitystä. Kuntia välittömästi koskevan pohjoismaisen sopimuksen arveltiin kannustavan aiempaa säännöllisempään ja laajempaan rajakunnalliseen yhteistyöhön.¹⁰⁹⁷

Valmistelu kantoi hedelmää. Sopimus Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyötä yli pohjoismaisten valtionrajojen (SopS 1–2/1979) tuli voimaan vuoden 1979 alussa. Suomessa sopimus sai laajaa kannatusta sen hyväksymistä koskeneella lausuntokierroksella.¹⁰⁹⁸ Hallituksen esityksestä mietintönsä antanut Suomen eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoi, että sopimuksen lisäksi tulisi huolehtia kunnalliselle rajan ylittävälle yhteistyölle Suomen erityislainsäädännöstä aiheutuneiden esteiden ja vaikeuksien vastavuoroisesta poistamisesta sitä mukaa kuin ongelmia ilmaantui.¹⁰⁹⁹

Ruotsin hallituksen esityksessä sopimukseen suhtauduttiin Suomen tavoin myönteisesti todeten, että Pohjoismailla oli historiallisesti ollut tärkeimmistä yhteiskunnallisista kysymyksistä samankaltainen perusnäkemys ja paljon yhtäläisyyksiä myös kunnallisella tasolla, kuten kunnallisen itsehallinnon periaate. Esityksen mukaan maiden oikeusjärjestykset myös tunnistivat kuntien oikeuden keskinäiseen valtiosisäiseen yhteistyöhön. Sopimus voitiin nähdä valtiovallan vahvistuksena sille, että kunnilla oli periaatteellinen toimivaltuus tehdä yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kuntien kanssa. Vaikka monet rajakunnat olivat jo tehneet paljon yhteistyötä keskenään, sopimuksella katsottiin olevan myös laajempaa periaatteellista merkitystä Pohjoismaiden välisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden kehittämisessä.¹¹⁰⁰

Toisin kuin Suomessa, Ruotsin valtiopäivillä sopimuksen hyväksymistä käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan mielestä oli arvokasta, että pohjoismainen sopimus kunnallisesta rajan ylittävästä yhteistyöstä oli toteutunut, mutta se ei varsinaisesti antanut valtiosääntöisiä huomioita asiassa.¹¹⁰¹

Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti sopimusvaltiot myönsivät kunnilleen oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa niille kuuluvien asioiden hoidossa, sikäli kuin oman maan lainsäädäntö ja muut määräykset kuntien toimivallasta, hallinnosta ja toiminnasta eivät ole tällaisen yhteistyön esteenä. Suomen hallituksen esityksen mukaisesti sopimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut laajentaa kunnan toimivallan rajoja vaan todeta, että kunnan toimivallan piirissä voitiin harjoittaa myös rajakunnallista toimintaa.¹¹⁰² Sopimuksen 2 artiklan

1097 NU 1976:10, 29–30.

1098 Ks. HE 198/1978 vp, 2.

1099 Ks. UaVM 28/1978 vp, 1.

1100 Prop. 1977/78:44, 4–8; ks. myös NU 1976:10, 13–15.

1101 KU 1977/78:15, 2.

1102 Tämä merkitsi Suomen osalta rajakunnallisen yhteistoiminnan olevan sallittua niiltä osin kuin sitä

2 kohdassa todetaankin, että kunnalla ei ole 1 kohdan nojalla toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen Pohjoismaan kunnalle. Saman artiklan 3 kohdassa määrätään lisäksi, että kunnan tulee itse vastata toisen Pohjoismaan kunnan kanssa tekemistään sitoumuksista.¹¹⁰³

Sopimusvaltioiden tulee 3 artiklan nojalla tarpeen mukaan tehdä lainsäädäntönsä ja muihin määräyksiinsä tarpeelliseksi katsomiaan selvennyksiä, muutoksia ja lisäyksiä toivottavana pidettävää yli valtakunnanrajojen suuntautuvaa kunnallista yhteistyötä haittaavien esteiden ja vaikeuksien poistamiseksi. Suomen hallituksen esityksen mukaan oli esimerkiksi mahdollista, että artiklan tarkoittaman lainsäädäntötyön osalta voisi osoittautua tarpeelliseksi ryhtyä lainsäädännöllisiin poikkeusjärjestelyihin, jotka koskisivat vain tiettyjä rajakuntia. Sopimusmääräys ei kuitenkaan aseta valtioille suoranaisia velvollisuuksia tehdä lainsäädäntömuutoksia tai säätää esimerkiksi rajaseutuja koskevaa erityislainsäädäntöä rajaesteiden poistamiseksi. Valtioilla on siten yksinomainen harkintaoikeus sen osalta, millaiset lainsäädäntötoimet ne katsovat tarpeelliseksi.¹¹⁰⁴

Sopimuksen 4 artiklan mukaisesti raja-alueiden alueellista ja paikallista yhdyskuntasuunnittelua koskevilla kysymyksillä sopimusvaltioiden valtion ja kunnan viranomaisten tulee, kun siihen on aihetta, ottaa huomioon rajan molemmin puolin olevien kuntien yhteistyön tarve.

Sopimusta valmistelleen työryhmän mietinnön mukaan tietojen vaihtoon raja-alueiden suunnittelukysymyksissä tuli sisältyä kaikki naapurimaiden kannalta tärkeät suunnitelmat. Tämä saattoi koskea esimerkiksi kaavoitusta, asutuksen, työpaikkojen ja palveluiden sijoittamista sekä tieverkoston laajentamista. Tietojenvaihdon periaatteena tuli olla, että sitä tehtäisiin pääsääntöisesti viranomaisten kesken hallinnollisesti yhdenvertaisilla tasoilla.¹¹⁰⁵

Valtiollisten viranomaisten tulee puolestaan sopimuksen 5 artiklan nojalla antaa tarvittaessa neuvoja ja ohjausta maansa kunnalle oikeudellisissa ja muissa kysy-

tehtiin kunnallislain (953/1976) 5 §:ssä tarkoitettuun yleislausekkeeseen tai oikeuskäytäntöön perustuvaan kunnan yleisen toimivallan ja erityislainsäädäntöön perustuvan kunnan erityistoimivallan rajoissa. Ks. HE 198/1978 vp, 3.

1103 Sopimusta valmistellut virkamiestyöryhmä totesi myös mietinnössään, että sopimuksella pyrittiin ainoastaan lausumaan julki, millaiset mahdollisuudet kunnilla oli jo voimassa olleen oikeuden perusteella rajan ylittävään yhteistyöhön. Mietinnön mukaan nimenomainen kielto julkisen vallan käytön siirtämisestä oli perusteltua sisällyttää sopimukseen, koska maiden julkista vallankäyttöä säännellestä säännöstöstä johtuneita kunnan toimivaltaan kohdistuneita rajoituksia oli vaikea käytännössä määritellä sopimustekstiksi. Lisäksi kansainvälisoikeudellisen selkeyden näkökulmasta oli tärkeää todeta myös, ettei sopimus ulottanut vastuuta kuntien keskenään tekemistä sitoumuksista sopimusvaltioille. Ks. NU 1976:10, 31–32.

1104 Ks. HE 198/1978 vp, 3.

1105 NU 1976:10, 33.

myksissä, joita voi ilmaantua yli valtakunnanrajojen suuntautuvissa kunnallisissa yhteistyöhankkeissa.

Määräystä perusteltiin sillä, että yhteisestä arvopohjasta ja muista yhteisistä lähtökohdista huolimatta Pohjoismaiden oikeusjärjestelmissä on yksityiskohtaisella tasolla paljon eroavaisuuksia. Tämän vuoksi rajan ylittävän yhteistyön järjestäminen vaatii enemmän osaamista ja resursseja kuin kuntien välinen valtionsisäinen yhteistyö. Rajan ylittävän yhteistyön järjestämisen resurssivajeen katsottiin olevan suurinta juuri taloudellisesti heikommassa asemassa olevissa pohjoisissa rajakunnissa. Tämän vuoksi pidettiin kohtuullisena, että kunkin maan valtionhallinto tarvittaessa avustaisi kuntia rajan ylittävissä yhteistyöhankkeissa.¹¹⁰⁶

Valtion oikeusjärjestyksen ja intressien ensisijaisuus todetaan selväsanaisesti sopimuksen 6 artiklassa. Sen mukaan sopimuksen yhteistyötä koskevat artiklat 1–5 eivät estä sopimusvaltioita ylläpitämästä kuntiensa valvontaa tai pitämästä voimassa tai antamasta kuntiaan koskevia säännöksiä ja määräyksiä, joita kansalliset edut saattavat edellyttää. Sopimusluonnoksen perusteluissa todettiin kuitenkin, että siihenastinen pohjoismainen rajakunnallinen yhteistyö ei ollut herättänyt huolta siitä, että kuntien rajan ylittävä toiminta joutuisi ristiriitaan kansallisten etujen kanssa.¹¹⁰⁷

Käytännössä sopimus oli ja on Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävän kunnallisen yhteistyön kannalta merkitykseltään erityisesti periaatteellinen. Se ei tarjonnut rajakunnille maiden muihin kuntiin nähden laajennettuja toimivaltuuksia tai erityisiä yhteistyömuotoja. Sopimuksessa Pohjoismaat ovat kuitenkin muodollisesti tunnustaneet kunnilleen oikeuden tehdä oma-aloitteista yhteistyötä. Sitä tosin oli etenkin Tornionlaaksossa ehditty tekemään jo pitkään ilman muodollista valtiollista hyväksyntääkin.

Kunnallisen rajan ylittävän toimivallan kannalta on huomionarvoinen myös Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä vuonna 1989 tehty sopimus valtakunnanrajojen yli ulottuvasta yhteistyöstä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi ja rajoittamiseksi (SopS 21/1992, pohjoismainen pelastuspalvelussopimus). Kyse on puitesopimuksesta, jonka tarkoituksena oli täydentää jo voimassa olleita tai myöhemmin laadittavia alakohtaisia pelastuspalvelua koskevia pohjoismaisia kahdenvälisiä tai monenvälisiä yhteistyösopimuksia. Sopimuksen määräykset tulevat sen 2 artiklan 2 kohdan nojalla sovellettavaksi vain toissijaisesti silloin kun erityisalojen tai kahdenvälisistä sopimuksesta ei muuta johdu.¹¹⁰⁸ Sopimuksen yleisiä periaatteita ovat pyrkimys

1106 NU 1976:10, 33.

1107 NU 1976:10, 34.

1108 Pelastuspalvelusopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan tällaisista sopimuksista Suomen ja Norjan sopimus pelastuspalveluyhteistyöstä maiden raja-alueilla (SopS 17/1986),

lainsäädännön yhtenäistämiseen pelastustoiminnan alalla sekä suorien yhteyksien luominen sopimusvaltioiden niiden viranomaisten kesken, joiden toimivaltaan toimenpiteet kussakin onnettomuustyyppissä valtiosisäisesti kuuluvat.¹¹⁰⁹

Pelastuspalvelusopimuksen 1 artiklan 1 kohdan nojalla sen soveltamisalana on ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen estäminen tai rajoittaminen.

Yhteistyö ei siten edellytä, että vahinko olisi jo toteutunut vaan voi koskea myös esimerkiksi suunnittelua onnettomuuksien torjumiseksi ja yhteisiä harjoituksia. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään, että valtioiden tulee kansallisissa lainsäädännöissään ja muissa määräyksissään siinä määrin kuin on mahdollista poistaa sopimuksessa tarkoitettujen yhteistyön esteet. Lisäksi sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa valtiot sitoutuvat antamaan onnettomuustapauksessa tai uhkaavassa onnettomuusvaaratapauksessa tarpeellista apua mahdollisuuksiensa ja sopimuksen määräysten mukaisesti.

Rajakunnallisen toimivallan kannalta merkittävä on sopimuksen 3 artikla, joka sisältää käytännön pelastusyhteistyötä koskevia määräyksiä. Artiklan 1 kohdassa määrätään, että sopimusvaltion viranomainen, joka onnettomuustapauksessa vastaa toimenpiteistä ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi, saa pyytää apua suoraan toisen sopimusvaltion asianomaiselta viranomaiselta. Se viranomainen, jolta apua pyydetään, ratkaisee, voidaanko sitä antaa. Artiklan 2 kohdan nojalla apua pyytävän valtion viranomaiset ovat täydessä vastuussa pelastustöiden johtamisesta onnettomuuspaikalla, paitsi silloin kun onnettomuuspaikka sijaitsee toisen sopimuspuolen alueella.¹¹¹⁰

Sopimuksen hyväksymistä koskevissa Suomen valtiopäiväasiakirjoissa pelastuspal-

jonka tarkoituksena on helpottaa kadonneiden henkilöiden etsintää sopimuspuolten yhteiseen rajaan liittyvillä erämaa-alueilla. Lentopelastuspalvelun osalta kaikki Pohjoismaat olivat osapuolina kansainvälistä siviili-ilmailua koskevassa yleissopimuksessa (SopS 11/1949), johon sisältyy lentopelastusta koskevia määräyksiä. Suomen ja Ruotsin ilmailuhallintojen välillä oli myös tehty yhteistoimintasopimus lentopelastuspalvelusta vuonna 1975 ja täydentävä lisäsopimus 1979. Pohjois-Suomen lentopelastuskeskuksen ja Pohjois-Norjan pelastuskeskuksen välillä puolestaan oli tehty vuonna 1989 sopimus yhteistoiminnasta lentopelastuspalvelun alalla. Esityksessä mainitaan meripelastusta (SopS 89/1986), öljyn ja muiden haitallisten aineiden torjuntaa (SopS 41/1971) ja Itämeren alueen merellisen ympäristöä koskevan yleissopimuksen (SopS 12/1980) lisäksi ydinenergian käytön alalta Pohjoismaiden kesken voimassa olevat monenväliset sopimukset: yleissopimus ydinonnettomuuden pikaisesta ilmoittamisesta (SopS 98/1986); yleissopimus avunannosta ydinonnettomuuden tai säteilyhaitan yhteydessä (SopS 83/1990); Sopimus pohjoismaiden välisestä keskinäisestä hätäavusta säteilyvahinkotapauksissa (SopS 40/1965); Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä maiden välisten rajojen läheisyyteen rakennettavien ydinlaitosten turvallisuuskysymyksiin liittyvän yhteydenoton suuntaviivoista tehty sopimus (SopS 19/1977); Suomen kahdenväliset sopimukset Tanskan (SopS 27/1987), Ruotsin (SopS 28/1987) ja Norjan (46/1987) ydinlaitoksia ja ydintapahtumia koskevasta tietojenvaihdosta ja ilmoittamisesta. Ks. HE 48/1991 vp, 3.

1109 HE 48/1991 vp, 1, 4.

1110 Ks. HE 48/1991 vp, 5.

velusopimuksen määräyksistä ei tehty erityistä valtiosääntöistä arviota esimerkiksi julkisen toimivallan käytön tai valtion täysivaltaisuuden kannalta. Sopimusta pidettiin kuitenkin yleisesti tarpeellisena.¹¹¹¹ Vastaavassa Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin, että siihen asti kunnallisen pelastuspalvelun saralla rajan ylittävä yhteistyö oli ollut epäjohdonmukaista ja siltä oli puuttunut kiinteät muodot. Esityksessä todettiin Ruotsin ja Suomen sekä Ruotsin ja Norjan välisiltä rajaseuduilta esitetyn toiveita rajan ylittävän toiminnan lisäämisestä. Epäselvyyttä oli kuitenkin ollut siitä, millaiset oikeudelliset edellytykset tälle oli. Myös Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin pelastuspalvelusopimuksessa olevan kyse lähinnä puitesopimuksesta, joka sisältää pääasiassa muodollisia ja hallinnollisia määräyksiä. Ruotsin ja Suomen sekä Ruotsin ja Norjan vastaisilla rajaseuduilla voimavarat etenkin suurten onnettomuuksien torjuntaan omin voimin olivat niukat, joten rajan ylittävää pelastustoimen resurssien hyödyntämistä pidettiin järkevänä. Esityksen mukaan jo aiemmin tehdyn pohjoismaisen yhteistyön perusteella ei ollut mitään kuviteltavissa olevaa syytä, miksi pelastustoimesta vastanneet kunnalliset ja valtiolliset viranomaiset eivät olisi voineet olla suoraan keskinäisessä yhteistyössä pohjoismaisten vastinpariensä kanssa.¹¹¹²

5.1.2 Eurooppalaiset sopimukset

Pohjoismaiden lisäksi myös eurooppalaisella tasolla on toimittu kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi ja rajan ylittävän yhteistyön lisäämiseksi. Euroopan neuvosto hyväksyi jo vuonna 1966 suosituksen sopimuksesta rajan ylittävän yhteistyön edistämiseksi ja helpottamiseksi.¹¹¹³ Neuvostossa laadittiin vuonna 1985 Eurooppalaisen itsehallinnon peruskirja, joka tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 1988.¹¹¹⁴ Suomi tuli Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989 ja peruskirja tuli Suomessa voimaan 1 lokakuuta 1991 (SopS 66/1991).¹¹¹⁵ Peruskirja on luonteeltaan lähinnä periaatteellinen, eikä laajenna tai muuta kuntien rajan ylittäviä tai muita toimivaltuuksia.¹¹¹⁶

1111 Asiasta ei ole eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa, eikä hallintovaliokunnan mietinnössä arvioitu sopimusmääräyksiä tarkemmin vaan yleisesti todettiin sopimus tarpeelliseksi ja tarkoituksemukaiseksi. Ks. HaVM 3/1991 vp, 1–2.

1112 Ruotsin hallituksen esityksessä käsiteltiin myös eräitä muita rajan ylittäviä viranomaistoimintaa koskevia yhteistyösopimuksia. Perusteluissa asetettiin vastakkain Pohjoismaiden välinen vapaa horisontaalinen yhteistyö sen kanssa, miten ruotsalaisviranomaiset saivat tehdä avustustyhteistyötä ei-pohjoismaisten viranomaisten kanssa: ”Enligt min mening kan dock behörighetsfrågan inte lösas på samma sätt när det gäller bistånd som lämnas till eller begärs från länder utanför Norden --- Jag förordar i stället att ansvaret för svenska statens åtaganden enligt överenskommelser med länder utanför Norden läggs på central nivå.” Prop. 1990/91:180, 10–11, 20.

1113 Ks. Recommendation 470 (1966). Draft Convention on European co-operation between local authorities.

1114 Ks. NU 1973:1, 164–168; HE 235/1990 vp 1–2; prop. 1988/89:119, 2.

1115 Pohjoismaista Norja, Ruotsi ja Tanska olivat liittyneet peruskirjaan jo aiemmin. Ks. HE 235/1990 vp, 2.

1116 Määräysten noudattamiseen ei myöskään ole liittynyt erityisiä valvonta- tai sanktiomekanismeja,

Peruskirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Lisäksi 4 artiklan 1 kohdassa määritellään paikallisen itsehallinnon laajuus. Sen mukaan paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet tai tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä toimivaltuuksien ja tehtävien antamista paikallisviranomaisille erityistarkoituksissa lain nojalla.

Paikallisviranomaisilla tulee lisäksi 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle. Artiklan 3 kohdan mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Peruskirjan 10 artikla puolestaan koskee paikallisviranomaisten yhdistymisvapautta. Sen 1 kohdan mukaisesti paikallisviranomaisilla on tehtäviään hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi. Artiklan 2 kohta koskee paikallisviranomaisten oikeutta kuulua yhdistyksiin yhteisten etujensa turvaamiseksi ja edistämiseksi. Siinä myös tunnustetaan niille oikeus kuulua paikallisviranomaisten kansainvälisiin liittoihin. Lisäksi 10 artiklan 3 kohdassa määrätään, että paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa. Peruskirjan hyväksymistä koskeneen Suomen hallituksen esityksen mukaan nämä määräykset toteutuivat jo tuolloin Suomen oikeusjärjestyksessä.¹¹¹⁷

Suomen hallituksen esityksen mukaan peruskirja ei muutenkaan sisältänyt määräyksiä, jotka olisivat olleet ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa.¹¹¹⁸ Myös asiassa mietintövaliokuntana toiminut ulkoasiainvaliokunta piti peruskirjaa tarpeellisena ja katsoi tärkeäksi, että Suomi ei tekisi varauksia sen velvoitteisiin.¹¹¹⁹ Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi sekkin, että peruskirjan määräykset eivät olleet ristiriidassa Suomen

joskin peruskirjan soveltamisen toteutumista seurataan osana Euroopan neuvoston toimintaa. Ks. prop. 1988/89:119, 8.

1117 Paikallisviranomaisten välisen kansainvälisen yhteistyön osalta hallituksen esityksessä viitattiin runsaaseen ystävyyskuntatoimintaan sekä pohjoismaiseen sopimukseen kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnan rajojen. Ks. HE 235/1990 vp, 6.

1118 HE 235/1990 vp, 1, 7.

1119 UaVM 23/1990 vp, 1.

valtakunnan lakien eikä Ahvenanmaan kunnallislain kanssa.¹¹²⁰ Koska peruskirja saatiin Suomessa voimaan lailla, sen normeista tuli oikeudellisesti lain tasoisia ja niihin voidaan vedota lainkäytössä. Normihierarkian mukaisesti peruskirja sai myös etusijan sitä alemman asteisiin oikeusnormeihin samoin kuin hallinnollisiin määräyksiin ja ohjeisiin.¹¹²¹ Eduskunnan täysistuntokäsittelyissä asiasta ei käytetty puheenvuoroja.¹¹²²

Asiaa koskeneessa Ruotsin hallituksen esityksessä viitattiin niin ikään jo tehtyyn yhteistyöhön yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen esimerkkinä siitä, että toiminta oli jo peruskirjan mukaista.¹¹²³ Vastaavasti Ruotsin valtiopäivien perustuslakivaliokunta näki peruskirjan myönteisenä pyrkimyksenä kehittää kunnallista itsehallintoa ja demokratiata kansainvälisissä yhteyksissä. Suomen tavoin Ruotsin oikeusjärjestyksen katsottiin jo valmiiksi täyttävän peruskirjan vaatimukset.¹¹²⁴

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset eivät siis luo itsenäisiä oikeuksia Suomen ja Ruotsin kuntien rajan ylittävälle yhteistyölle. Rajakunnallista toimintaa järjestettäessä on kuitenkin mahdollista vedota peruskirjan määräyksiin. Sen voidaan katsoa kannustavan rajan ylittävään kunnalliseen yhteistoimintaan vuoden 1979 kunnallisesta yhteistyöstä tehdyn pohjoismaisen sopimuksen tavoin ja osaltaan periaatteellisesti oikeuttavan sitä.

Suomi liittyi joulukuussa 1990 myös Euroopan neuvoston toiminnan yhteydessä vuonna 1980 tehtyyn eurooppalaiseen puiteyleissopimukseen paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnanrajojen (SopS 76/1990). Ruotsi oli liittynyt sopimukseen jo aiemmin (SÖ 1981:23). Puiteyleissopimuksen johdannon mukaan paikallis- ja aluehallintoviranomaisten välinen yhteistyö edistää kyseisten viranomaisten tehtävien tehokasta hoitamista ja varsinkin rajaseutujen kehitystä. Sopimuksen allekirjoittajavaltiot olivat siten päättäneet edistää yhteistyötä niin pitkälle kuin mahdollista ja myötävaikuttaa rajaseutujen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä ystävyden henkeen, joka yhdistää Euroopan kansoja.

Puiteyleissopimuksen 1 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli sitoutuu helpottamaan ja edistämään yhteistyötä yli valtakunnan rajojen lainkäyttövaltansa alaisina

1120 Perustuslakivaliokunnan mukaan peruskirjassa ei ollut kyse sellaisesta normistosta, joka olisi muutoin hallitusmuodon mukaan aikaansaattava lailla, eikä sellaisesta yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavasta sääntelystä, joka olisi toteutettava lain tasolla. Siten sopimuksen valtiosisäiseen voimaansaattamiseen ei perustuslakivaliokunnan mukaan tuolloisen hallitusmuodon 33 §:n nojalla vaadittu lakia. Peruskirja oli kuitenkin ehditty jo hyväksyä Ahvenanmaan maakuntapäivillä, joten perustuslakivaliokunnan mukaan oli kuitenkin tässä tapauksessa suotavaa saattaa sopimus voimaan lailla. PeVL 18/1990 vp, 1–2.

1121 Ks. SM 4:2002, 42.

1122 Ks. täysistunnon ptk. 176/1990 vp, 5.2.1991, asiakohta 13; täysistunnon ptk. 178/1990 vp, 7.2.1991, asiakohta 2; täysistunnon ptk. 181/1990 vp, 11.2.1991, asiakohta 2.

1123 Prop. 1988/89:119, 6.

1124 KU 1988/89:32, 1.

olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten sekä muiden sopimuspuolten lainkäyttövallan alaisina olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten kesken. Sopimuspuolet pyrkivät, ottaen huomioon kunkin sopimuspuolen erilaiset perustuslain säännökset, edistämään sellaisten sopimusten ja järjestelyiden tekemistä, jotka voivat osoittautua tarpeelliseksi tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteistyöllä yli valtakunnan rajojen tarkoitetaan kaikkea yhteistoimintaa, jolla pyritään vahvistamaan ja kehittämään kahden tai useamman sopimuspuolen määräysvallassa olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten välisiä naapuruussuhteita sekä tämän päämäärän kannalta tarpeellisten sopimusten ja sopimusjärjestelyiden tekemistä. Rajat ylittävää yhteistyötä harjoitetaan paikallisten ja alueellisten viranomaisten toimivaltuuksien rajoissa siten kuin ne on kansallisessa lainsäädännössä määritelty. Yleissopimuksella ei siten muuteta näiden toimivaltuuksien laajuutta tai luonnetta.¹¹²⁵

Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti, milloin sopimuspuolet katsovat tarpeelliseksi tehdä valtioiden välisiä sopimuksia, niissä voidaan muun muassa määritellä missä asioissa, millä tavoin ja missä rajoissa ne paikalliset ja alueelliset viranomaiset, joita valtakunnan rajojen yli ulottuva yhteistyö koskee, voivat toimia.

Sopimus ei 3 artiklan 3 kohdan nojalla estä sopimuspuolia turvautumasta myös muihin yli valtakunnan rajojen ulottuvan yhteistyön muotoihin, eivätkä sopimusmääräysten tule tulkita kumoavan olemassa olevia yhteistyösopimuksia. Edelleen 3 artiklan 4 kohdan mukaan sopimuksia ja järjestelyitä tehtäessä on otettava huomioon kunkin sopimuspuolen sisäisen lainsäädännön mukainen lainkäyttövalta kansainvälisissä suhteissa ja yleisessä politiikassa sekä kyseisiä paikallisia ja alueellisia viranomaisia koskevat tarkastus- tai valvontamääräykset.

Eurooppalaisen puiteyleissopimuksen 4 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli pyrkii selvittämään oikeudelliset, hallinnolliset ja tekniset vaikeudet, jotka saattaisivat estää yli valtakunnan rajojen ulottuvan yhteistyön kehitystä ja vaivatonta sujumista sekä neuvottelevat tarvittavassa laajuudessa toisen sopimuspuolen tai muiden asianomaisten sopimuspuolten kanssa. Lisäksi sopimuksen 5 artiklan nojalla sopimuspuolet harkitsevat, olisiko paikallisille ja alueellisille viranomaisille, jotka osallistuvat yli valtakunnan rajojen ulottuvaan yhteistyöhön yleissopimuksen mää-

1125 Sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan yleissopimuksen ilmauksella ”paikalliset ja alueelliset viranomaiset” tarkoitetaan yhteisöjä, viranomaisia ja toimielimiä, jotka hoitavat paikallisia ja alueellisia tehtäviä ja jotka kunkin valtion kansallisen lain nojalla katsotaan sellaisiksi. Artiklassa edellytetyllä tavalla Suomi ilmoitti Euroopan neuvostolle vuonna 1990 sopimuksen soveltamisalaan kuuluviksi viranomaisiksi kunnat ja kuntayhtymät. Ks. SM 4:2002, 42.

räysten mukaisesti, aiheellista myöntää samat toimivaltuudet kuin jos ne tekisivät yhteistyötä kansallisella tasolla.¹¹²⁶

Puiteyleissopimuksen ei katsottu merkitsevän tarvetta lainsäädäntömuutoksille Ruotsissa. Suomesta poiketen Ruotsin hallitus kuitenkin katsoi, että valtiopäivien hyväksyntä sopimuksen voimaansaatamiselle oli tarpeen. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin, että ruotsalaiskunnilla oli jo olemassa olleen valtio- ja kunnallisoikeudellisen lainsäädännön nojalla tietyin rajoituksin oikeus tehdä rajat ylittävää yhteistyötä ja sopimuksia. Tämän osalta esityksessä viitattiin myös vuoden 1979 pohjoismaiseen sopimukseen. Eurooppalainen puiteyleissopimus ei poistanut rajan ylittävän yhteistyön oikeudellisia tai muita esteitä, mutta Ruotsin hallitus näki sen kuitenkin myönteisenä peruslähtökohtana eurooppalaiselle rajan ylittävän yhteistyön helpottamiselle. Ruotsin liittyminen puiteyleissopimukseen ei hallituksen mukaan olisi esteenä pohjoismaisen yhteistyön jatkamiselle tai muille rajan ylittävän yhteistyön muodoille.¹¹²⁷

Puiteyleissopimukseen on myöhemmin liitetty kolme lisäpöytäkirjaa. Niistä ensimmäinen valmistui vuonna 1995 ja tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1998.¹¹²⁸ Puiteyleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja avattiin allekirjoittamista varten vuonna 1998 ja tuli kansainvälisesti voimaan syyskuussa 2001. Suomi ei ole toistaiseksi liittynyt näihin lisäpöytäkirjoihin.¹¹²⁹ Ruotsi puolestaan on liittynyt kahteen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan (SÖ 1996:11; SÖ 1999:39). Sopimukseen liittyvässä kolmannessa, vuoden 2009 lisäpöytäkirjassa kumpikaan valtio ei ole ollut osapuolena.¹¹³⁰ Alkuperäisen puiteyleissopimuksen tavoin myöskään lisäpöytäkirjat eivät mahdollista julkisen vallan käyttöä.¹¹³¹ Muiden edellä käsiteltyjen sopimusten

1126 Puiteyleissopimuksen 7 ja 8 artikloissa määrätään lisäksi tietojen toimittamisesta sopimuspuolten kesken sekä valtiosisäisesti asianomaisille paikallisille ja alueellisille viranomaisille niistä toimintamahdollisuuksista, jotka ovat niiden käytettävissä yleissopimuksen nojalla.

1127 Hallituksen esityksen mukaan Ruotsi ilmoitti puiteyleissopimuksen soveltamisalaa kuuluviksi kunnat, maakäräjäkunnat sekä kuntainliitot. Prop. 1980/81:77, 4–7; Myös Ruotsin valtiopäivien perustuslakivaliokunta suhtautui puiteyleissopimukseen myönteisesti, eikä sillä ollut huomauttamista hallituksen esitykseen. Ks. KU 1980/81:14, 2.

1128 Pöytäkirjaan liittyneet maat sitoutuivat tunnustamaan ja kunnioittamaan alueellisten yhteisöjen ja viranomaisten oikeutta tehdä rajat ylittäviä sopimuksia toisten valtioiden vastaavien hallintoyksiköiden kanssa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Rajat ylittävässä yhteistyössä tehtävät päätökset on pantava täytäntöön yhteistyöhön osallistuvien tahojen omilla, kansallisten sääntöjensä mukaisesti tekemillä päätöksillä. HE 56/2009 vp, 7.

1129 Toinen lisäpöytäkirja laajensi puiteyleissopimuksen ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan soveltamisalaa siten, että paikalliset ja alueelliset viranomaiset voisivat tehdä kansainvälisiä sopimuksia myös muiden kuin välittömästi valtakunnanrajan läheisyydessä olevien vastaavien viranomaisten kanssa. Lisäpöytäkirjoissa tarkoitettu toiminta kuitenkin rajoittuu kansallisilla laeilla annettuun toimivaltaan. Ks. HE 56/2009 vp, 7.

1130 Ks. CETS No. 206. Chart of signatures and ratifications of Treaty 206. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). Luettu 25.5.2023.

1131 SM 4:2002, 43, 48; SOU 2002:84, 121–129.

ohella myös eurooppalaista puiteyleissopimusta paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnanrajojen voidaan pitää Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun osalta ensisijaisesti rajakunnalliseen yhteistyöhön kannustavana ja sitä periaatteellisesti oikeuttavana.

5.1.3 Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä

Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksistä lähtien unionisääntelyllä on ollut monenlaista merkitystä Tornionlaakson rajaseudun rajan ylittävälle toiminnalle. EU:ssa on myös tehty mahdolliseksi eurooppalaisen alueellisten yhteistyön yhtymän (EAYY)¹¹³² perustaminen.

Vuonna 2006 annettiin asetus eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EY) 1082/2006 (yhtymäasetus). Sen tarkoituksena oli helpottaa alueellisen yhteistyön tehostamista yhteisössä vähentämällä niitä ongelmia, joita jäsenvaltioiden alue- ja paikallisviranomaisilla oli ollut toisistaan poikkeavien kansallisten lainsäädäntöjen ja menettelyjen vuoksi.¹¹³³ Yhtymäasetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti EAYY on oikeushenkilö, jolla saman artiklan 4 kohdan mukaisesti on kussakin jäsenvaltiossa laajin oikeustoimikelpoisuus, mikä oikeushenkilöllä voi kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan olla. EAYY voi hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta, palkata henkilöstöä ja olla asianosaisena oikeudenkäynnissä.

Vuoden 2006 asetuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla EAYY muodostuu jäsenistä, joilla on kansallisen lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet ja jotka kuuluvat joko jäsenvaltioihin, alueviranomaisiin, paikallisviranomaisiin tai tiettyihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Jäseniä voivat olla esimerkiksi alue- tai paikallisviranomaisista koostuvat yhteisöt. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädettiin, että EAYY:n on muodostuttava jäsenistä, jotka sijaitsevat vähintään kahden jäsenvaltion alueella eli kyse on rajan ylittävästä toimielimestä. Yhtymäasetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla EAYY toimii sille annettujen tehtävien rajoissa. Tehtävät rajoittuvat alueellisen yhteistyön helpottamiseen ja edistämiseen taloudellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. EAYY:n jäsenten on määriteltävä yhtymän tehtävät sillä perusteella, että ne sisältyvät niihin toimivaltuuksiin, jotka kullakin jäsenellä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Asetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti EAYY:n tehtäviin kuuluu pääasiassa ainoastaan yhteisön eri rahastoista osarahoittamien alueellisen yhteistyön ohjelmien tai hankkeiden täytäntöönpano. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa EAYY:n tehtäviä, jotka eivät liity yhteisörahoitteisiin ohjelmiin. Mahdollisista kansallisista rajoituksista huolimatta

1132 Ruotsiksi yhtymä on Europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) ja englanniksi The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

1133 Asetus liittyy vuosien 2007–2013 ohjelmakauden rakennerahastolainsäädäntöön, mutta sitä voitiin tietyn edellytyksin hyödyntää myös muiden kuin EU:n osarahoittamien toimien toteuttamisessa. HE 56/2009 vp, 3.

tehtäviin oli kuitenkin kuuluttava ainakin Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) annetun asetuksen (EU) N:o 1080/2006 6 artiklassa luetellut yhteisötoimet. Lisäksi 7 artiklan 4 kohdassa todettiin, että EAYY:n jäsenten sille antamat tehtävät eivät saa käsittää julkisen vallan käyttöön liittyviä toimivaltuuksia ja tehtäviä, joiden tavoitteena on valtion tai muiden viranomaisten yleisten etujen suojaaminen, esimerkiksi poliisivaltuudet, sääntelyvaltuudet, oikeusasiat ja ulkopoliittika. Asetus sisälsi tarkempia säännöksiä muun muassa EAYY:n perustamisesta, organisoitumisesta ja toiminnasta.

Vuoden 2006 yhtymäasetusta täydentäneet säännökset suomalaisten yhteisöjen osallistumisesta eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymiin annettiin lailla (554/2009). Lain 3 §:n 2 momentin mukaan Suomeen rekisteröidyn yhtymän tehtävät oli rajattu yhtymäasetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti EAKR-asetuksen 6 artiklassa lueteltuihin yhteistyötoimiin, mikäli yhteisö ei saanut yhtymäasetuksessa tarkoitettua Euroopan yhteisön rahoitusta. Asiassa Suomen eduskunnan mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta piti rajat ylittävän hallinnollisten yhteistyön mahdollisuuksien lisäämistä tervetulleena. Valiokunta kuitenkin totesi, että lailla ei ollut tarkoitus säätää julkisyhteisöjen rajat ylittävästä yhteistyöstä. Näin ollen esimerkiksi hyvin toiminutta Tornion ja Haaparannan tai Ylitornion ja Övertorneån kunnallista rajakuntayhteistyötä ei voitaisi valiokunnan mukaan perustaa yhteistyöyhtymäasetukseen.¹¹³⁴

Yhtymäasetusta koskeneen lain 6 §:n 1 momentin nojalla yhtymäasetuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua päätöksen, jolla suomalaisen jäsenen liittyminen suomalaiseen tai ulkomaiseen yhtymään hyväksytään, tekee työ- ja elinkeinoministeriö.

Suomen eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan tällainen valtion viranomaisen hyväksyminen rajoittaa kunnan sopimustoimivaltaa, millä on merkitystä kunnallisen toimivallan kannalta. Tälle oli kuitenkin valiokunnan mukaan hyväksyttävät ja painavat perusteet Suomen täysivaltaisuutta ja viranomaisten sopimustoimivaltaa koskeneissa valtiosääntöisissä lähtökohdissa. Myös hallintovaliokunnalle lausunnon antanut perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältynyt yhtymän tehtävien rajaus ja liittymistä koskeva hyväksymismenettely olivat omiaan hälventämään niitä valtiosääntöisiä ongelmia, joihin valiokunta oli kiinnittänyt huomiota alkuperäistä yhtymäasetusta arvioidessaan¹¹³⁵. Vastaava vaikutus oli lakiehdotuksen 11 §:llä, jossa oli säädetty

1134 HaVM 5/2009 vp, 2–3.

1135 Perustuslakivaliokunta oli aiemmin lausunut yhtymäasetuksen valmistelua koskeneesta valtioneuvoston U-kirjelmästä U 69/2004 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tuolloisessa asetusehdotuksessa yhtymien toimivallan rajaus oli varsin tulkinnanvarainen ja että merkittäväkin osa kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä näyttäisi olleen mahdollista siirtää yhtymille, joiden tehtävät olisivat määräytyneet tarkemmin vasta jäsenten tekemässä sopimuksessa. Suomen osalta oli merkityksellistä, että kunnat ja kuntayhtymät olisivat voineet ehdotuksen nojalla sopia osaltaan yhteistyöyhtymän tehtävistä valtiosta riippumatta. Asetusehdotuksen perusteella yhtymän jäsenet olisivat myös sopineet keskinäistä rajaseutuyh-

suomalaisen yhtymän toimintaan sovellettavista muutoksenhakua, rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevista säännöksistä samoin kuin hallinnon yleislakien soveltamisesta.¹¹³⁶

Eurooppalaisia alueellisen yhteistyön yhtymiä koskenutta EU-asetusta muutettiin vuonna 2013 annetulla asetuksella (EU) N:o 1302/2013¹¹³⁷. Muutosten tarkoituksena oli helpottaa EAYY:n perustamista ja selkeyttää olemassa olleiden säännösten tulkintaa. Tarkoituksena oli myös laajentaa yhtymän mahdollista osallistujapiiriä siten, että se yhtymään osallistumismahdollisuus kattaisi yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tuottavia yrityksiä sekä jäsenvaltioiden naapurimaina olevien kolmansien maiden paikallisia ja alueellisia toimielimiä. Asetusmuutosten myötä Suomen vuoden 2009 laki eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä korvattiin uudella saman nimisellä lailla (1340/2015). Uudellakaan lailla ei ollut tarkoitus säätää yleisesti julkisyhteisöjen rajat ylittävästä yhteistyöstä.¹¹³⁸

Suomen tavoin Ruotsissa hyväksyttiin EAYY-asetukseen liittyneitä täydentäviä kansallisia säännöksiä sisältänyt laki (2009:704, lag om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete). Lain 2 §:n nojalla ruotsalaisten jäsenten osallistuminen yhtymään edellyttää hallituksen lupaa. Lain 3 §:n 1 momentissa säädetään, että hallitus voi luovuttaa yhtymälle hallintotehtäviä, jotka koskevat EU:n osarahoittamia EAKR-ohjelmia.

Ruotsin hallituksen esityksen mukaan viranomaistoimintaa (myndighetsutövning) sisältävien hallintotehtävien (förvaltningsuppgifter) luovuttaminen edellytti Ruotsin hallitusmuodon nojalla erityistä ja rajattua säännöstä luovutettavista tehtävistä. Lain 3 §:n 2 momentin nojalla yhtymälle luovutetut hallintotehtävät saavat sisältää yhteisön

teistyötä koskevassa sopimuksessa sopimuksen soveltamisessa ja tulkinnassa sovellettavan lainsäädännön, jonka olisi ollut oltava jossakin asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettava lainsäädäntö. Asetusehdotus ei sisältänyt määräyksiä muutoksenhakujärjestelmästä tai sen valinnasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan muun muassa muutoksenhakuoikeutta koskevan perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella ehdotus ei sisältänyt riittäviä muutoksenhakuun liittyviä oikeusturvan takeita. Lisäksi ehdotus oli tulkinnanvaraisuutensa vuoksi ongelmallinen myös muun muassa perustuslain tuomiovallan käyttöä koskevien säännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kokonaisuutena asetusehdotuksen säännökset yhtymien tehtävistä ja toimivaltuuksista julkisen vallan käytön osalta sekä yhtymien jäsenten sopimustoimivallasta olivat siinä määrin ongelmallisia, että valiokunta piti perusteltuna varauksellista suhtautumista koko sääntelyn tarpeellisuuteen. Ks. PeVL 26/2005 vp, 2–5.

1136 HaVM 5/2009 vp, 2–3; PeVL 12/2009 vp, 2.

1137 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1302/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) annetun asetuksen (EY) N:o 1082/2006 muuttamisesta tällaisten yhtymien perustamisen ja toiminnan selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi.

1138 HE 8/2015 vp, 1–5. Asia ei ollut enää Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuttavana. Hallintovaliokunta piti esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena pienien teknisluontoisin muutoksin. Ks. HaVM 2/2015 vp, 2–3.

rakennerahastoista myönnettävän tuen jakamista koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Ruotsin hallituksen esityksessä katsottiin, että Ruotsin rajaseuduilla oli käytännön tarvetta kehittää alueellista rajan ylittävää yhteistyötä useilla eri hallinnonaloilla. Lisätehtävien luovuttamisen salliminen EAYY-muotoisille toimijoille olisi kuitenkin esityksen mukaan edellyttänyt lisäselvitystä esimerkiksi vastuu- ja rahoituskysymysten osalta. Ennen sellaisen tekemistä ei hallituksen mielestä ollut soveliaista luovuttaa yhtymille muita kuin rakennerahastojen hallinnointiin liittyviä tehtäviä. Suomen vastaavan lain tavoin ruotsalaislaki sisältää lisäksi tarkempia säännöksiä sellaisen EAYY:n rekisteröinnistä ja toiminnasta, jonka kotipaikka on Ruotsi.¹¹³⁹

Pohjoismaiden ensimmäinen EAYY perustettiin, kun Suomen ja Ruotsin välinen aiemmin yhdistysmuotoisena toiminut Merenkurkun neuvosto (Kvarkenrådet) rekisteröityi sellaiseksi vuonna 2020, kun oli saatu Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöjen edellyttämät hyväksynnät. Perustamisen tarkoituksena oli aikaansaada aiempaa merkittävämpi yhteistyöelin alueen kehityksen koordinoimiseksi ja yhteisten rajan ylittävien tavoitteiden edistämiseksi niin kansallisella, pohjoismaisella kuin EU-tasollakin. Merenkurkun neuvoston EAYY aloitti toimintansa vuodenvaihteessa 2020–21.¹¹⁴⁰

Perussääntönsä 2 §:n mukaan EAYY:n kotipaikka on Vaasa ja toiminta-alue Merenkurkun alue Pohjoismaissa. Perussäännön 3 §:n mukaan sen toimintaan sovelletaan Suomen lainsäädäntöä. Säännön 5 §:n 2 momentin nojalla yhtymän on varmistettava, että kaikki sen tehtävät ja velvoitteet sisältyvät kansallisen lainsäädännön mukaan kunkin jäsenen toimivaltaan.¹¹⁴¹

1139 Prop. 2008/09:174, 29–31.

1140 Yhtymän äänioikeutettuja jäseniä olivat sen toiminnan alkaessa Region Västerbotten, Umeå kommun, Örnköldsvik kommun, Pohjanmaan liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Keski-Pohjanmaan liitto, Vaasan, Kokkola, Seinäjoki, Pietarsaari, Kurikka, Korsholm, Storumans kommun, Lycksele kommun sekä muina jäseninä Vindeln, Uusikaarlepyy, Närpio ja Nordmaling. Kvarkenrådet EGTS 2021, 6–11.

1141 Perussäännön 5 §:ssä määritellään neuvoston tarkoitus ja toimintamuodot, joita on runsaasti. Neuvoston tarkoituksena on toimia integraation edistämiseksi alueella; edistää alueella työmarkkinoiden integraatiota; edistää Merenkurkun ylittävää yhteistoimintaa niin julkisten viranomaisten ja organisaatioiden kuin yksityisen yritysten, organisaatioiden ja yhdistysten kesken; madaltaa ja poistaa rajaesteitä; hyödyntää alueen edellytyksiä ja edistää alueen kehittymistä muun muassa elinkeinoelämän, liikenneyhteyksien- ja infrastruktuurin, kulttuurin sekä terveyden- ja sairaanhoidon alalla. Neuvosto voi omalla alueellaan ja sen ulkopuolella ylläpitää myös operatiivista valtionrajat ylittävää toimintaa ja edunvalvontaa perussäännössä ilmenevissä tehtävissä tai vuosikokouksensa päätöksen mukaisesti. Lisäksi neuvosto voi muun muassa toimia keskeisenä tekijänä alueella toteutettavissa eurooppalaisissa ja pohjoismaisissa raja-alueellisissa yhteistyöohjelmissa tai muissa vastaavissa ohjelmissa ja tehtävissä, kuten sihteeristönä tai johtavana tuensaajana EU:n Interreg-ohjelmissa Suomen tai Ruotsin kulloisenkin toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä. Ks. Perussääntö, Merenkurkun neuvosto – Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä. Tunniste: 002-2019. Hyväksytty 2.10.2020.

Toisin kuin edellä käsitellyt pohjoismaiset ja eurooppalaiset kunnallista rajan ylittävää toimintaa koskevat sopimukset, unionisääntely mahdollistaisi Merenkurkun tavoin myös Tornionlaaksoon perustettavaksi erityisen rajan ylittävän EAYY-muotoisen yhteistyöelimen. Tiedossani ei ole, että tällaista olisi toistaiseksi valmisteltu. Kuten Suomen ja Ruotsin lainsäädännöstä ja valtiopäiväasiakirjoista käy ilmi, EAYY:n tehtävät voivat kuitenkin koskea lähinnä EU:n rakennerahastoihin liittyviä hallintotehtäviä. Siten EAYY-yhteistyömuodossa ei olisi mahdollista harjoittaa laajemmin esimerkiksi julkisoikeudellisten tehtävien hoitamiseen liittyvää rajakunnallista yhteistyötä.

5.2 Rajakunnallinen julkisoikeudellinen toimielin

5.2.1 Lähtökohtana suuret suunnitelmat

Suomen ja Ruotsin valtionhallinnoissa valmisteltiin vuosituhanen vaihteessa sääntelyä, jolla oli tarkoitus tehdä mahdolliseksi uudenlaisen rajan ylittävän kunnallisen toimielimen perustaminen. Suunnitelmien mukaan toimielin olisi voinut myös sovituisia rajoissa käyttää julkista valtaa. Maantieteellisenä kohdealueena oli erityisesti Tornionlaakson rajaseutu. Monivaiheiset valmisteluprosessit päättyivät kuitenkin tuloksettomina. Seuraavaksi tekemäni toimielimen perustamisen valmistelun tarkastelu ilmentää niitä oikeudellisia ongelmia, joita rajakunnallisen toiminnan järjestämiseen on liittynyt mahdollisesta poliittisesta myötätuulesta huolimatta.

Pohjoismaisen kunnallisen rajan ylittävän yhteistyön jatkokehittäminen ajankohdastaui jälleen 1990-luvun alkupuolella. Ruotsin hallituksen civildepartementet¹¹⁴² nimitti vuonna 1991 työryhmän selvittämään jo olemassa olleiden rajan ylittävää toimintaa koskevien sopimusten merkitystä ja arvioimaan keinoja, joilla yhteistyötä voitaisiin edistää. Työryhmän jäsenet olivat ruotsalaisia, mutta sen työtä seurasi myös Suomen, Norjan ja Tanskan vastuuministeriöiden edustus.¹¹⁴³ Työryhmän raportti valmistui vuonna 1994. Sen mukaan yhteistyötahdosta huolimatta valtionraajat käytännössä usein määrittivät kansallisesta pohjalta toteutettujen yhteiskunnan palvelurakenteiden ja muiden toimintojen rajat. Tämä korosti valtionrajaa esteenä ja muodosti rajaseuduista kansallisvaltioiden sisäisiä reuna-alueita.¹¹⁴⁴

1142 Civildepartementet lakkautettiin erillisenä organisaationa vuoden 1998 lopussa. Kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä koskevien asioiden käsittely siirtyi tuolloin finansdepartementettiin.

1143 Ds 1994:67, 3–4.

1144 Raportin otsikko oli kehitysmuotoinen: ”Gränssamarbete i utveckling. Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser”. Oikeudellisena lähtökohtana siinä kuitenkin todettiin, että siihenastisilla erityisesti pohjoismaisilla sopimuksilla oli ollut lähinnä periaatteellista merkitystä sen tunnustamisessa, että pohjoismainen kunnallinen ja alueellinen rajan ylittävä yhteistyö on sallittua ja jopa toivottavaa. Oli kuitenkin selvää, että yhteistyö ei voinut sisältää muotoja, jossa viranomaistoimivaltuuksia olisi luovutettu toisen maan kunnalle tai viranomaiselle. Ds 1994:67, 35, 41.

Raporttiin liittyneen kyselytutkimuksen perusteella oli selvinnyt, että kunnallisella ja alueellisella tasolla oli kiinnostusta lisätä rajat ylittävää yhteistyötä ja esitettiin toiveita sen helpottamiseksi. Rajakuntien välinen yhteistyö oli myös edelleen lisääntynyt verrattuna esimerkiksi 1970-lukuun. Lisäksi ETA ja EU olivat osaltaan kasvattaneet paikallisten ja alueellisten hallintojen kiinnostusta kehittää kansainvälistä yhteistyötään. Pohjoismaiden välinen rajakunnallinen toiminta nähtiin keinoksi vahvistaa kuntien ja alueiden asemaa kovenevassa kansainvälisessä kilpailuympäristössä. Ruotsalaisraportin ehdotukseen mukaan lainsäädännöllisiä ja muita muodollisia esteitä rajayhteistyön tiivistämiselle tulisi selvittää ja tarpeen mukaan poistaa. Lisäksi olisi syytä harkita kokeilualueen perustamista, jossa rajasääntelyn purkamista kokeiltaisiin jollakin rajaseudulla.¹¹⁴⁵

Suomen ja Ruotsin hallitusten edustajat sopivat vuonna 1997, että maat tutkisivat yhdessä mahdollisuuksia helpottaa kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä maiden pohjoisosissa. Tarkoituksena oli selvittää, miten olisi oikeudellisesti mahdollista muodostaa yhteinen rajan ylittävä kuntayhtymä tai kuntainliitto, joka voisi käyttää julkista valtaa. Asia eteni molemmissa maissa lainvalmisteluun. Tarkoituksena oli saada aikaan samanlainen laki kummassakin maassa. Ruotsin hallituksen esitys ei tuolloin tullut valmiiksi, mutta Suomen hallituksen esitys laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä annettiin eduskunnalle lokakuussa 1998.¹¹⁴⁶

Suomen hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki, jonka nojalla Suomen kunnat olisivat voineet perustaa Ruotsin kuntien kanssa yhteisiä julkisoikeudellisia Suomen kuntalain mukaisia kuntayhtymiä tai Ruotsin kunnallislain mukaisia kuntainliittoja. Ehdotetun lain nojalla kunnilla olisi ollut oikeus siirtää julkista valtaa kuntien yhteiselle organisaatiolle. Lailla oli tarkoitus täydentää Suomen ja Ruotsin kuntien osalta niitä järjestelyjä, joista oli sovittu vuonna 1979 voimaan tulleessa pohjoismaisessa sopimuksessa kunnallisesta yhteistyöstä yli valtakunnanrajojen.¹¹⁴⁷

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaisesti Suomen kunta olisi voinut sopia Ruotsin kunnan kanssa Suomen kuntalain mukaisen kuntayhtymän tai Ruotsin kunnallislain mukaisen kuntainliiton perustamisesta tehtäviensä yhteistä hoitamista varten. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus oli, että yhteisiä tehtäviä hoitaessaan kunnat olisivat voineet järjestää myös hallintonsa yhteiseksi. Yhteistyöstä riippumatta kuntien olisi tullut kuitenkin huolehtia lakisäätteisistä tehtävistään ja

1145 Ds 1994:67, 96–98.

1146 SM 4:2002, 31; HE 191/1998 vp.

1147 Pohjoismaisen sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot olivat myös sitoutuneet tekemään lainsäädäntöönsä muutoksia toivottavana pidettävää kunnallista yhteistyötä haittaavien esteiden ja vaikeuksien poistamiseksi. Esityksen mukaan rajakunnallinen yhteistyö oli muodostunut Suomen ja Ruotsin pohjoisella rajaseudulla tavanomaiseksi ja kattoi laajasti kuntien eri tehtävien hoitoa. Kuitenkaan puuttuvan toimivallan vuoksi kunnat eivät voineet siirtää julkista valta naapurimaan kunnalle, joten yhteisten julkisoikeudellisten toimielinten perustaminen tai yhteisen päätösvallan käyttö ei ollut mahdollista. HE 191/1998 vp, 1–2.

täyttää Suomen lainsäädännön velvoitteet. Tällöin kuntalaisten palvelut eivät vaarantuisi vaan voimavarat olisi voitu käyttää tehokkaammin, esityksessä todettiin.¹¹⁴⁸

Ehdotetun lain 2 §:n nojalla yhteistyö ei olisi vaikuttanut siihen, mitä kuntien välisestä yhteistyöstä muualla laissa säädettiin. Tämä tarkoitti muualla laissa säädettyjä niin sa-
nottuja pakkokuntayhtymiä, kuten sairaanhoitopiirin kuntayhtymää.¹¹⁴⁹

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan yhteisen kuntayhtymän tai kuntainliiton perustamista koskevassa sopimuksessa oli määrättävä, kumman maan lakia sovellettiin yhteistoimielimen hallintoon. Pykälän perustelujen mukaan kuntien sopimuksen perusteella olisi määräytynyt se, kumman maan muutoksenhakujärjestelmää sovellettaisiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöjen välillä ei ollut muutoksenhaun osalta oleellisia eroja, eikä kansalaisten oikeusturva poikennut maissa toisistaan. Julkista valtaa yhteisessä kuntayhtymässä tai kuntainliitossa olisi lakiehdotuksen 4 §:n nojalla käyttänyt monijäseninen toimielin, johon olisi tullut kuulua jäseniä kummastakin maasta. Tämä oli hallituksen esityksen mukaan valtiosuvereniteetin loukkaamisen välttämiseksi tarpeellista.¹¹⁵⁰

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaisesti yhteiselle toimielimelle ei olisi voitu siirtää päätösvaltaa lain nojalla myönnettävää lupaa koskeneessa asiassa. Ehdotuksen 7 §:n mukaisesti lakiehdotuksessa tarkoitetuista järjestelyistä riippumatta kunnalle olisi suoritettu valtionosuutta ja -avustusta Suomen lainsäädännön mukaisesti. Laki olisi ehdotuksen 8 §:n nojalla tullut voimaan asetuksella erikseen säädettävänä ajankohtana, joka olisi pykälän perustelujen mukaan ollut sama kuin Ruotsin vastaavan lainsäädännön voimaantulopäivä.¹¹⁵¹

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin, että Suomen hallitusmuodon 1 §:n ja 2 §:n mukainen valtiosuvereniteetin loukkaamattomuus edellytti, ettei ulkomaisella viranomaisella saanut olla Suomen alueella itsenäistä päätätävaltaa. Ehdotetun lain mukainen julkisen vallan käyttäminen olisi kuitenkin kuulunut kuntien yhteiselle julkisoikeudelliselle organisaatiolle. Siksi hallituksen esityksessä katsottiin, että itsenäistä päätösvaltaa ei siirtyisi toisen valtion viranomaiselle vaan sitä olisi käyttänyt yhteinen monijäseninen toimielin. Tämän myötä lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, joskin ”asiaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien johdosta” pidettiin tarpeellisena,

1148 HE 191/1998 vp, 3.

1149 HE 191/1998 vp, 3.

1150 HE 191/1998 vp, 3, 5.

1151 HE 191/1998 vp, 4–5.

että siitä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.¹¹⁵² Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan yksilöity sellaisia valtiosääntöisiä kysymyksiä, joihin perustuslakivaliokunnan odotettiin ottavan kantaa.

Eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelussa 3. marraskuuta 1998 asia ei herättänyt suurta kiinnostusta.

Pellosta kotoisin ollut kansanedustaja Ossi Korteniemi (kesk.) piti esitystä tervetulleena. Hänen mukaansa Suomen ja Ruotsin pohjoisen rajakunta olivat jo pitkään järjestäneet yhteisesti palveluja kuntalaisilleen. Jatkuvasti oli kuitenkin törmätty kysymykseen siitä, oliko yhteistyö mahdollista ja luvallista lainsäädännön kannalta. Korteniemen mukaan uusi laki poistaisi näitä ongelmia ja edistäisi molemmin puolin rajaa asuvien kansalaisten mahdollisuuksia saada palveluita joustavasti sieltä, mistä ne olivat helpoimmin ja usein myös taloudellisesti edullisimmin saatavissa. Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto.¹¹⁵³

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuuli esityksestä asiantuntijoina sisäasiainministeriön edustajan lisäksi oikeustieteen tohtori Ora Meres-Wuorta, professori Ilkka Saraviitaa ja professori Veli-Pekka Viljasta, joiden kirjalliset lausunnot liitettiin valiokunnan pöytäkirjaan. Meres-Wuoren mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettujen kuntien keskenään sopimat yhteiselimet olisivat tehneet Suomen aluetta koskevia julkisoikeudellisia päätöksiä, jotka olisivat ilmeisesti olleet suoraan täytäntöönpantavissa. Lakiehdotus olisi siten tullut säätää täysivaltaisuutta rajoittavana perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Keinoksi pienentää ongelmaa Meres-Wuori nosti esiin sen, että yhteiselimen perustaminen olisi muutettu edellyttämään sisäasiainministeriön lupaa.¹¹⁵⁴

Professori Saraviidan mukaan vain hyvin läheisissä ja luottamuksellisissa suhteissa toisiinsa olleet valtiot voisivat toteuttaa esitetyn kaltaisia järjestelyjä ilman kansainvälisoikeudellista sopimusta säätämällä ainoastaan samansisältöiset lait kummassakin osapuolivaltiossa.¹¹⁵⁵

Saraviita huomautti, että Wienin valtiosopimuskonventio ei sinänsä säännellyt pakottavasti, missä muodossa valtiot tekevät keskenään sopimuksia tai antavat sitoumuksia. Kuntien päätösvalta voitiin kuitenkin johtaa valtiosta, minkä vuoksi se kuului laajasti ottaen valtion suvereniteetin piiriin. Koska lakiehdotuksen 4 §:ssä ei ollut varmistettu

1152 HE 191/1998 vp, 4. Esityksen valmisteluvaiheessa siitä oli pyydetty lausuntoja useilta Suomen ministeriöiltä ja Suomen Kuntaliitolta. Jo niissä oli paikannettu valtiosuvereniteettiin ja sääntelyn tarkkuuteen liittyneitä ongelmia, joskin yleisesti pohjoismaisen rajan ylittävän toiminnan edistäminen nähtiin myönteisenä asiana. Ks. katsaus lausunnoissa nostettuihin näkökohtiin SM 4:2002, 31–33.

1153 Täysistunnon ptk. 134/1998 vp, 3.11.1998, asiakohta 16.

1154 PeV ptk. 108/1998 vp, liite B 4 §.

1155 PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 1.

yhteisessä toimielimessä suomalaisille yhtä monta ääntä kuin ruotsalaisille, olisi ollut mahdollista, että enemmistöpäätöksissä suomalaiset päättäjät olisivat voineet jäädä häviölle. Tällöin kyse olisi ollut Suomeen kohdistuvasta ylivaltiollisesta päätöksenteosta. Saraviita piti ongelmaa kuitenkin lähinnä teoreettisena arvellen, että raja-alueen suomalaiskunnat olisivat käytännössä aina huolehtineet tasavertaisesta edustuksesta päätöksentekokoelimityksessä.¹¹⁵⁶

Saraviidan mukaan myös lakiehdotuksen 3 §:n lainvalintasäännös oli epätavallinen ja teoriassa ongelmallinen. Sen myötä olisi voitu sopia, että Suomen alueella toteutettavissa yhteisissä toiminnoissa olisi voitu soveltaa Ruotsin eli vieraan valtion lainsäädäntöä. Tällaista ei olisi ollut ajateltavissa kuin sellaisten valtioiden kesken, joiden oikeuskulttuurit olivat hyvin lähellä toisiaan. Saraviita katsoi kuitenkin tarpeelliseksi säätää laissa tai ainakin todeta sen perusteluissa, kuinka laajalle Ruotsin lain soveltaminen olisi voitu laissa tarkoitettulla sopimuksella ulottaa.¹¹⁵⁷

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta Saraviita viittasi ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan Ruotsin hallitusmuodon perusoikeussäännökset koskivat lähinnä Ruotsin kansalaisia. Avoimeksi jäänyt ongelma oli, kuinka suomalaisten oikeusturva olisi toteutunut Ruotsissa toimineissa laitoksissa, jotka sovelsivat Ruotsin lakia.¹¹⁵⁸

Ruotsissa toimivassa laitoksessa asioinut Suomen kansalainen olisi saattanut kohdata sellaisia perusoikeusjärjestelmään ankkuroituneita oikeusturvaongelmia, joiden yhteydessä hän ei olisi voinut vedota menestyksellä Suomen perusoikeusjärjestelmään. Tämän kysymyksen ratkaisemisen lisäksi olisi Saraviidan mukaan ollut varmistettava, että oikeusturvavelvoite ja oikeus muutoksenhakuun toteutuisivat myös silloin, kun Suomen alueella oleva laitos soveltaisi Ruotsin lakia. Suomen alueella olevassa laitoksessa asioineet ihmiset kuuluivat Suomen lainsäädäntösuvereniteetin ja perusoikeusjärjestelmän alaisuuteen olivatpa he Suomen tai Ruotsin kansalaisia. Se, että Suomessa asuva olisi voinut saada oikeusturvaa ruotsalaisten oikeusturvasäännösten nojalla ei Saraviidan mielestä ollut Suomen hallitusmuodon vastaista, kunhan oikeusturva, muutoksenhakuoikeus ja hyvän hallinnon takeet oli toteutettu hallitusmuodon asettamien yleisten edellytysten mukaisesti. Saraviita katsoi, että lakiehdotus voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹¹⁵⁹

1156 PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 1–3.

1157 PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 4.

1158 PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 5–6.

1159 Saraviita huomautti lisäksi, että kunnan yleiseen toimialaan kuuluneiden toimintojen runsaan yhtiöittämisen myötä toiminnot ajautuivat kuntalainsäädännön oikeusturva- ja laillisuusvalvontajärjestelmien ulkopuolelle. Tämä osaltaan vähensi lakiehdotuksen merkitystä, koska se ei olisi kattanut ruotsalais-suomalaisten kuntien tehtäviä hoitaneiden osakeyhtiöiden toimintaa. PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 5–6.

Professori Veli-Pekka Viljanen totesi lausunnossaan Saraviidan tavoin, että kyse oli tavanomaisen valtiosopimuksen voimaansaattamisen sijaan erikoislaatuista kahden maan ministeriöiden virkатыönä valmistelemasta asiasta, joka ehdotettiin toteutettavaksi kansallisin lainsäädäntötoimin. Viljanen nosti niin ikään esiin lakiehdotukseen sisältyneen mahdollisen ongelman Suomen täysivaltaisuuden kannalta, koska Suomen kunnan toimivaltaan kuulunut yhteiselle toimielimelle siirretty asia olisi voitu ratkaista enemmistö päätöksellä vastoin suomalaisen kunnan edustajien käsityksiä. Lakiehdotus oli ongelmallinen myös siksi, ettei siinä tai edes sen perusteluissa ollut rajattu sitä, millä kunnan tehtäväalueilla yhteisen elimen perustaminen olisi ollut mahdollista.¹¹⁶⁰

Viljanen kuitenkin katsoi, että vaikka lakiehdotukseen ei sisältynyt maantieteellistä soveltamisrajausta, käytännössä kyseisen kaltainen yhteistyö olisi tuskin käytännössä koskettanut muita kuin rajakuntia. Viljasen mukaan lakiehdotuksen mukaisesta kuntayhtymän/kuntainliiton perustamisesta aiheutunut Suomen täysivaltaisuuden rajoitus olisi asiallisesti ollut melko vähäinen ja että kyseinen yhteistyö olisi mahtunut hallitusmuodon 1 ja 2 §:n puitteisiin. Tarkoitettujen kaltaisten kuntien rajat ylittävää yhteistoimintaa voitiin pitää tuolloiseen suvereniteettikäsitykseen kuuluneena toimintana ottaen huomioon myös pohjoismainen sopimus kunnallisesta yhteistyöstä yli valtakunnan rajojen, jossa sopimusvaltiot sitoutuivat poistamaan kunnallista yhteistyötä haittaavia esteitä.¹¹⁶¹

Erityisen ongelmallisena Viljanen piti kuitenkin lakiehdotuksen 3 §:ään sisällynyttä lainvalintasäännöstä, joka olisi antanut kunnille oikeuden sopia siitä, kumman maan lakia sovelletaan yhteistoimintaelimen hallintoon.

Kyseisen pykälän perustelujen mukaisesti lainvalinnan myötä olisi määräytynyt myös sovellettava muutoksenhakujärjestelmä. Viljasen mukaan Suomen hallitusmuodon 16 §:n 2 momentti ei sallinut sitä, että muutoksenhakujärjestelmästä sovittiin kuntien välisellä sopimuksella vaan oikeudesta hakea muutosta oli säädettävä lailla. Mikäli muutoksenhaku olisi voinut ohjautua Suomeen kuuluvan kunnan osalta ruotsalaiseen tuomioistuimeen, kysymyksessä olisi ollut selvä poikkeus hallitusmuodon 1 ja 2 §:ssä säädetystä Suomen täysivaltaisuudesta ja hallitusmuodon tuomiovallan käyttöä koskeneista sääöksistä. Hallitusmuodon näkökulmasta oli myös selvää, ettei lainvalintasäännös voinut merkitä kunnille oikeutta sopia myöskään siitä, kumman maan hallinto-oikeudellista ja aineellista lainsäädäntöä yhteiselimen toiminnassa olisi sovellettu¹¹⁶². Viljasen

1160 PeV ptk. 108/1998 vp, liite D 4 §, 1–2.

1161 PeV ptk. 108/1998 vp, liite D 4 §, 2.

1162 Viljasen mukaan kunta ei voinut sopimuksin vapautua esimerkiksi perusoikeuksina turvattua kiellettöiden oikeuksien (HM 14 §) tai asiakirjajulkisuuden (HM 10 § 2 mom.) tai perusoikeuskytkentäisten hallintomenettelysäännösten (HM 16 §) soveltamisvelvollisuudesta.

mukaan lakiehdotuksen 3 §:ää ei voitu säätää ehdotetussa muodossaan tavallisella lailla vaan se olisi tullut rajata koskemaan ainoastaan yhteistoimintaelimen sisäisen hallinnon järjestämistä. Lopuksi Viljanen totesi, että lakiehdotukseen sisältyi kokonaisuudessaan merkittäviä lainsäädäntötekniisiä ja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Kyseisen kaltaisesta institutionalisoidusta valtion rajat ylittävistä yhteistyöstä olisi ollut luontevampi sopia Suomen ja Ruotsin välisellä valtiosopimuksella.¹¹⁶³

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan Viljasen tavoin olevan ilmeistä, että yhteistyömahdollisuus voisi tulla käyttöön lähinnä rajakuntien välillä ja että lakiehdotuksen tarkoittama yhteistyö soveltui silloiseen suvereniteettikäsitkseen ja mahtui hallitusmuodon 1 ja 2 §:n rajoihin. Valiokunta kuitenkin totesi Saraviidan ja Viljasen lausuman tavoin, että lakiehdotuksen 4 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä suomalaisten kuntien edustajat saattaisivat jäädä päätöksenteossa vähemmistöön. Etenkin Viljasen lausunnon kaltaisesti valiokunta näki, että lakiehdotuksen 3 §:n lainvalintasäännökset olivat ristiriidassa hallitusmuodon muutoksenhakua sekä valtion täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskeneiden säännösten kanssa.¹¹⁶⁴

Lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä peruslakivaliokunta asetti edellytykseksi, että 3 §:n tarkoittama kuntien sopimusmahdollisuus rajattaisiin laissa koskemaan selkeästi pelkästään kyseisen yhteistoimintaelimen sisäistä järjestämistä. Perustuslakivaliokunta totesi Viljasen lausunnon tavoin, että esityksessä tarkoitettu kuntien rajan ylittävä yhteistyö olisi luontevampi järjestää lainsäädäntötoimien asemesta valtiosopimuksella. Mikäli asia toteutettaisiin lailla, siinä olisi tullut valiokunnan mielestä osoittaa riittävän selvästi, millä aloilla julkisen vallan käyttö olisi tullut kysymykseen.¹¹⁶⁵

Asiasta mietinnön laatinut eduskunnan hallintovaliokunta kuuli sekin asian tuntijoita, joiden kirjalliset lausunnot liitettiin valiokunnan pöytäkirjaan. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston mukaan esityksen perusteluista ei ilmennyt, minkä käytännön ongelman ratkaisemiseksi tai millaisen käytännön yhteistyön mahdollistamiseksi lakia oli ajateltu. Tämän vuoksi lain tarpeellisuutta oli vaikea arvioida. Lausunnon mukaan hankkeeseen liittyi kuitenkin oikeusturvaan ja hallintomenettelyyn liittyneitä ongelmia. Yhteistyö olisi ollut asianmukaisempaa järjestää valtiosopimuksella.¹¹⁶⁶

1163 PeV ptk. 108/1998 vp, liite D 4, 3–4.

1164 PeVL 39/1998 vp, 1–2.

1165 PeVL 39/1998 vp, 2.

1166 HaV ptk. 97/1998 vp, liite A 7 §. Ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto puolestaan katsoi, että lakiehdotus meni pohjoismaista sopimusta pidemmälle, jolloin Suomella olisi ollut rinnakkain sekä pohjoismainen sopimus kunnallisesta rajan ylittävistä yhteistyöstä että erillinen kansallisen tason jär-

Professori Olli Mäenpää katsoi lausunnossaan, että hallinnollisena ratkaisuna yhteisen kuntayhtymän tai kuntainliiton perustaminen oli hyvin perusteltu toimenpide, koska kuntien valtiosisäinen yhteistyö oli jo vakiintunutta molemmissa maissa. Kun myös valtakunnan rajat ylittävällä kunnallisella yhteistyöllä oli jo vakiintuneita muotoja ja perinteitä, oli asiaa selventävän lain säätäminen paikallaan. Mäenpää kuitenkin totesi, että lakiehdotuksen perustelut olivat asian periaatteellinen merkitys huomioiden tavattoman niukat ja ylimalkaiset. Myös lakiehdotuksen tarpeellisuus ja soveltamisala jäivät epäselviksi.¹¹⁶⁷

Mäenpään mukaan julkisen vallan käyttöön sovellettavan aineellisen lainsäädännön määrittelyn tulisi käydä selvästi ilmi laista, mikäli yhteistyö koskisi myös sitä. Mäenpää totesi, että esimerkiksi menettelymuotoja, julkisuutta, palvelukieltä ja asiakkaan oikeuksia koskeva lainsäädäntö oli yksityiskohdiltaan, sisällöltään ja tasoltaan erilaista Suomessa ja Ruotsissa, vaikka erot eivät välttämättä olleetkaan erityisen suuria. Lisäksi eroja oli virka- ja korvausvastuun määrittelyssä. Oikeusturvajärjestelyn osalta olisi Mäenpään mukaan ollut laissa säädettävä nimenomaisella säännöksellä, joka ehdotuksesta puuttui.¹¹⁶⁸

Professori Kaarlo Tuori tunnisti lausunnossaan niin ikään pohjoismaisen kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä koskevan sopimuksen puutteet, koska sen piirissä rajan ylittävä julkisen vallan käyttö ei ollut mahdollista. Tuori totesi, että yhteisten kuntayhtymien tai kuntainliittojen perustaminen olisi voinut olla tarkoituksenmukainen järjestely joidenkin yhteisten tehtävien hoitamiseksi. Tuorin mukaan olisi kuitenkin ollut harkittava, että lakiehdotuksen tarkoittama yhteistyö olisi rajattu nimenomaan rajakunnalliseen toimintaan ja tehtäväkohtaisesti. Muutoin Tuorin kannanotot vastasivat aiemmin esitellyissä lausunnoissa ilmi tulleita lainvalintaan, muutoksenhakuun ja säätämisyjärjestykseen liittyneitä kyseenalaistavia huomioita.¹¹⁶⁹

jestely Ruotsin kanssa. Ministeriö piti uhkana, että kansallista lainsäädäntöä olisi mahdollista muuttaa yksipuolisesti. Ulkoasiainministeriö ei vastustanut esityksen hyväksymistä, mutta esitti harkittavaksi sen sijaan pohjoismaisen yhteistyösopimuksen muuttamista uudenlaisia kunnallisia yhteistyömuotoja vastavaksi. HaV ptk. 97/1998 vp, liite C 7 §.

1167 HaV ptk. 98/1998 vp, liite A 6 §.

1168 Oikeusturvajärjestelyjen osalta tuli Mäenpään mukaan ottaa huomioon, että oikeusturvakeinojen käyttäminen edellytti omalla kielellä saatavaa tietoa niistä. Sovellettavan lainsäädännön saatavuus myös suomeksi sekä suomen kielen käyttömahdollisuus oikeusturvamenettelyssä olisi tullut taata nimenomaisesti myös käytännössä. Tämä olisi edellyttänyt suomenkielistä oikeudenkäyntimenettelyä Ruotsin toimivaltaisissa tuomioistuimissa. Lisäksi lakiin olisi Mäenpään mukaan ollut sisällytettävä säännös asiointikielistä: erityisesti julkisen vallan käyttöön perustuvat päätökset ja niihin johtava menettely oli määriteltävä päätöksen kohteen ymmärtämän kielen mukaisesti. Samaa periaatetta olisi tullut noudattaa palveluiden toteuttamisessa. HaV ptk. 98/1998 vp, liite A 6 §.

1169 HaV ptk. 98/1998 vp, liite B 6 §.

Varsin kielteisen lausuntonsa antoi myös Lapin lääninoikeus, joka nosti lainvalinta- ja muutoksenhakuongelmien lisäksi esiin erityisesti rajakunnallisten kuntayhtymien tai kuntainliittojen mahdollisesti hoitamat sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät. Niissä saattaisi ilmetä ongelmia vapaudenriistoasioissa, kuten mielenterveyspotilaan tahdosta riippumattoman hoidon tai lapsen kiireellisen huostaanoton tapauksissa. Tällaisissa tilanteissa yksittäinenkin viranhaltija joutuisi käyttämään julkista valtaa, vaikka hallituksen esityksessä korostettiin, että julkista valtaa käyttäisi vain monijäseninen toimielin. Vapaudenriistosta olisi tullut säätää erikseen. Laki olisi tullut rajoittaa koskemaan vain tehtäviä, joita suoritettaessa ei olisi ollut kyse perusoikeuksiin tai muihin yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttumisesta.¹¹⁷⁰

Hallintovaliokunta sai lausuntoja myös Tornionlaakson alueen kunnilta, joissa esitystä kannatettiin. Tornio ja Haaparanta pitivät yhteisessä lausunnossaan esitystä yhteistoiminnan lisääminen kannalta tärkeänä ja kannatettavana. Lainsäädäntö oli tähän asti estänyt esimerkiksi palo- ja pelastustoimien yhdistämisen, eikä kuntien jo perustamalla yhteistyöelimellä Provincia Bothniensiksellaakaan (ks. luku 5.3.2.) ollut julkisoikeudellista perustaa.¹¹⁷¹ Myös Ylitornion kunta kertoi tekevänsä tiivistä ja monipuolista yhteistyötä Ruotsin Övertorneån kanssa. Ylitornion mukaan periaatteessa lähes kaikki kuntien palvelut olisi voitu yhdistää, mikäli lainsäädäntö sen sallisi.¹¹⁷²

Mietinnössään hallintovaliokunta piti monien lausunnonantajien tavoin Suomen ja Ruotsin kuntien välisen yhteistyön kehittämisen ja laajentamisen sallivaa sääntelyä tarpeellisena. Valiokunta kuitenkin viittasi perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenneisiin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin, jotka koskivat yhteistyöelimen tehtäviä, niiden järjestämistä ja hoitamista sekä yleensä julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla hallintovaliokunta katsoi, ettei hallituksen esityksen pohjalta voitu ilman perusteellista erillistä valmistelua hyväksyä sellaista lakiehdotusta, jolla olisi ollut kuntien yhteistyön laajentamisen kannalta merkitystä. Hallintovaliokunta ehdotti lakiehdotuksen hylkäämistä. Valiokunnan mielestä tuli kuitenkin mahdollisimman pian selvittää mahdollisuudet ryhtyä yhteistyössä Ruotsin kanssa perusteelliseen valmisteluun rajakuntien välisen yhteistyön sallimiseksi laajemmin joko erillisellä lainsäädännöllä tai valtiosopimuksella. Valiokunta ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman.¹¹⁷³

1170 Lausunnon mukaan julkista valtaa käytettiin usein muulloinkin monissa käytännön tilanteissa, kuten yksittäisen viranhaltijan tehdessä tenttiarvosteluja, kotiauvun myöntämistä tai jätemaksua koskeneita ratkaisuja. HaV ptk. 106/1998 vp, liite B 8 §.

1171 HaV ptk. 106/1998 vp, liite C 8 §.

1172 Koska palvelut tulisi tarjota molemmissa kunnissa kaksikielisesti, tämä olisi Ylitornion mukaan tullut ottaa kaksikielisten kuntien tapaan huomioon valtiosuusperusteissa. HaV ptk. 106/1998 vp, liite D 8 §.

1173 HaVM 28/1998 vp, 2.

Hallintovaliokunnan puheenjohtaja Matti Väistö (kesk.) esitteli mietinnön täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä todeten, että valiokunta oli käsitellyt asiaa ”*myönteisessä hengessä sinällään*” ja pitäen kuntien välisen yhteistyön kehittämistä ja laajentamista sallivaa sääntelyä tarpeellisena. Väistön mukaan kuitenkin erityisesti julkisen vallan käyttöön ja sen siirtämiseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten ongelmien vuoksi valiokunta päätyi esittämään lakiehdotuksen hylkäämistä.¹¹⁷⁴

Tornion kaupunginjohtajan tehtävästä virkavapaalla ollut edustaja Hannes Manninen (kesk.) esitteli puheenvuorossaan laajasti Tornion ja Haaparannan jo olemassa ollutta yhteistyötä todeten, että ”*kun oikeusoppineet pääsevät tarkastelemaan tällaisia asioita, syntyy aina sellaisia ongelmia, joita yleensä käytännön elämässä ei ole, mutta saattaahan niitä tietysti tulla.*” Niinpä Mannisen mukaan: ”*Helsingin herroilta enempiä kuin Euroopan unioniltakaan ei ole syytä liiemmästi kysellä, paras on vain tehdä ja hoitaa asiat niin, että hyvä tulee.*”¹¹⁷⁵

Täysistunnon toisessa käsittelyssä edustaja Sulo Aittoniemi (kesk.)¹¹⁷⁶ esitti epäilyn siitä, että Ruotsin valtio ei haluaisi institutionalisoida yhteistyötä, koska yhteiset kuntaorganisaatiot ”*jossain määrin merkitsisivät sitä, että Ruotsin täytyy myöskin siellä asuville suomalaisille alkaa antaa jonkinlainen ihmisen arvo, koulutuksellisesti, kielikysymyksiin liittyen ja sillä tavalla, ja sitä ruotsalaiset varovat kuin ruttoa.*” Kuitenkin kun yhteistyötä tehtiin epävirallisesti, sen sallittiin tapahtua ja se oli Aittoniemen mukaan ”*pohjoisten osien asioita.*”¹¹⁷⁷

Eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen ja hyväksyi hallintovaliokunnan mietintöön sisältyneen lausumaehdotuksen asian jatkovalmistelusta:

”Eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän mahdollisimman pian mahdollisuudet perusteellisen valmistelun jälkeen järjestää määritellyissä tehtävissä julkisen vallan käytön salliva Ruotsin ja Suomen kuntien välinen yhteistyö joko Ruotsin ja Suomen valtioiden välisen sopimuksen tai erillisen lainsäädännön pohjalta.”¹¹⁷⁸

1174 Täysistunnon ptk. 201/1998 vp, 10.2.1999, asiakohta 1.

1175 Täysistunnon ptk. 201/1998 vp, 10.2.1999, asiakohta 1.

1176 Aittoniemi edusti Keskustan eduskuntaryhmää 24.03.1994–20.4.1999 ja kyseinen täysistunto pidettiin 11.2.1999. Aiemmin Aittoniemi oli ollut Suomen maaseudun puolueen eduskuntaryhmän jäsen 21.3.1987–23.3.1994 sekä myöhemmin Alkiolaisen keskustaryhmän jäsen 21.4.1999–18.3.2003. Ks. eduskunnan verkkopalvelu, entiset kansanedustajat -matrikkeli / Sulo Aittoniemi.

1177 Täysistunnon ptk. 203/1998 vp, 11.2.1999, asiakohta 1.

1178 Täysistunnon ptk. 210/1998 vp, 17.2.1999, asiakohta 6; EV 288/1998 – HE 191/1998 vp.

5.2.2 Suomen selvitys ja mahdollisuus esimerkkialueeksi

Eduskunnan lausuman mukaisesti Suomen sisäasiainministeriö asetti huhtikuussa 2001 valmistelutyöryhmän selvittämään oikeudelliset edellytykset Suomen ja Ruotsin kuntien valtakunnan rajat ylittävän yhteistyön syventämiseksi sekä tekemään asiaa koskevat ehdotukset. Tavoitteena oli mahdollistaa julkisoikeudellisen oikeushenkilön aseman omaavan yhteisen toimielimen perustaminen. Työryhmän toimeksiannon mukaan Suomen sisäasiainministeriön ja Ruotsin oikeusministeriön edustajat olivat sopineet Tukholmassa joulukuussa 2000, että molemmat ministeriöt käynnistäisivät asiasta itsenäiset selvitystyönsä, mutta tekisivät niitä yhteistyössä.¹¹⁷⁹ Tämän myötä myös Ruotsi asetti toukokuussa 2001 selvitysmiehen tutkimaan rajakuntien yhteistyön oikeudellisia edellytyksiä. Tehtävänanto oli pitkälti samanlainen kuin Suomessa.¹¹⁸⁰ Käsittelen ruotsalaiselvitystyötä Suomen selvityksen jälkeen.

Suomen työryhmä luovutti raporttinsa lokakuussa 2002.¹¹⁸¹ Se sisälsi kaksi vaihtoehtoista tapaa mahdollistaa Suomen ja Ruotsin välisellä valtiosopimuksella rajakunnallisen yhteistyön syventäminen. Ensisijaisena vaihtoehtona oli yleisluontoinen valtiosopimus, jossa olisi määritelty yhteistyöalueet ja annettu rajakunnille yleinen oikeus yhteistyöhön.¹¹⁸² Valtiosopimus olisi ollut eräänlainen puitesopimus,

1179 Valmistelun tavoitteet olivat myös pelkästään Suomen ja Ruotsin välistä rajaseutua laajemmat: Suomen kunnat voisivat mahdollisesti hyödyntää uusia toimintamuotoja myös yhteistyössään muiden maiden kuntien kanssa.

Ks. asettamispäätös SM 019:00/2001.

1180 Lähtökohtana oli kuitenkin, että ehdotetut muutokset eivät saisi sisältää muutosehdotuksia Ruotsin hallitusmuotoon. Dir. 2001:39.

1181 ”Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä.” SM 4:2002. Sisäasiainministeriö asetti myös elokuussa 2001 osittain samoista virkamiesjäsenistä koostuneen toisen työryhmän vauhdittamaan Pohjois-Suomen ja Pohjois-Norjan kuntien mahdollisuutta tehdä valtakunnanrajat ylittävää yhteistyötä sekä parantamaan työllistämisedellytyksiä Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueella. Työryhmän tuli ortaa työssään huomioon myös Suomen ja Ruotsin kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön syventämistä selvittävän työryhmän työ. Suomen ja Norjan rajan ylittävää yhteistyötä selvittänyt työryhmä luovutti raporttinsa joulukuussa 2001. Raportti ei sisältänyt ehdotuksia esimerkiksi uuden rajan ylittävän yhteistyöelimen perustamiseksi tai lainsäädäntömuutoksiksi. Ehdotukset olivat lähinnä erilaisia toimenpidesuosituksia esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden, opetuksen ja kulttuurin, elinkeinoelämän kehittämisen ja työllisyyden parantamisen sekä liikenteen ja infrastruktuurin kehittämisen osalta. Ks. SM 2:2002. Lisäksi valtiovainministeriön toimeksiannosta Mirja Lohiniva-Kerkelä Lapin yliopistosta teki vuonna 2020 julkaistun selvityksen Suomen ja Norjan välisestä rajayhteistyöstä ja sen esteistä. Selvityksen tarkoituksena oli selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja opetustoimen viranomaisten yhteistyötä sekä näitä toimialoja koskevien palvelujen saatavuutta ja käytettävyyttä sekä työvoiman liikkuvuuden ja elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiä. Tämäkään selvitys ei sisältänyt ehdotuksia sääntelyn muuttamiseksi vaan toimenpide-ehdotuksia rajan ylittävän toiminnan sujuvoittamiseksi. Ks. VM 2020:10.

1182 Sopimusluonnoksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan rajakunnalla olisi tarkoitettu Ruotsissa kuntaa ja maakärjäkuntaa (landsting) ja Suomessa kuntaa, joiden raja ulottuu sopimusvaltion valtakunnanrajaan tai joiden raja ulottuu valtakunnanrajaan ulottuvaan kuntaan. Näin ollen myös rajakuntien naapurikunnat olisivat kuuluneet sopimuksen soveltamisalaan. Artiklan perusteluissa ei avata tämän rajauksen syitä tarkemmin. Ks. SM 4:2002, 78, 81.

jonka nojalla rajakunnilla olisi oikeus perustaa yhteistyöelin ja olla siinä jäsenenä. Raportin mukaan malli olisi sopinut monenlaisiin yhteistyötilanteisiin ja ottanut huomioon kunnallisen itsehallinnon periaatteet. Vaihtoehtoisessa sopimusmallissa rajakunnille ei olisi annettu oikeutta perustaa yhteistyöelintä itse vaan se olisi perustettu suoraan valtiosopimuksessa nimettäville kunnille eli Torniolle ja Haaparannalle. Tämän vaihtoehdon esittelyn kerrottiin johtuvan Ruotsin hallitusmuodosta, joka ruotsalaistulkinnan mukaan edellytti yhteistyöelimen perustamista jo valtiosopimuksessa.¹¹⁸³

Molemmissa sopimusmalleissa yhteistyöelin olisi voinut hoitaa pienemmän yhteisen nimittäjän periaatteen mukaisesti vain sellaisia tehtäviä, jotka kummankin sopimusvaltion lain mukaan kuuluivat kunnan hoidettaviin ja joita kunnat voivat kansallisen lain nojalla vapaaehtoisesti hoitaa yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Raportissa ensisijaisena pidetyssä sopimusmallissa kunnat olisivat voineet valita ja sopia keskenään itse, millä lainsäädännön sallimista yhteistyöaloista ne olisivat tehneet yhteistyötä. Toissijaisessa mallissa, jossa yhteistyöelin olisi perustettu jo valtiosopimuksella, olisi tarkemmin määritelty toiminta-alueet, joilla tehtäviä oli sallittua siirtää yhteistyöelimelle. Tornio ja Haaparanta olisivat voineet siirtää yhteistyöelimelle tehtäviä, jotka koskivat ainakin yhdyskuntasuunnittelua, opetus- ja sivistystoimintaa, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimintaa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa.¹¹⁸⁴ Valittiinpa kumpi malli tahansa, selvitysryhmä katsoi, että oikeudelliset edellytykset rajakuntien väliselle yhteistoiminnalle luovassa valtiosopimuksessa tulisi

1183 Molempien sopimusluonnosten johdanto-osassa todettiin, että tarvetta yhteistyöhön voisi olla erityisesti yhdyskuntasuunnittelussa, opetus- ja sivistystoimissa, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Johdanto-osan perusteluiden mukaan yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa olisi voinut sisältää esimerkiksi asumiseen, elinkeinoelämään, infrastruktuuriin tai liikenteeseen ja viestintään liittyvää yhteistä suunnittelua. Opetus- ja sivistystoimissa yhteistyötä olisi voinut olla muun muassa perus- ja toisen asteen opetuksen suunnittelussa ja hallinnossa, kansalaisopistotoiminnassa ja kirjastotoiminnassa. Yhteistyö kulttuuri- ja vapaa-aikatoimien alalla olisi voinut käsittää esimerkiksi yhteisiä kulttuuritapahtumia, museotoimintaa, liikunnan edellytysten luomista sekä nuorisotyöhön kuuluneita tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla yhteistyö voisi käsittää esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluja, lasten päivähoitoa tai vanhuksille suunnattuja kotona asumista tukevia lähipalveluja. SM 4:2002, 72, 77, 90.

1184 Yhdyskuntasuunnittelulla olisi tarkoitettu lähinnä asumiseen, elinkeinoelämään, infrastruktuuriin, liikenteeseen ja viestintään liittyvää suunnittelua, kuten kehittämishankkeita ja pitkän tähtäimen suunnitelmia. Yhteistyöelin ei olisi voinut tehdä päätöksiä esimerkiksi detaljikaavoista, jotka eivät Suomen lainsäädännön mukaan voineet kuulua kuntien yhteistoiminnan piiriin vaan ne olisi hyväksynyt kunkin kunnan valtuusto. Sosiaali- ja terveydenhuollolla olisi puolestaan voitu tarkoittaa kuntien järjestämisvastuun piirissä olleita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita lukuun ottamatta niitä, jotka oli säädetty Suomessa kuntayhtymien tehtäviksi. Yhteistyöelimelle olisi kuitenkin käytännössä voitu siirtää myös suurille asiakasryhmille tarkoitettuja palveluja, esimerkiksi perusterveydenhuollon palveluja ja lasten päivähoito. Opetus- ja sivistystoimi puolestaan olisi tarkoittanut perusopetusta ja toisen asteen opetuksen tehtäviä sekä muita kunnan hoidettavana olleita opetustoimen tehtäviä. Yhteistyö olisi voinut merkitä myös esimerkiksi opetus- ja muun hallinnon yhdistämistä. Kaikkia yhteistyöelimelle tarkoitettuja tehtäviä olisi rajannut pienimmän yhteisen nimittäjän periaate Ks. SM 4:2002, 90, 92–93.

valtiosäännön asettamissa rajoissa korostaa kunnallisen itsehallinnon periaatetta ja rajakuntien yhteistyön kehittämisen kannalta yhteistyön mahdollisimman joustavaa toteutustapaa.¹¹⁸⁵

Raportin mukaan Suomessa olisi ollut tarpeen lisäksi säätää laki Suomen ja Ruotsin rajakuntien yhteistyöstä. Laissa olisi säädetty lain soveltamisalasta, rajakuntayhtymän perustamisesta ja toiminnasta, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta haettaessa muutosta rajakuntayhtymän päätöksiin, mahdollisista rajoituksista yhteistyössä hoidettaviin tehtäviin, palveluiden ja etuuksien turvaamisesta sekä kuntien valtionosuuksista ja -avustuksista, joita olisi yhteistyöjärjestelyistä riippumatta suoritettu Suomen kunnalle Suomen lainsäädännön mukaisesti.¹¹⁸⁶

Rajayhteistyöhön ei osallistuminen ei siten olisi ollut peruste kunnan valtionosuuden tai -avustuksen määrän lisäämiseen eikä vähentämiseen. Laissa olisi myös säädetty, että osallistuessaan valtiosopimuksessa tarkoitettuun yhteistyöhön rajakunnan olisi ollut huolehdittava siitä, ettei kunnan järjestämisvastuulla olleiden palveluiden ja etuuksien saaminen olisi heikentynyt yhteistyön seurauksena. Samaan kysymykseen liittyi myös valtiosopimusluonnoksiin sisältynyt määräys, jonka mukaan yhteistyöhön osallistuvien rajakuntien ja yhteistyöelimen oli turvattava perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteuttaminen rajayhteistyössä Ruotsin ja Suomen perustuslakien mukaisesti. Esimerkiksi suomalainen olisi voinut vedota sopimusmääräykseen katsoessaan, ettei palveluiden laatu tai määrä asettanut Suomessa asetettuja vaatimuksia tai että hän ei ollut saanut niitä kunnallisia palveluja, joita hänen olisi Suomen lainsäädännön mukaan ollut oikeus saada.¹¹⁸⁷

Perustettava yhteistyöelin olisi ollut itsenäinen oikeushenkilö erotuksena esimerkiksi kuntien yhteisestä lautakunnasta tai muusta toimielimestä. Itsenäisen oikeushenkilön asemasta olisi myös seurannut, että toimielimellä olisi ollut oikeustoimikelpoisuus, jonka perusteella se olisi voinut muun muassa tehdä sopimuksia ja muita sitoumuksia ja olisi ollut oikeudellisessa vastuussa varojen käytöstä.¹¹⁸⁸ Yhteistyöelimen ylimmässä toimielimessä olisi ollut yhtä monta jäsentä kummastakin sopimusvaltiosta ja jäsenten toimikausi olisi ollut jäsenen kotipaikan lain mukainen kunnallisvaalikausi. Molempien sopimusluonnosten nojalla vain monijäseninen toimielin olisi voinut käyttää yhteistyöelimestä merkittävää julkista valtaa. Tällöin päätöksentekoon olisi vaadittu, että sitä kannattaa kaksi kolmannelta toimielimen jäsenistä. Muilta osin yhteistyöelin olisi voinut siirtää toimivaltaansa jollekin toimi-

1185 SM 4:2002, 10.

1186 SM 4:2002, 76.

1187 SM 4:2002, 76. Ks. sopimusvaihtoehdot perusteluineen 77–86 ja 89–93 sekä niihin liittyvät lakiluonnokset perusteluineen 86–89 ja 94.

1188 SM 4:2002, 91.

elimelle ja henkilöstölle siten kuin kansallisessa laissa säädettiin. Jos yhteistyöelimen kotipaikka olisi ollut Suomi, olisi sovellettu Suomen toimivallan delegointia koskevia säännöksiä.¹¹⁸⁹

Molemmissa sopimusmalleissa lähtökohtana oli, että yhteistyöelin toimii suomeksi ja ruotsiksi. Toimielimessä asioidessaan jokaisella olisi ollut oikeus käyttää suomea tai ruotsia sekä saada toimituskirja suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi jos yhteistyöhön osallistuva ruotsalainen kunta oli Ruotsin lainsäädännön mukaan velvollinen tuottamaan palveluja meänkielillä, yhteistyöelimessä asioitaessa olisi ollut oikeus käyttää meänkieltä ja saada toimituskirja sekä pyynnöstä yhteiselimen perustamisasiakirja, säännöt, ylimmän päättävän toimielimen kokouskutsu ja pöytäkirja meänkielillä suullisesti tulkattuna.¹¹⁹⁰

Mikäli saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta olisi ollut mukana yhteistyöelimessä, olisi myös saamelaisten kielelliset oikeudet olleet turvattava yhteistyöelimen toiminnassa lainsäädännön edellyttämällä tavalla.¹¹⁹¹

Sovellettavan lain osalta yhteistyöelimen hallinnon järjestämiseen, sisäiseen työkentelyyn, hallinnon ja talouden tarkastukseen, rahoitukseen, henkilöstön asemaan, virkavastuuseen sekä muihin vastaaviin kysymyksiin olisi sovellettu sen maan lainsäädäntöä, jonka mukaan yhteistyöelin oli perustettu ja jossa oli sen kotipaikka – myös toimielimen jo valtiosopimuksella perustavassa toteuttamismallissa Tornio ja Haaparanta olisivat saaneet itse sopia yhteistyöelimen kotipaikasta. Sen sijaan palvelujen järjestämiseen ja oikeuteen saada palveluja ja etuuksia sekä näitä koskevien asioiden käsittelyyn olisi sovellettu sen maan lainsäädäntöä, jossa kunnan jäsenellä tai muulla asianosaisella oli kotipaikka. Tällöin palvelut ja etuudet olisi ollut mahdollista saada vähintään sen tasoisina kuin oman maan lainsäädäntö edellytti. Niin ikään muutoksenhakuun yhteistyöelimen päätöksistä sekä muutoksenhakuviranomaiseen olisi sovellettu sen maan lainsäädäntöä, jossa muutoksenhakijalla oli kotipaikka.¹¹⁹²

1189 Merkittävän julkisen vallan käytön osalta sopimusluonnosten perusteluissa viitattiin Suomen perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan merkittävää julkista valtaa voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittäväksi julkisen vallan käytöksi mainittiin muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttuminen muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. SM 4:2002, 79, 90. 1190 SM 4:2002, 11, 79.

1191 Yhteistyöelimessä käytettävästä kielestä määränneen artiklan perusteluissa todettiin, että saamen kielellä oli Suomessa perustuslain 17 §:ään ja lakiin perustuva vähemmistökielen asema saamelaisten kotiseutualueella siten kuin laissa saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa (516/1991) oli säädetty. Saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. SM 4:2002, 84.

1192 Mikäli asianosaisella tai muutoksenhakijalla ei olisi ollut kotipaikkaa Suomessa tai Ruotsissa, olisi sovellettu sen maan lainsäädäntöä, jonka mukaan yhteistyöelin oli perustettu ja jossa oli sen kotipaikka. SM 4:2002, 79–80, 85.

Kummankin sopimusvaltion valvontaviranomaisilla olisi ollut asianomaisen viranomaisen lainsäädännön mukainen toimivalta valvoa yhteistyöelimen toimintaa riippumatta siitä, kummassa valtiossa yhteistyöelimellä olisi ollut kotipaikka ja kummassa valtiossa toimintaa olisi harjoitettu:

Ruotsin valvontaviranomaisella olisi ollut oikeus valvoa sitä toimintaa, jota yhteistyöelin olisi harjoittanut Ruotsin lain mukaan ja vastaavasti Suomen valvontaviranomaisella oikeus valvoa sitä toimintaa, jota yhteistyöelin olisi harjoittanut Suomen lain mukaan. Yhteistyöelimessä toimineiden henkilöiden virkavastuuseen sovellettava lainsäädäntö olisi määräytynyt sen mukaan, missä yhteistyöelin oli perustettu ja missä sen kotipaikka oli. Koska toimielin olisi rinnastettu kuntayhtymään/kuntainliittoon, yhteistyöelimen viranhaltijat ja luottamushenkilöt olisi vastaavasti rinnastettu valvonnassa Ruotsin ja Suomen kunnallisissa viranomaisissa toimiviin viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin.¹¹⁹³

Sopimuspuolten väliset erimielisyydet sopimuksen tulkinnasta tai soveltamisesta olisi ratkaistu lähtökohtaisesti neuvottelemalla tai muulla sopimuspuolten sopimalla tavalla. Mikäli yhteisymmärrykseen ei olisi päästy kolmessa kuukaudessa siitä, kun toinen osapuoli oli esittänyt vaatimuksen neuvottelujen aloittamisesta, olisi kumpikin sopimuspuoli voinut vaatia erimielisyyden lopullista ja sitovaa ratkaisemista välimiesmenettelyssä.¹¹⁹⁴

Eduskunnan suostumus katsottiin tarpeelliseksi kuntien tehtävistä lailla säätämistä edellyttävän perustuslain 121 §:n sekä lainsäädännön alaan kuuluvien taikka muutoin merkitykseltään huomattavien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevan perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla.¹¹⁹⁵

Käsittelyjärjestyksen osalta raportissa todettiin, että kyseessä olisi uudentyypinen kuntien kansainvälisen yhteistyön muoto ja että mahdollista ehdotusta sopimukseksi olisi käsiteltävä kokonaisuutena. Sopimuksella mahdollistettu yhteistyöelin olisi ollut julkisoikeudellinen oikeushenkilö, johon olisi kuulunut toisen valtion kunnan edustaja ja joka olisi voinut käyttää Suomessa asuviin kohdistuvaa julkista valtaa ja sen ylin toimielin 2/3 enemmistöllä merkittävää julkista valtaa. Ylin toimielin olisi myös voinut siirtää tehtäviä ja toimivaltaa muille toimielimilleen tai yksittäisille

1193 SM 4:2002, 80, 85.

1194 Sopimusta ja sen mahdollisia liitteitä olisi voitu muuttaa vain sopimuspuolten välisellä sopimuksella. Kumpi tahansa sopimuspuoli olisi voinut irtisanoa sopimuksen toiselle sopimuspuolelle osoitettavalla ilmoituksella. Irtisanominen olisi tullut voimaan vuoden kuluttua siitä, kun ilmoitus olisi vastaanotettu. SM 4:2002, 80.

1195 Ks. Tarkempi erittely lainsäädännön alaan kuuluneista sopimusmääräyksistä ja Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tuolloisesta tulkintakäytännöstä niiden osalta. SM 4:2002, 94.

viranhaltijoille. Lisäksi ruotsalaiset viranomaiset olisivat voineet valvoa toimielimen toimintaa Ruotsin lainsäädännön soveltamisen osalta myös silloin, kun toimielin olisi perustettu Suomen lainsäädännön mukaan ja sen kotipaikka olisi ollut Suomi. Ainakin näiltä osin sopimus olisi perustuslain 94 §:n 2 momentin nojalla tarkoittanut perustuslakia, raportissa katsottiin. Tämän vuoksi valtiosopimus olisi hyväksyttävä päätöksellä, jota kannattaa vähintään 2/3 annetuista äänistä eli niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹¹⁹⁶

Selvitystyöryhmän raportti lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausunnoissa rajan ylittävän yhteistyön edistämistä kannatettiin yleisenä tavoitteena, mutta etenkin valtionhallinnon organisaatiot näkivät myös paljon käytännön toteutukseen liittyneitä oikeudellisia ongelmia.

Oikeusministeriö piti ongelmallisena, että sopimusluonnoksissa määriteltiin hyvin väljästi ne tehtävät, jotka olisi ollut mahdollista siirtää yhteistyöelimelle. Perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi ollut ongelmallista, jos kunnan päätösvaltaa ja tehtäviä olisi siirretty hyvin laajamittaisesti yhteistyöelimelle, jonka jäseniä ei olisi valittu välittömällä vaaleilla.¹¹⁹⁷

Oikeusministeriön mukaan myös kysymys siitä, kumman valtion lainsäädäntöä olisi sovellettu rajakuntayhteistyöhön eri tilanteissa, oli käytännössä varsin ongelmallinen, vaikka vaikutti periaatteessa hyväksyttävältä. Kuntien sopimismahdollisuus sovellettavasta laista olisi tullut rajata selkeämmin koskemaan vain yhteistyöelimen sisäisen hallinnon järjestämistä. Mikäli yhteistyöelimen henkilöstön virkavastuu olisi määräytynyt Ruotsin lain mukaan, se ei olisi saanut rajoittaa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olleiden perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Samoin yhteistyöelimen rahoitukseen olisi voinut liittyä asioita, jotka ulottuivat sen sisäisen hallinnon ulkopuolelle. Esimerkiksi riittämättömästi mitoitettuja määrärahoista, joilla lakisäätteisten palvelujen turvaaminen ei olisi onnistunut, olisi kuntalaisen tullut voida valittaa Suomen lain mukaisena kunnallisvalituksena. Olisi myös ollut ilmeisesti mahdollista, että suomalainen hallinto-oikeus olisi joutunut kunnallisvalitusasiassa arvioimaan, oliko asiassa sovellettu Ruotsin lainsäädäntöä. Oikeusministeriön mukaan lainvalintamääräykset asettivat erittäin kovat vaatimukset yhteistyöelimen ja sen henkilöstön toiminnalle, kun toiminnassa olisi jouduttu soveltamaan molempien valtioiden lainsäädäntöä. Oikeusministeriön lausunnon mukaan sopimusluonnokset herättivät ongelmallisia kysymyksiä myös esimerkiksi kielellisten oikeuksien turvaamisen sekä viranomaisten toiminnan valvonnan ja valvontavaltuuksien osalta.¹¹⁹⁸

1196 SM 4:2002, 96–99.

1197 Oikeusministeriö, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1198 Oikeusministeriö, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

Valtion täysivaltaisuuden osalta oikeusministeriö sen sijaan katsoi, ettei ehdotettu sopimusjärjestely olisi puuttunut siihen perustuslain vastaisella tavalla. Myöskään perustuslain 124 §:n sääntely julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tai merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta ei olisi ollut sinänsä esteenä yhteistyöjärjestelylle. Lisäksi sopimusjärjestelyt näyttivät pääosin olleen sopusoinnussa myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimuksen sekä muiden perusoikeuksien ja perustuslain asettamien vaatimusten kanssa. Kokonaisuutena sopimusmääräykset olisivat kuitenkin edellyttäneet vielä tarkennuksia ja lisäselvityksiä.¹¹⁹⁹

Sosiaali- ja terveysministeriö piti rajakuntayhteistyön tehostamista ja syventämistä koskeneita ehdotuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen näkökulmasta tärkeinä ja arvokkaina, kun otettiin huomioon Pohjois-Suomen pitkät välimatkat ja harva asetus. Ministeriö katsoi, että mikäli sote-palveluita koskevaa järjestämisvastuusta olisi siirretty rajakuntayhtymälle, tästä olisi tullut säätää erikseen laissa ja että toimivalta olisi tullut määritellä tarkemmin.¹²⁰⁰

Opetusministeriö katsoi niin ikään, että selvitysryhmän ehdotuksiin sisältyneiden tavoitteiden toteuttaminen olisi edistänyt Ruotsin ja Suomen kuntien välistä yhteistyötä. Myönteistä olisi ollut palvelujen saatavuuden ja voimavarojen tehokkaan käytön lisääntyminen. Kuitenkin Suomen ja Ruotsin koulutusjärjestelmien, kuten koulutuksen rakenteen ja sisällön erilaisuus aiheutti sen, että valtiosopimuksen ja erillisen lain tekeminen oli ongelmallista. Kyse oli ennen kaikkea oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvasta ja perusoikeuksista. Olisi ollut selvitettävä, miten suomalaisille kyettäisiin turvaamaan Suomen lainsäädännön takaamat palvelut, kuten opetuksen sisältö, opintososiaaliset edut ja jatko-opintokelpoisuus. Mikäli selvitysryhmän esitys olisi etenemässä hallituksen esitykseksi, siitä olisi lausunnon mukaan tullut neuvotella ensin opetusministeriön kanssa.¹²⁰¹

Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston lausunto sisälsi sekin tarkennusehdotuksia muun muassa yhteiselimessä käytettävän kielen sekä kielellisten oikeuksien turvaamisen osalta. Lausunnon yleissävy oli kuitenkin suopea ja vaikutti siltä, että

1199 Lausunnon mukaan myös eduskunnan peruslakivaliokunnan käsitykset valtion täysivaltaisuudesta olivat muuttuneet ja suhtautuminen täysivaltaisuuteen puuttuviin sopimusjärjestelyihin kehittynyt aikaisempaa sallivammaksi. Oikeusministeriö, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 13.11.2002 johdosta.

1200 Sote-palveluiden järjestämistä koskeviin valtiosuosiin liittyvien säädösmuutosten tarvetta olisi myös tullut selvittää vielä erikseen. Oikeudellista lisäselvitystarvetta oli myös sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan aseman, yksityisten palveluntuottajien roolin sekä toiminnan lainmukaisuuden valvonnan osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 13.11.2002 johdosta.

1201 Olisi ollut myös selvitettävä, mitä muutoksia yhteistyö olisi edellyttänyt opetustoimen lainsäädäntöön ja mitä muutoksia olisi tullut tehdä valtiosuuslainsäädäntöön. Esityksellä olisi ollut vaikutuksia myös korkeakouluihin liittyvän lainsäädännön, kuten ammattikorkeakoulutuksen järjestämiseen, jotka olisi tullut selvittää. Lausunnon huomautettiin lisäksi, että kunnilla oli paljon lakisääteisiä velvollisuuksia muun muassa kulttuuri- kirjasto- ja liikuntatoiminnan sekä nuorisotyön osalta. Opetusministeriö, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 13.11.2002 johdosta.

ulkoministeriön käsityksen mukaan sopimusjärjestelyä olisi voitu edistää selvityksessä ehdotetun mukaisesti.¹²⁰²

Ulkoasiainministeriön lausunnon liitteenä olleessa Suomen Tukholman suurlähetystön kommentissa todettiin lähetystölle kertyneen runsaasti tietoa ja kokemusta siitä, miten hankalaa käytännön tasolla yhteispohjoismaisten sopimusten toteutuminen voi olla. Suurlähetystön raportin mukaan Tornio–Haaparanta-yhteistyö tarjosi:

”erinomaisen laboratorion tarkastella yhteispohjoismaisia ja koko Euroopan mittakaavassa vapaan liikkumisen problematiikkaa. Tornio–Haaparannalla on tiivis yhteenkuuluvuuden tunne. Mikäli lainsäädännöllä kunnat saavat yhdistyä tällä on ajan myötä positiivista maantieteellistä spill-over-vaikutusta myös laajemmalle.” Suurlähetystö oli myös käynyt suurlähettilään johdolla paikan päällä Tornionlaaksossa ja kehui alueella jo tehtyä yhteistyötä. Kommentin mukaan lainsäädännön tulisi taata subsidiariteettiperiaatteen toteutuminen mahdollisimman täydellisenä. Valta tulisi delegoida alueelle ja byrokratiaa minimoida vapauttaen resursseja hallinnosta toimintaan. ”Suomi ja Ruotsi ovat uutta lainsäädäntöä tekemällä luomassa kansalaisten Eurooppaa konkreettisella tavalla. Tällä on paljon laajemmat vaikutukset kuin pelkästään Torniojokilaakson asukkailla. Samalla vahvistetaan jo ennestään läheisiä suhteita maidemme välillä.”, todettiin lähetystön kommentin päätteeksi.¹²⁰³

Rovaniemen hallinto-oikeus näki työryhmän ehdotuksissa useita käytännön ongelmia. Ensinnäkin oikeuspaikkakysymyksiä olisi tullut selvittää tarkemmin, koska oikeuspaikkaa koskeneen säännöksen suppeus aiheutti epäselvyyttä siitä, olisiko valitus tullut tehdä Suomessa hallinto-oikeuteen vai muualla. Hallinto-oikeus näki myös uhkaksi, että Suomen ja Ruotsin tuomioistuinten välillä olisi voinut syntyä kompetenssiristiriitoja siksi, että muutoksenhaku yhteistyöelimen hallinnosta ja rahoituksesta olisi voinut ohjautua eri tuomioistuimeen kuin muutoksenhaku yhteistyöelimen tarjoamista palveluista ja etuuksista. Hallintotuomioistuinten päätökset olisivat voineet mennä ristiin, jolloin avoimeksi jäi, miten ne olisi pantu täytäntöön.¹²⁰⁴

1202 Ulkoasiainministeriö kuitenkin huomautti, että sopimusluonnosten kielimääräysten myötä yhteiselimen viran- ja toimenhaltijoiden kelpoisuusvaatimukset olisivat saattaneet ylittää tavanomaiset kunnalliset pätevyysvaatimukset.

Ulkoasiainministeriö, oikeudellinen osasto, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1203 Ulkoasiainministeriö, oikeudellinen osasto, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta sekä liitteenä oleva Suomen Tukholman suurlähetystön kommentti 19.2.2003.

1204 Hallinto-oikeus koki ongelmallisena myös sen, miten olisi voitu ratkaista valitukset, joissa väitettiin, ettei yhteistyöelimen tarjoama palvelu olisi vastannut saajan omassa maassa tarjottavaa palvelutasoa. Tällaisen minimitason vertaileva etsintä olisi ollut uutta hallintolainkäytössä. Lisäksi yhteistyöelimen

Kunnallistahojen lausunnoissa suhtautuminen selvitykseen oli myönteistä. Suomen Kuntaliitolla ei ollut huomautettavaa ehdotusten sisältöön. Sen mukaan Suomen ja Ruotsin kuntien tehtävät ja kuntien yhteistoimintaa koskevat lait olivat siinä määrin samankaltaisia, että Suomen lainsäädännön mukainen kuntayhtymä ja Ruotsin lainsäädännön mukainen kuntainliitto olivat tarkoituksenmukaisia julkis-oikeudellisia organisaatioita hoitamaan myös viranomaistehtäviä.¹²⁰⁵

Lapin liiton mukaan rajan ylittävän yhteistyön myös julkisen vallan käytön osalta mahdollistava lainsäädäntö oli erittäin tarpeellinen. Oikeutta yhteistyöhön ei olisi kuitenkaan olisi tullut rajata esityksen mukaisesti vain rajakunnille vaan kuntien olisi tullut laajemminkin voida perustaa yhteistyöviranomaisia peruspalvelujen osalta. Käsitettä rajakunta olisi tullut laajentaa koskemaan valtakunnanrajaan ulottuvan maakunnan kaikkia kuntia ja kuntayhtymiä.¹²⁰⁶

Vastaavasti Kemin kaupunki katsoi, että yhteistyöelimen mahdollistamaa valtiosopimusta ei olisi tullut rajata koskemaan vain välittömästi valtakunnan rajalla olleita kuntia vaan sen olisi ollut annettava mahdollisuudet yhteistoimintaan ja kunnallisten palvelujen tuottamiseen rajaseutukunnan muodostamassa kuntayhtymässä tai kuntayhtymissä. Lisäksi yhteistyömahdollisuuksien sisältöä olisi tullut laajentaa siten, että yhteistyö kuntien kesken olisi voinut olla kunnallisia peruspalveluja laajempaa ja koskea esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja korkeamman asteen koulutuksen järjestämistä.¹²⁰⁷

Tornion kaupungin mukaan kyseessä olisi ollut merkittävä uudentyypinen kuntien kansainvälisen yhteistyön muoto, josta olisi tullut rajakunnille vetovoi-matekijä. Lausunnon mukaan rajakuntien yhteistyö olisi voinut innovoida uutta yhteistyötä myös muilla julkishallinnon sektoreilla ja toimia esimerkkinä euroop-palaisella tasolla.¹²⁰⁸ Kolarin, Muonion ja Keminmaan kunnat kannattivat niin

ylimmän päättävän elimen päätöksiä koskevista valituksista suomalaisen hallinto-oikeuden olisi ilmeisesti tullut antaa päätökset myös ruotsiksi, mihin ei ainakaan Rovaniemen hallinto-oikeudessa koettu olleen valmiutta. Epäselvyyttä liittyi myös tulkkaustarpeeseen. Lausunnossa katsottiin myös, että tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanon varmistamiseksi valvontaviranomaisille olisi tullut antaa oikeus käyttää pakkokeinoja. Rovaniemen hallinto-oikeus, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1205 Kuntaliitto katsoi, että esityksessä oli otettu huomioon eduskunnan aiemmin hylkäämään lainsäädäntöhankkeen saama arvostelu. Suomen Kuntaliitto, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1206 Lapin liitto, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1207 Kemin kaupunki, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyynnön 13.11.2002 johdosta.

1208 Tornio katsoi, että yhteistyön mahdollistava valtiosopimus ei estäisi rajakuntien asukkaita olemasta entiseen tapaan suomalaisia tai ruotsalaisia eikä heidän palveluitaan olisi millään tavalla huononnettu. Sen sijaan yhteistyöllä olisi voitu edistää kansalaisten hyvinvointia ja aikaansaada elinkeinoelämälle tar-

ikään rajan ylittävän kunnallisen yhteistyön laajentamista. Kunnat pitivät tärkeänä, että selvityksessä ehdotetuista vaihtoehdoista toteutettaisiin malli, jossa kunnat voisivat itse perustaa rajan ylittävän yhteistyöelimen haluamassaan laajuudessa. Kolarin kunnan mukaan:

”Rajakuntien tulee saada itse päättää, mitä tehtäviä hoidetaan rajakuntayhtymän toimesta. Siinä ei saa olla valtiolla päätösvaltaa. Tärkeää on saada rajakuntayhteydelle lisää toimintamahdollisuuksia, eikä sitä pidä kaataa muutoksenhakuun liittyviin ongelmiin.”¹²⁰⁹

Lausuntopyyntön saaneista kunnista oman lausuntonsa jättivät antamatta Enontekiö, Inari, Kittilä, Pello, Rovaniemen maalaiskunta, Tervola ja Ylitornio. Myöskään saamelaiskäräjät ei vastannut lausuntopyyntöön.

Sisäasiainministeriön pelastustoimella ei ollut lausuttavaa selvityksessä esitettyihin ehdotuksiin. Se kuitenkin totesi, että vuoden 2004 alusta kuntien olisi järjestettävä pelastustoimi yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla, joten pelastustoimi olisi jäänyt rajakuntien yhteistyösopimuksen ulkopuolelle.¹²¹⁰

Valtiovarainministeriö lähetti sisäasiainministeriön valmistelevalle virkamiehelle ainoastaan sähköpostiviestin: ”Useampi henkilö BO:lla [budjettiosasto] ja VO:lla [vero-osasto] VM:ssä on katsonut muistiota, mutta olemme todenneet, että se on sen verran yleisellä tasolla, ettei VM:llä ole sen suhteen huomauttamista.”¹²¹¹

Selvityksestä annettujen lausuntojen perusteella ehdotusten toteuttamiseen liittyi etenkin valtion sektorihallintojen esiintuomia erityislainsäädännön soveltamista koskeneita ongelmia. Myös moniin hallintolainkäytön käytännön tilanteisiin liittyviin kysymyksiin kaivattiin lisäselvitystä. Periaatteelliselta kannalta mikään lausujataho ei kuitenkaan tyrmännyt asian jatkovalmistelua selvityksen pohjalta. Etenkin kunnat ja alueelliset toimijat olivat innostuneita ja esittivät vielä paljon raportissa ehdotettua pidemmälle meneviä yhteistyöratkaisuja.

koitettuja uusia palveluja. Tornion kaupunki 27.1.2003, lausunto asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntön 13.11.2002 johdosta.

1209 Keminmaan kunta; Kolarin kunta; Muonion kunta, lausunnot asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntön 13.11.2002 johdosta.

1210 Ympäristöministeriö ilmoitti, että sillä ei ollut huomauttamista asiaan. Sisäasiainministeriön pelastustoimi; ympäristöministeriö, lausunnot asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntön 13.11.2002 johdosta; Sisäasiainministeriö, lausuntoyhteenveto 2.6.2003 asiassa 019:00/2001.

1211 Valtiovarainministeriön sähköposti sisäasiainministeriölle 17.2.2003 asiassa SM 019:00/2001 sisäasiainministeriön lausuntopyyntön 13.11.2002 johdosta.

5.2.3 Ruotsin selvityksestä tiukat oikeudelliset edellytykset

Ruotsissa vuonna 2001 käynnistynyttä virallista selvitystyötä edelsi justitiedepartementissa eli oikeusministeriössä laadittu muistio rajanylittävästä yhteistyöstä.¹²¹² Muistio lähetettiin Ruotsissa lausuntokierrokselle ja Suomen sisäasiainministeriön välityksellä lausuttavaksi myös joillekin suomalaistahoille. Asiakirjassa käytiin läpi rajan ylittävän yhteistyön siihenastista kehitystä ja pyydettiin lausunnonantajilta näkemyksiä yhteistyön sujumisesta, ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Oikeudellisena lähtökohtana todettiin, että Ruotsin oikeusjärjestyksen mukaan julkisoikeudellisia funktioita voivat hoitaa vain elimet, joiden toimivalta nojaa nimenomaisesti Ruotsin hallitusmuotoon.¹²¹³

Muistion mukaan Ruotsissa kunnat olivat muiden Pohjoismaiden kuntien tapaan erilisiä oikeussubjekteja, jotka toimivat omaan lukuunsa suhteessa toisiin oikeussubjekteihin. Hallitusmuodon tai muun Ruotsin lain nojalla kunnalla ei kuitenkaan ollut toimivaltaa tehdä sopimuksia Ruotsin valtion lukuun. Muullakaan perusteella Ruotsin valtio ei tullut sidotuksi kuntien tekemiin sopimuksiin. Toisaalta hallitusmuoto ei myöskään estänyt ruotsalaiskuntien yhteistyötä esimerkiksi toisen pohjoismaisen kunnan kanssa. Yhteistyö ei kuitenkaan saanut ilman nimenomaista säädöstukea sisältää ruotsalaisen kunnan päätösvallan luovuttamista toisen valtion kunnalle tai sitä, että ruotsalainen kunta luovuttaisi viranomaistehtäviensä hoitoa ulkomaiselle kunnalle. Siten ruotsalaisella kunnalla oli oikeus tehdä rajan ylittävästi sellaista yhteistyötä, joka ei sisältänyt viranomaistehtävien hoitoa ja joiden rajan ylittävälle hoitamiselle muu lainsäädäntö ei asettanut estettä. Lisäksi kunnallislainsäädännön mukaisesti kunnan toiminnan oli palveltava yleistä etua (allmänt intresse).¹²¹⁴

Muistiossa hahmoteltiin kahta vaihtoehtoista tapaa rajan ylittävän yhteistyön oikeudelliseksi kehittämiseksi. Rajan ylittävän kuntainliiton perustamisen katsot-

1212 Promemoria angående gränskommunalt samarbete. Ju dnr 2000/776/K.

1213 Tässä tutkimuksessa käsiteltävien ruotsalaiselvitysten valmistumisen jälkeen Ruotsin hallitusmuodon 10 lukua on täydennetty (2010:1408) uusilla säännöksillä etenkin koskien päätösvallan luovuttamista EU-yhteistyössä (Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet). Näiden muutosten myötä muiden päätösvallan luovuttamista koskevien säännösten pykälänumerointi on muuttunut aiemmasta. Esimerkiksi lainkäyttö- ja hallintotehtävien luovuttamista koskevat säännökset sijaitsevat nykyään hallitusmuodon 10 luvun 8 §:ssä. Ks. prop. 2009/10:80, 282–283, 362.

1214 Esimerkkeinä erityislainsäädäntöön perustuneista kunnallisen toimivallan laajennuksissa muistiossa tuotiin esiin lag (1986:753) om kommunal tjänsteexport sekä lag (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Ju dnr 2000/776/K. Vuonna 2001 edellä mainitut lait kumosi lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunal internationellt bistånd. Tämän lain puolestaan kumosi vuonna 2009 lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Aiempaan tapaan laissa säädetään laajennuksia niihin oikeudellisiin edellytyksiin, joiden nojalla kunnat ja alueet voivat harjoittaa vientitoimintaa ja myöntää erimuotoisia tukia (bistånd), joilla ei ole kytköstä kuntaan tai alueeseen tai niiden jäseniin muualla kunnallislainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.

tiin edellyttävän perustuslakitasoista muutosta. Siksi varteenotettavampana vaihtoehtona pidettiin Suomen ja Ruotsin välistä valtiosopimusta, jolla olisi perustettu kuntien rajan ylittävä toimielin ja annettu sille toimivaltuudet. Tämä olisi voitu todennäköisesti tehdä Ruotsin hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n nojalla ilman perustuslain muutostarvetta. Jatkotyössä selvittävien asioiden osalta viitattiin Suomen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan aiemmin esiin nostamiin kysymyksiin muuan muassa yhteisen elimen päätöksentekomenettelystä, lainvalinnasta, valitustiestä ja yleisesti kummankin maan suvereniteetin turvaamisesta. Lisäksi aineelliselta kannalta katsottiin tarpeelliseksi kartoittaa, missä käytännön toiminnassa yhteistyötä olisi syvennettävä.¹²¹⁵

Ruotsin oikeusministeriön muistiosta annettu lausuntopalaute oli yleisesti myönteistä. Muistiosta todetun tavoin Suomen oikeusministeriö piti ensisijaisena mallia, joka olisi toteutettavissa Ruotsin hallitusmuodon mukaisesti. Suomen oikeusministeriön mukaan osallistumista yhteistyöhön oli tarkasteltava Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n näkökulmasta. Pykälän 3 momentin perustelujen mukaisesti oli mahdollista sitoutua sellaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka olivat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistyössä ja jotka vain vähäisessä laajuudessa vaikuttaisivat valtion suvereniteettiin. Tällaiset velvoitteet eivät olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Lausunnossa yhdyttiin myös muistion näkemykseen siitä, että yhteistyön alat olisi ensiksi tarkasti selvitettävä. Lisäksi olisi selvitettävä, miltä osin yhteistyöelimen käyttäisi julkista valtaa ja mikä olisi tämän vallan painoarvo ja laatu.¹²¹⁶

Muistiosta annetuissa muissa lausunnoissa korostuivat rajan ylittävän yhteistyön käytännön tarpeet ja Tornionlaakson perinteiset kulttuuriset yhteydet, jotka puolsivat yhteistyömahdollisuuksien oikeudellista kehittämistä.

Ruotsin kuntaliiton Svenska Kommunförbundetin lausunnossa korostettiin kunnallisen itsehallinnon merkitystä ja kuntien valinnanmahdollisuutta sen osalta, minkä valtion lainsäädäntöä toiminnassa sovellettaisiin ja millä aloilla yhteistyötä tehtäisiin. Ruotsin hallitusmuodon vuoksi toiminta olisi ollut aluksi mahdollistettava valtiosopimusteitse, kunnes perustuslaillista sääntelyä olisi muutettu.¹²¹⁷

Haaparanta ja Tornio jättivät samansisältöiset lausunnot, joissa kuvattiin Tornionlaakson yhteistä historiaa, suku- ja kieliyhteyksiä sekä Tornionjokea aluetta yhdistävinä tekijöinä. Lausuntojen mukaan Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien myötä Tornionlaakso oli tavallaan saamassa takaisin alueellisen yhtenäisyytensä. Kuitenkin koettiin, että valtakunnanraja esti useiden yhteistyöideoiden toteuttamisen. Siksi kuntien välinen yh-

1215 Ju dnr 2000/776/K; PeVL 39/1998 vp, 1–2.

1216 Suomen oikeusministeriö, lausunto asiassa Ju dnr 2000/776/K.

1217 Svenska Kommunförbundet, lausunto asiassa Ju dnr 2000/776/K.

teistyö perustui pitkälti herrasmieppimuksiin, joiden taustalla olivat henkilökohtaiset tuttavuussuhteet ja keskinäinen luottamus. Yhteistyö oli keskittynyt sellaisiin asioihin, joissa ei käytetty julkista valtaa. Katsottiin, että yhteistyön kehittäminen olisi tärkeää kaikilla aloilla ja alueesta voisi muodostua myönteinen kansainvälinen esimerkki. Kunnat esittivät, että Tornion ja Haaparannasta tehtäisiin rajan yli toimivan kuntainliitto/kuntayhtymämallin kokeilukunnat.¹²¹⁸

Pajala ja Övertorneå esittelivät lausunnoissaan niin ikään jo olemassa ollutta yhteistyötä ja kannattivat erillisen valtiosopimuksen sijaan mallia, jossa kunnat voisivat perustaa rajan ylittävän kuntainliiton tai kuntayhtymän.¹²¹⁹ Kunnallisista lausunnonantajista ainoastaan Kiirunan kunta katsoi, ettei yhteisen rajan ylittävän kunnallisen elimen perustaminen ollut ajankohtaista, koska tuolloinen yhteistyö Suomen Enontekiön ja Norjan Narvikin kanssa ei sitä edellyttänyt.¹²²⁰

Ruotsin oikeusministeriön muistio oli pohjana maassa vuonna 2001 lähes yhtäaikaaisesti Suomen kanssa käynnistetylle viralliselle selvitystyölle, jota selvitysryhmät tekivät osittain yhteistyössä. Ruotsin selvitys liiteosioineen luovutettiin maan hallitukselle lokakuussa 2002.¹²²¹ Selvityksen mukaan Tornionlaakson tuolloinen rajan ylittävä yhteistyö ulottui niin pitkälle kuin mahdollista ilman että kyse oli julkisten hallintotehtävien luovuttamisesta hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n tarkoittamalla tavalla. Syvempi yhteistyö olisi edellyttänyt sekä periaatteessa että käytännössä sitä, että olisi luotava oikeudellinen mahdollisuus siirtää hallintotehtävien hoitamista rajan ylittävälle yhteistyöelimelle. Mikäli perustettava yhteistyöelin ei olisi voinut hoitaa hallintotehtäviä, ei myöskään rajan ylittävän julkisoikeudellisen yhteistyömuodon mahdollistaminen olisi ollut järkevää. Selvityksen lähtökohta kuitenkin oli, että jos yhteiselimelle annettaisiin oikeus hoitaa myös viranomaistehtäviä (myndighetsutövning)¹²²², tämän ei olisi tullut koskea lainkäyttötehtäviä (rättskipningsuppgifter). Näiden erottaminen toisistaan ei kuitenkaan ollut selvityksen mukaan aina yksiselitteistä.¹²²³ Lähtökohtana oli myös, että rajan ylittävä yhteistoiminta ei

1218 Tornion kaupunki; Haparanda kommun, lausunnot asiassa Ju dnr 2000/776/K.

1219 Lausunnot sisälsivät myös muita oikeudellisten, hallinnollisten ja taloudellisten olosuhteiden kehittämistarpeita, kuten tarvetta lisätä alueella poliisien määrää ja poliisiyhteistyötä. Pajala kommun; Övertorneå kommun, lausunnot asiassa Ju dnr 2000/776/K.

1220 Kiruna kommun, lausunto asiassa Ju dnr 2000/776/K.

1221 Liiteosio sisälsi oikeudelliset ajankohtaiskatsaukset kunnallisiin yhteistyömuotoihin Tanskassa ja Norjassa sekä vuoden 1994 jälkeisiin rajan ylittävän yhteistyön paikallisiin ja alueellisiin muotoihin EU-alueella. Liitteenä oli lisäksi arvio mahdollisen suomalais-ruotsalaisen yhteistyöelimen kunnallistaloudellisista eduista ja haitoista. Ett internationellt kommunalförbund (SOU 2002:84); Ett internationellt kommunalförbund, bilagadel (SOU 2002:85).

1222 Selvityksen mukaan Suomen oikeuden käsite ”merkittävä julkinen valta/betydande offentlig makt” vastasi paljolti ruotsalaista käsitettä ”myndighetsutövning”. SOU 2002:84, 74.

1223 Hallitusmuodon 1 luvun 8 §:n mukainen pääsääntö oli selvityksen mukaan, että oikeudenkäyttö

saisi vaikuttaa ruotsalaisten kuntalaisten oikeuteen hakea muutosta kunnallisesta päätöksenteosta Ruotsin lain nojalla tai suomalaisten kuntalaisten oikeuteen hakea muutosta Suomen lain nojalla.¹²²⁴

Selvityksen mukaan kunnilla oli tehtäviä, jotka sisälsivät viranomaistoimivallan käyttöä yksittäisiä henkilöitä kohtaan ja joiden osalta yhteiselimen olisi tullut olla toimintakykyinen. Koska kummankin maan muu lainsäädäntö joka tapauksessa asettaisi yhteistyölle oikeudelliset edellytykset, eivät viranomaistoimivallan käyttöä sisältäneet yhteistoimivallan alueet olisi olleet laajoja.¹²²⁵ Suomen työryhmän esittämän mukaisesti valtiosopimukseen olisi tullut ottaa määräys merkittävän julkisen vallan käytöstä ja että se edellyttäisi 2/3:n enemmistöä toimielimen ylimmässä päättävässä elimessä. Ruotsalaiselvityksen mukaan kaikille tällaisille tilanteille ei kuitenkaan voitu antaa etukäteistä määritelmää: toimielimen olisi täytynyt ratkaista tapauskohtaisesti, oliko kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä vai ei.¹²²⁶

Selvityksessä esitellyn kaltaisen rajan ylittävän yhteistyöelimen perustaminen olisi ollut Ruotsissa mahdollista ilman perustuslain muuttamista.¹²²⁷ Sopivaksi oikeudelliseksi muodoksi katsottiin kuntainliitto, jonka kaltainen kunnallinen yhteistyömuoto oli vakiintunut niin Ruotsissa kuin Suomessa. Myös maiden kunnallislainsäädäntöjä pidettiin keskenään suhteellisen samankaltaisina. Kuntainliitto olisi antanut myös poliittiselle päätöksenteolle selkeän rakenteen ja toteuttanut demokraattiseen järjestelmään kuuluvaa poliittisen vastuunalaisuuden periaatetta. Selvityksessä ei katsottu tarpeelliseksi pohtia muunlaista oikeudellista muotoa yhteistyöelimelle.¹²²⁸

Yhteistyöelimen perustamisen osalta selvityksessä katsottiin, että toimivallan siirtoa koskeneen Ruotsin hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n nojalla kansainvälisen elimen olisi ollut oltava olemassa jo toimivaltuuksia sille luovutettaessa. Hallitusmuodon 10 luvun 2 §:n nojalla ehdotetun kaltainen kansainvälisellä sopimuksella perustettava toimielin olisi kuulunut lainsäädännön alaan ja sen perustaminen olisi edellyttänyt Ruotsin valtiopäivien hyväksyntää. Sopimuksessa olisi myös ollut määriteltävä yhteistyöelimen toiminta-alue, koska valtiopäivien oli perustamispäätöstä tehdessään tiedettävä, mitä hallintotehtäviä kansainväliselle toimielimelle luovutettaisiin. Siten

kuuluu tuomioistuimille ja julkinen hallinto valtiollisille ja kunnallisille hallintoviranomaisille. Näille käsitteille ei kuitenkaan ollut selvityksessä todetun perusteella tarkkaa oikeudellista määritelmää. Ks. SOU 2002:84, 49–50.

1224 SOU 2002:84, 35.

1225 SOU 2002:84, 68.

1226 SOU 2002:84, 74–75.

1227 SOU 2002:84, 36, 43–58.

1228 Itse sopimustekstissä olisi tullut käyttää käsitettä ”yhteistyöelin/samarbetsorgan”, koska ei ollut riittävää oikeudellista selkoa siitä, olisiko Ruotsin oikeuden näkökulmasta vakiintunutta käsitettä ”kuntainliitto” (kommunalförbund) voitu käyttää muun lain näkökulmasta ilman ristiriitoja. SOU 2002:84, 59–60.

yhteistyöelimen toimivaltuudet olisi ollut rajattava valtiosopimuksessa mainittaviin toiminta-alueisiin.¹²²⁹

Valtiosopimuksessa lainvalintasäännökset olisi tullut muotoilla siten, että ne olisivat antaneet mahdollisimman pitkälle tiedon sovellettavasta laista, jotta sekä kuntalaisten oikeudet että Ruotsin ja Suomen valtiollinen täysivaltaisuus olisi turvattu. Ruotsalaisiin kuntalaisiin olisi tullut soveltaa Ruotsin lakia ja suomalaisiin Suomen. Tämän myötä yhteistyöelin olisi joutunut soveltamaan samanaikaisesti kummankin maan lainsäädäntöä. Käytännössä asia olisi ratkaistu niin, että olisi sovellettu sen valtion lakia, jossa kohteena olleella luonnollisella henkilöllä oli kotipaikka tai oikeushenkilöllä toimipaikka. Vastaavasti oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista (rätten att få ta del av handlingar) olisi määräytynyt kotipaikan mukaan. Mikäli luonnollisella tai oikeushenkilöllä ei olisi ollut koti- tai toimipaikkaa Suomessa, olisi tullut soveltaa sen valtion lakia, jossa henkilö oli oleskellut. Yhteistyöelimen sisäistä toimintaa koskeneen lainvalinnan olisi tullut määräytyä toimielimen toimipaikan mukaan. Tältä osin maiden sääntely katsottiin varsin yhteismitalliseksi.¹²³⁰

Lähtökohtana olisi tullut olla, että muutoksenhaku- ja valitusoikeus olisi ollut saman laajuinen kuin jos toimintaa olisi harjoittanut yksinomaan suomalainen tai ruotsalainen kunta. Lainkäyttövallan kannalta valitusteitä olisi siten ollut samanaikaisesti kaksi, suomalainen ja ruotsalainen. Näin ollen olisi ollut mahdollista, että samansisältöinen toimielimen päätös olisi koskenut sekä Suomen että Ruotsin kuntalaista, jolloin molemmat olisivat valittaneet omien maiden tuomioistuimiin. Tällöin olisi voinut olla käsillä tilanne, jossa ruotsalainen tuomioistuin olisi muuttanut päätöstä Ruotsin lain nojalla ja suomalainen tuomioistuin tehnyt puolestaan hylkäävän päätöksen Suomen lain nojalla. Tällaisessa tilanteessa olisi selvityksen mukaan tullut noudattaa periaatetta, että sen maan laki, joka olisi kaikista rajoittavin, asettaisi yhteistyön rajat.¹²³¹

Kunnallisvalitusasioissa (laglighetsprövning/kommunalbesvär) olisi tullut voida käyttää kummankin maan muutoksenhakujärjestelmiä vastaavasti kuin yksilöä koskeneista päätöksistä. Tilanteessa, jossa yhteistyöelimen sama hallintopäätös olisi koskenut sekä suomalaisia että ruotsalaisia kuntalaisia, suomalainen olisi voinut käyttää Suomen muutoksenhakutietä ja ruotsalainen Ruotsin. Maiden tuomioistui-

1229 Yhteistyöelimen jokainen toiminta-alueen muutos olisi puolestaan edellyttänyt uutta valtiosopimusta. Lisäksi jokainen mahdollinen uusi vastaava yhteistyöelin olisi täytynyt perustaa erillisellä valtiosopimuksella, joskin ensimmäinen käytännön toteutus olisi voinut toimia esikuvana myöhemmille. Viranomaistehtäviä luovutettaessa päätös olisi hallitusmuodon nojalla tullut tehdä 2/3 määräenemmistöllä. SOU 2002:84, 63–64, 67.

1230 Selvityksessä annetun esimerkin mukaisesti, jos yhteistyöelin olisi päättänyt harjoittaa yhteistä koulutointia Haaparannalle sijoitetulla koululla, opetustoiminta olisi järjestetty niiden vaatimusten mukaan, joita yhtäältä Ruotsin ja toisaalta Suomen sääntely edellytti. Siten ruotsalaisia oppilaita olisi koskenut ruotsalainen koululainsäädäntö ja suomalaisia oppilaita suomalainen. Kuitenkin itse koulun rakentamisessa, kuten rakennusluvuissa ja vastaavissa asioissa olisi sovellettu Ruotsin lainsäädäntöä. SOU 2002:84, 76–78.

1231 SOU 2002:84, 79.

met olisivat voineet päätyä päätöksen laillisuuden osalta eri lopputulokseen. Tällöin jälleen pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteen mukaisesti hallintopäätöksen lainvastaiseksi katsoneen tuomioistuimen ratkaisu olisi asettanut toiminnan oikeudelliset edellytykset.¹²³²

Yhteistyöelimen talouden ja hallinnon tarkastamisessa olisi selvityksen mukaan tullut soveltaa toimielimen toimipaikan lainsäädäntöä. Niin ruotsalaisten kuin suomalaisten valvontaviranomaisten olisi tullut olla toimivaltaisia hoitamaan valvontaa. Riippumatta yhteiselimen toiminnan toteuttamisvaltiosta, Ruotsin valvontaviranomaisten olisi täytynyt voida valvoa sitä toiminnan osaa, joka koski Ruotsin lainsäädännön soveltamispiiriä. Vastaava olisi koskenut suomalaisia valvontaviranomaisia. Siten molempien maiden valvontaviranomaisilla olisi ollut valvontavaltuudet aina siltä osin kuin olisi toimittu kyseisen maan lainsäädännön nojalla.¹²³³

Selvityksessä ehdotettiin, että ensi vaiheessa uudenlainen yhteistyöelin perustettaisiin Haaparannan ja Tornion välille, koska ne olivat jo tehneet tiivistä yhteistoimintaa monella alalla. Ensimmäinen yhteistyöelin voisi toimia esimerkkinä muille Tornionlaakson kunnille, jotka jo olivat ilmaisseet kiinnostuksensa asiaa kohtaan.¹²³⁴ Ruotsin selvitykseen sisältynyt sopimusluonnos vastasi pääpiirteittäin suomalaistyöryhmän toissijaisena pitämää vaihtoehtoa, jossa yhteistyöelin olisi perustettu valtiosopimuksella ja sille sallitut tehtäväalueet määritelty tarkasti etukäteen. Keskeisenä erona Suomen raportissa esitettyyn malliin oli, että tehtävälister ei sisältänyt ”sekä muita vastaavia asioita”-kaltaista avointa yhteistyötoimivaltuutta.¹²³⁵

Ruotsin selvityksestä annetussa lausuntopalautteessa nostettiin Suomen raportista annettujen lausuntojen tapaan esiin useita lisäselvittämistä vaativia kansallisiin oikeusjärjestyksiin liittyneitä periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia. Tätä ilmentää Ruotsin oikeusasiamiehen lausunto. Siinä suhtaudutaan yleisesti myönteisesti ruotsalais kuntien yhteistyöhön ulkomaisten kuntien kanssa, jolla voidaan saada kuntalaisille paremmat palvelut ja säästää niiden järjestämiskustannuksissa. Oli kuitenkin selvää, että yhteistyötä voitiin tehdä vain alueilla, joilla se oli kummankin valtion

1232 SOU 2002:84, 80.

1233 Ainakin Ruotsissa valvontaa koskenutta lainsäädäntöä olisi yhteistyöelimen perustamisen myötä jouduttu todennäköisesti muutamaaan. SOU 2002:84, 81–82.

1234 SOU 2002:84, 64–65.

1235 Ruotsin selvityksessä sallitut tehtävät oli määritelty sopimusluonnoksen 2 artiklassa: ”Samarbet-sorganet får, inom ramen för respektive medlemskommuns behörighet enligt nationell rätt, ha hand om följande angelägenheter 1) samhällsplanering; 2) kultur- och fritidsverksamhet; 3) undervisning och utbildning samt; 4) uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område.” SOU 2002:84, 27–31. Tehtävämäärittely oli siten täsmällisempi kuin Suomen sopimusluonnoksen 2 artiklan 2 kohdassa muotoiltu: ”Rajakunnan voivat siirtää yhteistyöelimelle sellaisia 1 kappaleessa (nyk. kohta) tarkoitettuja tehtäviä, jotka koskevat yhdyskuntasuunnittelua, opetus- ja sivistystointa, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimea, sosiaali- ja terveydenhoitoa, sekä muita vastaavia asioita.” Ks. SM 4:2002, 90.

kannalta oikeudellisesti mahdollista. Tältä kannalta selvitys oli oikeusasiamiehen mielestä aivan liian niukka. Asian edistäminen olisi vaatinut yksityiskohtaisempia oikeudellisia selontekoja muun muassa niistä tehtävistä, joita yhteistyöelimen olisi ajateltu hoitavan. Silloisessa muodossaan selvitys ei antanut edellytyksiä tarkempaan oikeudelliseen arviointiin. Jatkoselvittämistä vaatineita ongelmia oli ainakin epäselvien lainvalintamääräysten, merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn sekä toimielimen laillisuusvalvontajärjestelyjen osalta.¹²³⁶

Tukholman kamarioikeus totesi oikeusasiamiestä vastaavaan tapaan, että pohjoismainen kunnallinen rajan ylittävä yhteistyö oli myönteinen asia. Mikäli yhteistyö olisi julkisoikeudellisesti säänneltyä, edellytettiin sen perustamiselle kuitenkin selkeitä sääntöjä. Kamarioikeuden mukaan selvityksen ehdotuksia oli vaikea arvioida, koska niissä ei ollut syvällisemmin arvioitu mahdollisia ongelmia. Siksi ehdotetun kaltaista oikeudellisesti epävarmaa järjestelyä ei tulisi toteuttaa. Kamarioikeuden mukaan selvitys oli puutteellinen muun muassa EU-sääntelykysymysten ja toimielimen rahoituksen arvioinnin osalta. Sopimusluonnoksen yhteistyöelimen toimialaa koskevat määräykset olivat myös liian epäselviä.¹²³⁷

Sundsvallin kamarioikeus toi niin ikään esiin useita lisäselvittämistä vaativia kysymyksiä. Oli esimerkiksi epäselvää, vastasiko toimielimen päätöksentekomenettelyyn liittynyt suomalainen merkittävän julkisen vallan (betydande offentlig makt) käsite missä määrin ruotsalaista viranomaistoiminnan (myndighetsutövning) käsitettä. Tämä oli kamarioikeuden mukaan tärkeä kysymys, joka vaikutti toimielimen päätöksentekomenettelyyn ja oli olennainen etenkin tilanteissa, joissa päätös olisi koskenut yksittäistä henkilöä. Lainvalintamääräysten ja toimivaltaisten viranomaisten sekä tuomioistuinten osalta lausunnossa nostettiin esiin useita mahdollisia käytännön kollisiotilanteita, jotka olisivat vaatineet selvittämistä.¹²³⁸

1236 Oikeusasiamiehen verrattuna Ruotsin oikeuskanslerin lausunto oli niukempi, eikä siinä ollut yleisesti huomautettavaa selvitykseen. Oikeuskansleri totesi, että valvontavaltuutensa ulottuisivat vain ruotsalaisiin viranomaisiin. Oikeuskansleri piti ilmeisenä, että yhteistyöelimen valvontajärjestelyt edellyttäisivät Ruotsissa lainsäädäntömuutoksia: yhteistyöelimen valvonnasta olisi ollut säädettävä erillisessä laissa samanaikaisesti, kun valtiosopimus olisi tullut voimaan. Justitieombudsman; justitiekanslern lausunnot asiassa dnr Fi2003/172.

1237 Tukholman kamarioikeuden mukaan toimielin ei myöskään olisi selvityksessä ehdotetun mukaisesti voinut saada itsenäisesti ratkaista, missä asioissa olisi kyse 2/3:n enemmistö päätöstä vaativasta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Selvityksessä oli myös aliarvioitu niitä vaikeuksia, joita aiheutuisi Suomen ja Ruotsin lain yhtäaikaisesta soveltamisesta. Lainvalintasäännökset, joissa samoihin olosuhteisiin olisi saatettu soveltaa eri maan lakeja, olisi voinut johtaa epätydyttäviin lopputuloksiin ja oikeudellisiin komplikaatioihin. Sama koski toiminnan valvontajärjestelyjä, jotka olisivat olleet omiaan heikentämään oikeusvarmuutta. Kammarrätten i Stockholm, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1238 Kammarrätten i Sundsvall, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

Svean hovioikeus nosti sekin esiin tarpeen selvittää lisää esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa sekä ruotsalainen että suomalainen tuomioistuin olisi voinut olla samanaikaisesti toimivaltainen.¹²³⁹ Norrbottenin lääninoikeus puolestaan katsoi, että sopimukseen olisi tullut ottaa nimenomainen määräys pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteesta. Sen mukaan yhteistyön oikeudelliset rajat olisi asettanut sen valtion lainsäädäntö, joka oli kussakin tapauksessa tiukin. Muutoin sopimuksessa ei olisi ollut riittäviä takeita siitä, että periaatetta olisi sovellettu käytännössä, mikäli suomalais- ja ruotsalaistuomioistuimet olisivat päätyneet erilaisiin ratkaisuihin samassa asiassa.¹²⁴⁰

Tuomioistuinten tavoin myös ruotsalaisyliopistojen lausunnoissa nostettiin esiin lukuisia oikeudellisia ongelmia, vaikka rajan ylittävän yhteistyön oikeudellista kehittämistä pidettiin periaatteessa kannatettavana.

Lundin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta totesi, että rajan ylittävän kunnallisen yhteistyön kehittäminen ilmensi meneillään ollutta eurooppalaista integraatiokehitystä. Suomen ja Ruotsin välinen rajan ylittävä yhteistyö oli kiinnostavaa myös Euroopan muiden rajaseutujen kannalta. Selvityksen ehdotukset antoivat kuitenkin aihetta useisiin periaatteellisiin oikeudellisiin pohdintoihin erityisesti hallinto-oikeudellisten kollisiosääntöjen osalta. Ongelmat koskivat aiemmin käsiteltyjen lausuntojen tapaan esimerkiksi lainvalintamääräyksiä sekä toimielimen toimivaltaan ja merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyneitä kysymyksiä ja rajauksia. Muun muassa kaavoitukseen ja kiinteistöihin liittyvissä kysymyksissä olisi voitu joutua soveltamaan ja yhteensovittamaan Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä normikombinaatioissa, jotka olisivat voineet olla ongelmallisia kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Myös muutoksenhaku- ja valitusoikeuksien ohjautuminen samassa asiassa eri valtioiden lainkäyttöjärjestelmiin olisi voinut johtaa tilanteisiin, joissa olisi tullut sovellettavaksi yhtäaikaisesti kahden eri valtion valtio-oikeudellinen normisto ja erilaiset valtiosääntökäytännöt.¹²⁴¹

Kahta rinnakkaista tuomioistuinprosessia koskeneen ongelman tunnisti myös Tukholman yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, jonka mukaan etukäteen olisi ollut tarkemmin selvitettävä, kuinka rinnakkaistoimivaltakysymykset käytännössä ratkaistaisiin. Lausunnon mukaan selvityksessä ei myöskään ollut käsitelty valvontaviranomaisten pakkokeinoja. Mikäli toimielimen toiminnan valvontaan olisi voinut liittyä

1239 Svea hovrätt, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1240 Tämän osalta Norrbottenin lääninoikeus esitti ehdotuksena seuraavan sisältöistä sopimusmääräystä: ”Samarbetsorganet och dess medlemmar skall inom ramen för samarbetet trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättskyddet och andra krav på god förvaltning inom ramen för Sverige och Finlands lagar och grundlagar. Om en domstol i det ena landet upphäver ett beslut av samarbetsorganet skall domstolens avgörande följas.” Länsrätten i Norrbottens län, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1241 Lunds universitet, juridiska fakultetsstyrelsen, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

pakkokeinojen käyttöä, olisi ollut oltava nimenomaiset säännökset siitä, kuinka julkis-oikeudellista voimankäyttöä olisi voitu harjoittaa toisen valtion alueella.¹²⁴²

Suomen raportista annettujen lausuntojen tapaan Ruotsin sektorihallintoja edustaneet organisaatiot nostivat esiin useita omaan toimialaansa liittyneitä oikeudellisia erityisongelmia, joita olisi tullut erikseen selvittää – jälleen rajakunnallisen yhteistyön syventämistä puollettiin sinänsä hyvänä päämääränä.

Sosiaalhallitus kannatti selvityksen tavoitteita periaatteessa, mutta suhtautui epäillen siihen, olisiko yhteistyö voinut käsittää myös yksilön oikeuksia koskevaa viranomais-toimintaa (myndighetsutövning). Ehdotetun kaltainen yhteistyö Suomen kanssa olisi edellyttänyt muutoksia sosiaalialan lainsäädäntöön, mitä olisi tullut selvittää erikseen ja ennen valtiosopimuksen tekemistä.¹²⁴³

Kansallisarkisto puolestaan näki mahdollisia ongelmia yhteistyöelimen arkistoinnissa, koska Suomen ja Ruotsin arkistolainsäädäntöjen katsottiin poikkeavan toisistaan. Jotta arkistointi, asiakirjojen saatavuus arkistoista ja toiminnan valvonta olisivat tulleet asianmukaisesti hoidettua, olisi ollut selvitettävä tarkemmin sopimuksesta aiheutuvat muutostarpeet kansallisiin arkistolainsäädäntöihin.¹²⁴⁴

Boverket eli Ruotsin asuntohallitus puolestaan katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että yhdyskuntasuunnittelua olisi tullut voida tehdä rajojen sitä tarpeettomasti estämättä. Olisi kuitenkin ollut ensin selvitettävä tarkemmin, mitä vaikutuksia rajan ylittävällä yhteistyöllä olisi tältä osin ollut ollut kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa asioiden käsittelyyn sekä millaisia eroja kummankin maan suunnittelujärjestelmissä oli.¹²⁴⁵

Skolverket eli kouluhallitus katsoi, että koulusektorin yhteistyölle oli tarvetta etenkin harvaan asutuilla rajaseuduilla. Tarve olisi saattanut tulevaisuudessa kasvaa myös esimerkiksi Malmön ja Kööpenhaminan suurkaupunkialueella. Yhteistyöjärjestelyissä olisi kuitenkin ollut etukäteen varmistettava, että asioiden käsittelyyn osallistuminen anonyymisti onnistuisi Ruotsin lainsäädännön edellyttämällä tavalla.¹²⁴⁶

1242 Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1243 Socialstyrelsen, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1244 Riksarkivet, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1245 Boverket, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1246 Skolverket, lausunto asiassa dnr Fi2003/172. Räddningsverket eli valtiollinen pelastushallintoviranomainen puolestaan totesi, että sen käsityksen mukaan Suomen lainsäädäntö esti pelastustoimen sisällyttämisen suunnitellun yhteistyöelimen tehtävälleen. Räddningsverketillä ei siten ollut kommentoitavaa selvityksen esityksiin. Se kuitenkin korosti pohjoismaisen pelastuspalvelua koskevan yhteistyösopimuksen merkitystä rajan ylittävässä pelastusyhteistyössä. Räddningsverket, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

Ruotsin kunnallisten ja alueellisten tahojen suhtautuminen selvitykseen ja sen ehdotuksiin oli puolestaan useissa lausunnossa myönteistä. Yhteistyöelimen perustaminen koettiin yleisesti melko ongelmattomaksi, vaikka myös oikeudelliselle jatkoselvittämislle nähtiin joissain lausunnoissa tarvetta.¹²⁴⁷ Tornionlaakson syventyvä rajakunnallinen yhteistyö voisi olla malliesimerkki muille alueille ja toteuttaisi eurooppalaisen yhdentymisen päämääriä. Siten Suomen tavoin Ruotsissakin valtiolliset lausujatahot näkivät paljon riskejä ja ongelmia, mutta kunnalliset ja alueelliset organisaatiot pääosin mahdollisuuksia ja toiveita. Ruotsalais kuntien ja alueiden lausunnoista välittyi kehitysmyönteinen henki: Tornion ja Haaparannan rajan ylittävän yhteistyön oikeudellinen kehittäminen olisi vain kokeilu ja alkua laajemmalle kehitykselle, jossa Suomen ja Ruotsin kunnat voisivat tehdä omista lähtökohdistaan alati syventyvää keskinäistä yhteistyötä. Toiveiden mukaan myöhemmässä vaiheessa toiminta olisi voinut laajentua yhä useammalla alalla alueiden väliseksi esimerkiksi maakunnalliseksi rajan ylittäväksi yhteistyöksi.

Aluehallintotoimielin Region Skåne katsoi, että yhteistyötä olisi tulevaisuudessa voitu laajentaa kunnalliselta alueelliselle ja maakunnalliselle tasolle esimerkiksi sairaanhoidon ja aluekehityksen saralla. Ehdotetun rajan ylittävän kunnallisen toimielimen osalta olisi kuitenkin ollut pyrittävä tarkentamaan sen toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä, jotta olisi välttytty toimivaltaristiriidoilta toimielimen ja muiden jo olemassa olleiden kunnallisten ja alueellisten organisaatioiden kanssa. Lisäksi selvityksessä ei ollut käsitelty sitä, miten toimielin valmistelisi ja toimeenpanisi päätöksensä ja miten aloiteoikeus olisi järjestetty. Vastaavia huomioita esitti myös Malmön kaupunki, joka näki suunnitellulla yhteistyöllä olevan merkitystä myös Öresundsregionenin eli Skånen ja Tanskan itäosien välisen yhteistyöalueen toiminnan kehittämislle.¹²⁴⁸

Jotkut kunnat toivoivat myös selvityksessä ehdotettua pidemmälle meneviä yhteistyömahdollisuuksia. Norjalaiskuntien kanssa yhteistyötä tehneen Årjängin kunnan mukaan olisi ollut saatava aikaan valtiosopimusta mutkattomampi ratkaisu kuntien rajan ylittävälle yhteistyölle, vaikka se olisi edellyttänyt hallitusmuodon tarkistamista. Jokaisen kunnan olisi tullut saada kunnallisen toimivaltansa nojalla itse päättää rajan ylittävän yhteistyöelimen perustamisesta ja sen toimivaltuuksista. Tämä katsottiin olevan linjassa myös etenkin EU-yhteistyön myötä voimistuneen desentralisaatiota ja kansainvälistymistä korostaneen poliittisen tahtotilan kanssa.¹²⁴⁹

1247 Ks. Karlskrona kommun; Helsingborgs stad; Göteborgs; Gränskommittén Østfold – Bohuslän – Dalsland; Landstinget i Kalmar län; Länsstyrelsen i Stockholms län; Länsstyrelsen i Skåne län; Länsstyrelsen i Norrbottens län; Stockholms stad; Öresundskomiteen, lausunnot asiassa dnr Fi2003/172.

1248 Region Skåne; Malmö Stad, lausunnot asiassa dnr Fi2003/172. Ks. myös periaatteessa myönteisesti suhtautunut, mutta monia jatkoselvitettäviä kysymyksiä esiin nostanut lausunto Svenska Kommunförbundet – Landstingsförbundet, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1249 Årjängs kommun, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

Pajalan kunta katsoi vastaavasti, että Tornion ja Haaparannan välille suunniteltu yhteistyömahdollisuus olisi tullut ulottaa kaikille rajakunnille siten, että ne olisivat voineet päättää yhteistyöstään omien lähtökohtiensa ja tarpeidensa mukaisesti.¹²⁵⁰ Samaa edellytti myös Övertorneån kunta, joka huomautti, että kuntajako Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla oli epäsymmetrinen. Niinpä olisi tullut mahdollistaa myös sellaisten yhteistyöelinten perustaminen, joissa olisi ollut mukana esimerkiksi yksi kunta Ruotsista ja kaksi suomalaiskuntaa.¹²⁵¹

Haaparanta puolestaan oli tyytyväinen selvityksessä esitettyyn mahdollisuuteen perustaa yhteistyöelin Tornion kanssa. Tätä pidettiin järkevänä välivaiheena, kunnes saataisiin aikaan yleinen lainsäädäntö, joka antaisi kunnille mahdollisuuden itse perustaa rajan ylittäviä kuntainliittoja.¹²⁵²

5.2.4 Valmistelun hiipuminen

Rajakuntien ja myös niitä laajempien alueiden välisen yhteistyön kehittämiseen kohdistuneet tavoitteet ja toiveet osoittautuivat oikeudellisesti mahdottomiksi. Suomen ja Ruotsin selvitysten jatkokäsittely ei kummassakaan maassa edennyt lausuntokierrosten jälkeen lopulliseksi sopimusehdotukseksi. Muodollista päätöstä asian valmistelun lopettamisesta ei kummassakaan maassa ilmeisesti ole tehty. Suomen sisäasiainministeriön viimeisin arkistoitu muistio asian valmistelutilanteesta koski Tukholmassa joulukuussa 2003 ruotsalaisten vastinparien kanssa pidettyä kokousta. Siinä oli käsitelty useita lausuntopalautteessa ilmenneitä ongelmia, joihin olisi tullut löytää ratkaisu. Muistion perusteella Ruotsissa oli tarkoitus käynnistää lähiaikoina lisäselvitys rajakuntayhteistyön valmistelusta, johon nimettävä selvitysmies selvittäisi eri ministeriöiden asiantuntijoiden kanssa yhteistyössä aiemmin lausuntokierroksella esiin tulleita oikeudellisia ongelmia.¹²⁵³

Suomessa asiaa ei ole ainakaan valtionhallinnossa sittemmin kaiketi valmisteltu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti kuitenkin kysymykseen kantaa vuonna 2005 lausunnossaan Euroopan alueellisen yhteistyön yhtymää koskeneesta EU-asetusehdotuksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan sikäli kuin kysymys oli erityisesti Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä, yhteistyö olisi luontevinta järjestää maiden välisellä valtiosopimuksella.¹²⁵⁴

1250 Pajala kommun, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1251 Övertorneån kannalta ei olisi ollut mielekästä perustaa erillisiä toimieliimiä molempien rajakuntien Pellon ja Ylitornton kanssa. Övertorneå kommun, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1252 Haaparanta olisi halunnut mahdollisuuden perustaa kansainvälinen kuntainliitto esimerkiksi ammattikorkeakoulutuksen järjestämiseksi myös muiden alueen kuntien, kuten Kalixin, Övertorneån, Kemins ja Ylitornton kanssa. Haaparanta toivoi myös, että pelastustoimi olisi voitu ottaa yhteistyöelimen toimialaan mukaan. Haaparanta stad, lausunto asiassa dnr Fi2003/172.

1253 SM, 12.1.2004 päivätty muistio ”Rajakuntayhteistyön syventämistä koskeva kokous Tukholmassa 17.12.2003”. SM 019:00/2001.

1254 PeVL 26/2005 vp, 4. Suomessa kunta-asiat ja siten myös rajakunnallisen yhteistyön edistäminen

Vuoden 2003 suomalaismuistiossa esiin tuotua eri ministeriöiden kanssa yhteistyössä laadittua ruotsalaiselvitystä ei ole tehty. Ruotsin finansdepartementet eli valtiovarainministeriö kuitenkin antoi vuonna 2005 Lundin yliopistolle toimeksiannon tehdä selvitys Suomen ja Ruotsin välisestä kunnallisesta rajan ylittävstä toimielimestä. Toimeksiannossa esiteltiin aiempaa Ruotsin virallista selvitystä ja siitä saatuja lausuntoja. Esitetyn oikeudellisen arvostelun vuoksi jatkovalmistelun lähtökohtana tuli toimeksiannon mukaan olla, että yhteistyöelimelle ei annettaisi viranomaisomaistehtäviä eli suomalaisittain merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Selvityksessä tuli myös lähteä siitä, että perustettavan toimielimen paikka olisi ollut Tornion ja Haaparannan yhteisen näkemyksen mukaisesti Tornio.¹²⁵⁵

Lundin yliopiston puolesta selvityksen teki Vilhelm Persson oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Ruotsin valtiovarainministeriön toimeksiannosta tämä ei suoraan ilmennyt, mutta Perssonin mukaan selvityksen lähtökohdaksi oli lisäksi annettu, että yhteistyöelimen toimialan olisi rajoitettava vapaaehtoiseen koulutoimeen (frivilliga skolorformer), kulttuuritoimeen ja yleiseen yhdyskuntasuunnitteluun (övergripande samhällsplanering). Perssonin selvitys sisälsi aiemman viralliselvityksen sopimusehdotuksesta kehitetyn version uudeksi valtiosopimukseksi sekä ruotsalaislaiksi rajakunnallisesta yhteistyöstä.¹²⁵⁶

Perssonin selvityksen mukaan aiottu kunnallisia tehtäviä hoitava rajan ylittävä julkisoikeudellinen yhteistyöelin olisi ollut oikeudellinen uutuus, eikä sitä varten ollut valmiiksi sääntelyä. Koska toimielimen toimipaikka olisi Torniossa, Perssonin mukaan olisi voinut olla luonnollista, että sen toiminnassa sovellettaisiin kahden eri valtion lainsäädännön sijaan ainoastaan Suomen lakia. Tämä olisi vähentänyt lainsäädännön soveltamisongelmiin, päällekkäiseen sääntelyyn ja sääntelyaukkoihin liittyneitä riskejä ja yksinkertaistanut yhteistyöelimen toimintaa. Perssonin mukaan myöskään toimielimen tehtäviin nähden ei olisi järkevää, että sitä varten luotaisiin uusi sääntelykehys. Siksi olisi tehokkainta hyödyntää olemassa olevaa kansallista sääntelyä, tuomioistuimia ja valvontaviranomaisia. Toiminnassa voisi silti ilmetä vaikeuksia yhteensovittaa sitä Ruotsin oikeuteen. Ilmiselvänä lähtökohtana olisikin

ovat siirtyneet vuoden 2008 alusta sisäasiainministeriöltä (vuodesta 2014 sisäministeriö) valtiovarainministeriön toimialaan, mistä säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 13 kohdassa. Ks. HE 56/2007 vp, 1, 4.

1255 Vaikka tehtävät eivät olisi saaneet yleisesti sisältää viranomaistoimintaa, olisi toimielimellä kuitenkin tullut olla mahdollisuus järjestää erityisesti lukiokoulutusta, joka sisältäisi jossain määrin julkisen toimivallan käyttöä. Selvityksessä oli käsiteltävä myös muita lausuntopalautteessa ilmenneiden ongelmien ratkaisukeinoja, kuten lainvalintaan, muutoksenhakuun ja toiminnan valvonnan järjestämiseen liittyneitä kysymyksiä. Uppdrag till Lunds universitet att utreda de rättsliga förutsättningarna för ett internationellt kommunalförbund. Dnr Fi2005/3352.

1256 Selvityksen nimi on: ”Rättsliga förutsättningar för ett internationellt kommunalförbund. Redovisning av utredningsuppdrag till Lunds universitet 2006-03-13”. Persson 2006, 1–3.

tullut olla, että yhteistyöelin pyrki joka tapauksessa aina toimimaan molempien maiden sääntelyn edellyttämän mukaisesti.¹²⁵⁷

Yleisarvionaan Persson katsoi, että järjestely olisi täyttänyt Ruotsin hallitusmuodon edellytykset toimivallan luovuttamisesta kansainväliselle toimielimelle, eikä järjestelylle olisi ollut muutakaan perustuslaillista estettä.

Persson toi esiin, että yhteistyöelimen soveltaessa Suomen lakia olisi tullut eteen tilanteita, joissa haaparantalaisten käyttäessä toimielimen järjestämiä palveluita Haaparannassa he olisivat olleet Suomen oikeuden vaikutuspiirissä. Tällöin myös kyseisten palveluiden sääntelyä koskeneet muutokset Suomessa olisivat suoraan vaikuttaneet haaparantalaisiin. Suomen lainsäädännön muutokset olisivat voineet koskea myös kuntalaisten mahdollisuuksia valittaa yhteistyöelimen päätöksistä. Tämä olisi Perssonin mukaan voinut merkitä ruotsalaisen norminantovallan luovuttamista. Suomen normit eivät olisi kuitenkaan saaneet yleistä etusijaa Ruotsissa vaan vaikutus olisi koskenut ainoastaan Haaparannan kunnan asukkaita niiltä osin kuin yhteistyöelimelle tehtäviä luovutettiin. Tämä ei kuitenkaan olisi ollut ainutlaatuista. Esimerkiksi vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustettu rajajokikomissio ilmensi Perssonin mukaan toimivallan luovuttamista kansainväliselle toimielimelle, joka sovelsi sääntelyä, johon Ruotsilla ei ollut suoraa määräysvaltaa. Uuden järjestelyn perustaminen olisi silti merkinnyt, että Ruotsin oikeudelliset vaikutusmahdollisuudet olisivat kaventuneet. Mahdollisuuksia vaikuttaa Ruotsin oikeuden toteutumiseen olisi kuitenkin turvannut Haaparannan edustus toimielimen päättävässä elimessä sekä kunnan mahdollisuudet vaikuttaa toimielimen rahoitukseen.¹²⁵⁸

Mikäli toimivalta yhteistyöelimelle olisi luovutettu Ruotsin hallitusmuodon 10 luvun 5 §:n nojalla, ei esimerkiksi asioiden käsittelyä, päätöksistä valittamista tai toiminnan valvontaa koskeva ruotsalaissääntely olisi enää ollut sovellettavissa. Muutoinkaan Ruotsin perustuslaki ei olisi Perssonin mukaan soveltunut suoraan yhteistyöelimen toimintaan. Tämän vuoksi sopimukseen olisi ollut tarpeen ottaa määräys, jonka mukaisesti yhteistyöelimen olisi tullut toiminnassaan täyttää Ruotsin perustuslaillisen sääntelyn vaatimukset.¹²⁵⁹

Persson piti Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmiä niin yhdenmukaisina, että molempien maiden lainsäädäntöjen asettamien edellytysten täyttymättä jääminen yhteiselimen toiminnassa olisi käytännössä ollut hyvin harvinaista.¹²⁶⁰

1257 Lähtökohtana tuli myös olla, että mikäli olemassa olleesta kansainvälisestä esimerkiksi yksityis-oikeudesta, rikosoikeudesta tai vero-oikeudesta löytyisi rajan ylittäviin tilanteisiin soveltuva sääntelyä, sovellettaisiin sitä. Persson 2006, 27–28.

1258 Persson 2006, 29–32.

1259 Persson 2006, 34–36.

1260 Persson 2006, 38.

Perssonin mukaan suomalaisia ja ruotsalaisia kuntia koskenut maiden yleislainsäädäntö vastasi joistain sääntelyteknisistä eroista huolimatta asiallisesti toisiaan. Siten Ruotsin kansalainen ei kaikeksi joutuisi huonompaan asemaan, jos Ruotsin lain sijaan sovellettaisiin Suomen lakia. Puolestaan pelkästään Suomen muun muassa kunnallis-, kieli-, hallinto- ja julkisuuslainsäädäntöä soveltaessaan yhteistyöelin olisi saanut yhtenäisen, aina ajantasaisen ja riittävän tarkan sääntelykehikon. Tällöin myös EU-oikeuden vaatimukset olisivat tulleet automaattisesti toimeenpannuiksi toimielimen toiminnassa. Mahdolliset esimerkiksi erilaiseen oikeudellisiin käsitteisiin liittyneet ongelmat eivät kaikeksi olisi olleet niin vakavia, etteivätkö sääntelyä soveltavat viranomaiset olisi pystyneet ratkaisemaan niitä laintulkinnalla. Aiemmin lausuntokierroksilla esiin tuodut ongelmat ja käytännölliset syyt puhuivat sen puolesta, että toimielimen päätöksistä olisi voinut valittaa vain suomalaisiin tuomioistuimiin. Ruotsalaisilla olisi silti ollut merkittävä vaikutus yhteistyöelimen toimintaan päätöksentekoon osallistumisen kautta.¹²⁶¹

Perssonin selvitykseen sisältyneen sopimusehdotusluonnoksen mukaisesti Suomi ja Ruotsi olisivat perustaneet Haaparannan ja Tornion välille pysyvän julkisoikeudellisen yhteistyöelimen. Sen toimiala olisi kattanut yleisen yhdyskuntasuunnittelun, kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen sekä vapaaehtoisen koulutoimen (frivilliga skolformer).¹²⁶² Yhteistyöelimen ylimpään päättävään elimeen (beslutande församling) olisi kuulunut yhtä monta jäsentä niin Haaparannasta kuin Tornioista. Sen toimipaikka olisi ollut Tornio. Jos sopimuksessa ei muuta määrätty, yhteistyöelimeen olisi sovellettu suomalaisia kuntayhtymiä (samkommuner) koskenutta lainsäädäntöä ja suomalaista yleislainsäädäntöä. Suomalaista sääntelyä sovellettaessa Haaparannan kunta olisi rinnastettu suomalaisen kuntayhtymän jäsenkunnaksi. Haaparannan kuntalaisille olisi taattu samat oikeudet kuin suomalaisten kuntayhtymien jäsenkuntien asukkaille. Yhteistyöelin ja sen jäsenet olisivat yhteistyötä tehdessään turvanneet perusoikeuksien sekä oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden toteutumisen Ruotsin ja Suomen perustuslakien mukaisesti.¹²⁶³

Sopimusluonnos sisälsi myös eräitä etenkin koulutuksen järjestämiseen ja kielellisiin oikeuksiin liittyneitä määräyksiä. Ne merkitsivät poikkeuksia pääperiaatteeseen, jonka mukaan yhteistyöelimen toiminnassa olisi sovellettu Suomen lainsäädäntöä.

1261 Persson 2006, 47–49.

1262 Yhdyskuntasuunnittelun osalta kyse olisi ollut lähinnä yhteisestä suunnittelusta ennen kummankin kunnan itsenäistä päätöksentekoa. Yhteistyöelin ei siten olisi saanut tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä esimerkiksi kunnallisen kaavoituksen osalta. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimi olisi puolestaan tarkoittanut ainakin vapaa-ajan tapahtumia, yhteisiä kulttuuritapahtumia, turistipalveluja, kirjastoa ja museota. Vapaaehtoinen koulutoimi olisi tarkoittanut erityisesti lukiokoulutusta, mutta myös muassa kunnallista aikuisikoulutusta ja maahanmuuttajien kielikoulutusta. Persson 2006, 83–85.

1263 Persson 2006, 83–85.

Kouluopetus olisi ollut järjestettävä Suomen ja Ruotsin koulutusta koskeneiden säännösten mukaisesti. Haaparanta ja Tornio olisivat vastanneet oppilaiden sisänotosta yhteistyöelimen järjestämään opetukseen omien maidensa sääntelyn mukaisella tavalla. Ennen kutakin lukukautta yhteistyöelimen olisi tullut päättää, miten tarjottavat koulutuspaikat jakautuivat kuntien kesken. Kumpikin kunta olisi vastannut omien koulutuspaikkojensa rahoituksesta kansallisten sääntöjensä mukaisesti. Asioitaessa yhteistyöelimessä olisi ollut oikeus käyttää suomen ja ruotsin lisäksi meänkieltä. Sama koski yhteydenpitoa toimintaa valvovien toimielinten ja valitusinstanssien kanssa. Merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevat päätökset olisi tullut tehdä yhteistyöelimen ylimmissä päättävissä elimissä 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.¹²⁶⁴

Yhteistyöelimen päätöksistä olisi valitettu suomalaisiin tuomioistuimiin vastaavasti kuin suomalaisten kuntayhtymien päätöksistä. Haaparannan kunta ja sen jäsenet olisi rinnastettu suomalaisen kuntaan ja sen kuntalaisiin. Suomalaisviranomaiset olisivat valvoneet yhteistyöelimen toimintaa vastaavalla tavalla kuin jos kyse olisi ollut suomalaisesta kuntayhtymästä. Kuitenkin ruotsalaiset valvontaviranomaiset olisivat valvoneet yhteisesti järjestettyä koulutointa varmistaakseen, että tarjottu koulutus vastasi ruotsalaista koululainsäädäntöä. Valvontaviranomaiset olisivat saaneet hoitaa valvontaa riippumatta siitä, kummassa kunnassa yhteistyöelimen järjestämä toiminta olisi toteutettu. Yhteistyöelimen toimenhaltijoihin (befattningshavare) olisi sovellettu vastaavaa rikosoikeudellista vastuuta koskevaa normistoa kuin suomalaisen kuntayhtymän palveluksessa olleisiin henkilöihin.¹²⁶⁵

Perssonin selvitys ei ole johtanut Ruotsissa jatkotoimenpiteisiin. Tilanne on kaiketi Suomea vastaava: asian valmistelun päättämisestä ei ole tehty muodollista ratkaisua, mutta sitä ei myöskään ole edistetty. Tähän viittaa myös Ruotsin vuoden 2010 hallitusmuodon muutosta pohjustaneen valtion virallisen selvityksen huomio, jonka mukaan vuoden 2002 selvityksen ehdotukset päätösvallan luovuttamisesta rajan ylittävälle elimelle eivät olleet edenneet.¹²⁶⁶

Kaiken kaikkiaan rajan ylittävän kunnallisen yhteistyöelimen valmistelun kehityskaari oli laskeva. Suomen ja Ruotsin tahoillaan valmistelema ja Suomessa myös edus-

1264 Persson 2006, 85–86.

1265 Sopimusosapuolten väliset riidat olisi lähtökohtaisesti ratkaistu osapuolten neuvotteluilla, mutta tarvittaessa jommankumman osapuolen pyynnöstä välitystuomioistuimessa. Sopimus olisi ollut irtisanottavissa kumman tahansa osapuolen ilmoituksella ja irtisanominen olisi tullut voimaan vuoden kuluttua irtisanomisilmoituksen vastaanottamisesta. Persson 2006, 87–92.

1266 ”Gränskommunutredningen har i betänkan det Ett internationellt kommunalförbund (SOU 2002:84) föreslagit att det genom överlåtelse av beslutanderätt tillskapas ett internationellt kommunalförbund med svenska Haparanda kommun och finska Torneå stad. Förslaget har inte genomförts.” SOU 2008:153, 486.

kuntakäsittelyyn päätyneen hallituksen esitys yhteistyöelimen perustamisen mahdollistavaksi laiksi oli sisällöllisesti kunnianhimoinen, joskin puutteellisesti valmisteltu. Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä annetuista asiantuntijalausunnoista kävi jo pitkälti ilmi, millaisia oikeudellisia ongelmia toimielimen perustamiseen liittyisi. Kansallisen oikeuden ja ”oman” valtion oikeusjärjestyksen näkökulma kehysti asian oikeudellista tarkastelua niin suomalaisten kuin ruotsalaisten viranomaisten ja asiantuntijoiden lausunnoissa.¹²⁶⁷ Kansallisten päätöksenteko- ja valmistelukoneistojen perusolemukseen kuulunee, että asioita ja niihin liittyviä ongelmia tarkastellaan kansallisvaltiollisesta näkökulmasta. Tällöin keskeiseksi nousee pyrkimys turvata ensisijaisesti ”oman” valtion ja sen asukkaiden oletetut edut.

Lundin yliopiston Vilhelm Perssonin tekemässä ja toistaiseksi viimeiseksi jääneessä selvityksessä esiin nousseita ongelmia pyrittiin saadun toimeksiannon mukaisesti kiertämään siten, että yhteistyöelimen toimialue olisi jäänyt hyvin kapeaksi verrattuna alkuperäisiin tavoitteisiin sekä kuntien ja alueiden esittämiin toiveisiin. Valmisteluprosessin kokonaisuuden kannalta kuntien ja alueiden esittämällä näkemyksillä rajakunnallisten yhteistyöjärjestelyjen eduista tai mahdollisista ongelmista ei ylipäänsä näyttänyt olleen merkitystä. Etenkin ministeriöiden, keskushallinnon viranomaisten, tuomioistuinlaitoksen ja yliopistojen piiristä esitetyt periaatteelliset ja käytännölliset oikeudelliset ongelmat sen sijaan otettiin asian jatkovalmistelun lähtökohdaksi. Näissä oikeudellisissa arvioissa korostuivat valtion täysivaltaisuuden turvaamisen ensisijaisuus sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisesti muutoksenhakuoikeuden ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen. Perusoikeusnäkökulma vaikutti valtiokeskeisyydessään kapealta. Perusoikeuksien toteutumista ei ensisijaisesti arvioitu ajatellun yhteistyöelimen vaikutuspiirissä olleiden ihmisten ja yhteisöjen näkökulmasta vaan siltä kannalta, miten kummankin maan valtiokoneistot erikseen voisivat varmistaa oikeuksien toteutumisen.

Yhteistyöelimen valmistelun alkuperäiset tavoitteet koskivat Tornionlaaksossa esimerkiksi terveystalveluiden ja koulutuksen sujuvampaa ja tehokkaampaa rajan ylittävää hyödyntämistä, jotta yhteiskunnallisten palveluiden tasoa alueella olisi voitu parantaa. Tämän myötä yhteistyöelimen perustamisen perusoikeusvaikutuksia olisi kenties voinut arvioida Suomen perusoikeusjärjestelmän osalta myös esimerkiksi perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien, 18 §:n työtä ja elinkeinovapautta koskevien oikeuksien, 19 §:n sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien sekä yleisesti 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuuden kannalta. Siten olisi voitu esittää myös kysymys, olisiko yhteistyöelimellä voitu edistää joidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Mahdollisesti saavutetta-

1267 Esimerkiksi Suomen hallituksen esityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa antanut professori Ilkka Saraviita eritteli lausunnossaan oikeudellisia ongelmia, joita liittyi Ruotsin lain soveltamiseen Suomessa. Toisin päin ongelmaa ei ollut: ”Se, että Suomen lakia mahdollisesti sovelletaan Ruotsin puolella olevassa laitoksessa, ei ole ongelmallista.” Ks. PeV ptk. 108/1998 vp, liite C 4 §, 4.

vien hyötyjen oikeudellinen arviointi olisi saattanut tasapainottaa asian punnintaa. Toteutuneessa tapahtumainkulussa valtiokeskeiset oikeudelliset ongelmat kuitenkin jättivät varjoonsa niin yleisen poliittisen tahdon edistää rajakunnallista toimintaa kuin Tornionlaaksosta ja muilta rajaseuduilta esitetyt toiveet yhteistyön syventämisestä. Eurooppalaisen alueiden välisen yhdentymisen edelläkävijän asemaa ei saatu oikeudellisesti edistettyä.

Yhteistyöelimen valmistelun ajallisen yhteyden kannalta on huomionarvoista, että sen kariutuminen ajoittuu pitkälti samaan ajankohtaan kuin Suomen ja Ruotsin välisen vuoden 1971 rajajokisopimuksen muutoksen valmistelut, jota käsitellään jäljempänä. Pitkästi yhteistyöelimen valmistelun yhteydessä esitetyn kaltaisen oikeudellisen problematiikan katsottiin myös edellyttävän rajajokisopimuksen muuttamista tavalla, joka kavensi rajaseudun alueellista oikeudellista toimivaltaa. Tässäkään tapauksessa lopputuloksen kannalta ei näyttänyt olleen suurta merkitystä sillä, että rajajokisopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella sopimusta ja sillä perustetun rajajokikomission toimintaa ei yleisesti koettu ongelmalliseksi. Molemmat prosessit ilmentävät mielestäni sitä, että Suomen ja Ruotsin välinen raja näyttäytyi yhä enemmän myös kansallisvaltiokeskeisesti asioita tarkastelevien juristikuntien ja byrokraattileirien välisenä rajana.

5.3 Yhteistyö käytännössä

5.3.1 Kuntain toimikunnista Tornionlaakson neuvostoon

Ennen sotia käynnistely Tornionlaakson rajan ylittävä yhteistyö alkoi kehittyä olojen vakiintuessa. Lapin sodan aikaan yhteydet olivat jo pakon sanelemana tiivistyneet ja kanssakäymistä haluttiin pitää yllä. Länsipuolen apua kaivattiin myös Suomen puolen Tornionlaakson jälleenrakennukseen. Tärkeinä yhteistyöeliminä toimivat rajan molemmin puolin Tornionlaakson kuntain toimikunnat. Suomen puolen toimikunnan tarkoitusta oli alun perin määrittänyt kansallinen kilpailu Ruotsia vastaan. Muuttuneissa oloissa siitä tuli yhteistyökumppani vuonna 1941 perustetun vastaavan ruotsalaiselimen Toredalskommunernas förbundin kanssa.¹²⁶⁸ Molemmissa toimikunnissa oli toiveita yhteistyön lisäämisestä. Ruotsin toimikunnan jäseniä oli ensimmäistä kertaa mukana Suomen toimikunnan kokouksessa Torniossa jo kesällä 1946. Myöhemmin samana vuonna Suomen edustaja puolestaan osallistui Ruotsin toimielimen kokoukseen, mutta vierailut jäivät vielä satunnaisiksi.¹²⁶⁹

Toimikuntien yhdessä käsittelemät kysymykset liittyivät pitkälti käytännön asioihin, kuten rajakaupan esteiden poistamiseen sekä myöhemmin muun muassa televisioasemien sijoitteluun, rajaseudun puhelinliikenteen maksuihin, rajan ylittäviin

1268 Ks. Mattson Barsk 1993, 147–150.

1269 Rantakokko 1993a, 76; Jakola 2016, 1814.

sairaanhoitokysymyksiin sekä talviliikenteeseen. Toimikunnat tekivät yhteistyötä myös edistääkseen Tornionjoen silta- ja lossikysymyksiä sekä matkailun kehittämishankkeita.¹²⁷⁰ Ruotsin puolen Pellon Neistenkankaalta suomenkielisestä perheestä kotoisin olleen valtiopäiväedustaja Ragnar Lassinantin valinnan Norrbottenin läänin maaherraksi vuonna 1966 katsottiin olleen asia, joka edesauttoi myös Tornionlaakson kuntain toimikuntien välistä yhteistyötä.¹²⁷¹ Samalla vuosikymmenellä alueellisessa vaikuttamistyössä keskeisiksi nousivat ajelle tyypilliset teollisuus- ja elinkeinokysymykset. Tornionlaakson rajan ylittävää liikkumista ja taloudellista toimintaa koskeneen sääntelyn vähittäinen keventyminen alkoi helpottaa rajan molemmiin puolin sijainneiden talousalueiden keskinäistä yhteistyötä.¹²⁷²

Toimikuntien piiristä esitettiin muun muassa syksyllä 1964, että Suomi ja Ruotsi ryhtyisivät tekemään valtiollista teollisuusyhteistyötä Tornionlaaksossa, jotta alueella olisi saatu säilytettyä entisiä ja synnytettyä uusia työpaikkoja.¹²⁷³ Suomen puolella rajan läheisyyttä alettiin myös käyttää perusteena teollisuusinvestointien sijoittamiselle. Syksyllä 1970 Tornion ja Porin kilpaillessa Outokummun suunnitteleman uuden jaloterästehtaan sijoituspaikasta Tornion kaupungin edustajat pitivät etunaan Ruotsin läheisyyttä ja sen myötä hyviä yhteyksiä Eurooppaan. Tukea tuli tasavallan presidentti Urho Kekkosalta, joka näki Lapin kehittämisen myös aluepoliittisesti tärkeäksi. Kilpailu tehtaan ratkesi rajaseudun kannalta suosiollisesti, kun Outokumpu oy:n hallinto-neuvosto päätti talvella 1971 presidentillistä kannustusta kenties kuunneltuaan sijoittaa tehtaan Tornioon.¹²⁷⁴

Raskaan teollisuuden edistämisen ohella toimikuntien piirissä ajettiin 1960-luvulta lähtien myös Suomen ja Ruotsin välisen matkailuyhteistyön aloittamista ja alueen markkinointia yhtenäisenä kokonaisuutena, mutta ehdotukset eivät vielä tuolloin toteutuneet.¹²⁷⁵

1270 Rantakokko 1993a, 76–78.

1271 Lassinantin kotona puhuttiin vain suomea. Pelkästään ruotsinkielinen koulunaloitus oli hänen kertomansa mukaan vaikea: suomen puhumisesta rangaistiin. Monen muun Ruotsin puolen tornionlaaksolaisen tavoin Lassinanti oppi ruotsin kielen Bodenin kenttätökyistössä, jonne hän rekrytoitui saadakseen monipuolisen koulutuksen. Lassinantin vuonna 1957 alkaneen valtiopäivätaipaleen alku ei ollut ongelmaton, koska hänet leimattiin suomalaisuusmieheksi muun muassa nostettuaan esiin suomen kielen aseman parantamisen Ruotsissa ja ehdotettuaan kaksikielisen opettajankoulutuksen aloittamista Tornionlaaksossa, josta suomenkielinen opettajankoulutus oli lopetettu 1900-luvun alussa. Kansallisen identifioitumisen kannalta Lassinantin näkemys oli kuitenkin selvä: ”Tuo on turhin kysymys mitä olen kuullut. Olen ruotsalainen.” Ks. Lassinantin elämänvaiheista Laukkanen 1984.

1272 Puro 1973, 110–114; Jakola 2016, 1815.

1273 Rantakokko 1993a, 55.

1274 Ks. terästehtaan monivaiheisesta sijoittamisprosessista, joka sai aikalaiskutsumanimen ”poliittinen metallurgia” Puro 1985, 90–109; Teerijoki 2010, 246–249.

1275 Rantakokko 1993a, 64.

Yhteiset matkailuelinkeinoja koskeneet suunnitelmat eivät ottaneet kunnolla toteutukseen myöhemminkään, minkä syyksi Norrbottenin läänin vuoden 1992 raportissa arvioitiin maiden yhteiskuntajärjestelmiin sisäänrakennettu kankeus (inneboende tröghet), innostukseen puute ja ylivarovaisuus, jolloin mahdollisuuksien sijaan nähtiin vain ongelmia.¹²⁷⁶ Yleisemmin rajan ylittävän suunnittelun ongelmiksi nähtiin myös maiden byrokraattisiksi ja siiloutuneiksi koetut valmistelu- ja päätöksentekomenettelyt, joiden pitkät suunnitteluhorisontit eivät useinkaan vastanneet paikallisen yhteistyön tarpeita.¹²⁷⁷

Tornionlaakson kuntain toimikuntien merkitys alkoi vähentyä 1900-luvun loppupuolella. Perussyynä oli kummankin valtion omien kunnallisorganisaatioiden kehittyminen sekä vaikuttamiskanavien muuttuminen. Aiemmin vaikuttamistyössä oli asioitu suoraan pääkaupunkien kanssa. Hallinto-organisaatioiden laajentumisen myötä rajakunnat alkoivat olla itsenäisesti tekemisissä oman valtionhallintonsa alue-tason kanssa ilman kuntain toimikuntien välitystä. Toimikuntien merkitystä vähensi myös osittain päällekkäisten kansallisen alueorganisaatioiden syntyminen, joiden hallinnolliset rajat usein poikkesivat kuntain toimikuntien rajoista. Suomessa päällekkäisiä alueorganisaatioita olivat muun muassa rovastikunnat, kansanterveystyön kuntaliitot ja seutukaavaliitot.¹²⁷⁸

Kuntien uudenlaista roolia suhteessa valtionhallintoon ilmensi jo vuoden 1949 alusta Suomessa voimaan tullut kunnallislaki (642/1948). Kunnallisen sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin merkitsi lääninhallituksen ja kuntien välisten suhteiden tiivistymistä. Lain 184 §:n nojalla lääninhallituksen tehtävänä oli pitää silmällä, että kuntien asioita hoidettiin lakien ja asetusten mukaan. Tehtävänä oli myös tarvittaessa antaa kuntien viranomaisille neuvoja ja ohjeita sekä vaatia niiltä tietoja kunnallisasioita. Lain 8 luku sisälsi puolestaan säännökset kunnan päätösten alistamisesta lääninhallituksen, valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Saman luvun nojalla lääninhallitukselta myös haettiin muutosta kunnallisiin päätöksiin.¹²⁷⁹

1276 Esimerkkitapauksena raportissa nostettiin Ruotsin puolella rajan pinnassa sijainnut Pullinki Ski-hiihtokeskusprojekti, jota suomalaiset ja ruotsalaiset omistajat pyrkivät edistämään osittain julkisella tuella. Projektia koskeneissa tapaamisissa kuitenkin Suomen ja Ruotsin tullit, poliisiviranomaiset ja tietolaitokset olivat listanneet niin monia ratkaisua vaatineita ongelmia esimerkiksi joen ylittävän tilapäisen jättien aikaansaamiselle, että hankkeen puuhamiehet eivät jaksaneet viedä tietoa eteenpäin. Ks. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 21.

1277 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 21–22.

1278 Valtionsisäinen byrokraatisoitumiskehityksen myötä Suomen puolen Tornionlaakson kunnille tuli yhä keskeisemmäksi kysymys siitä, kuuluvatko ne Lapin läänin pääkaupungin Rovaniemen vaikutuspiiriin vai muodostavatko Tornion–Haaparannan johdolla oman vaikutuspiirinsä. Rantakokko 1993a, 96; Jakola 2016, 1810.

1279 Myllymäki 2018, 170. Ks. myös HE 125/1947 vp, 1, jonka nimekkeen mukaisesti kyse oli eri säädöksissä sijainneen sääntelyn kokoamisesta yhteen: Hallituksen esitys eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.

Valtionsisäinen alueellinen organisoituminen tiivistyi pitkälti samanaikaisesti, kun valtion aluepoliittinen aktiivisuus ja sääntely muutenkin lisääntyi. Ohjattensa resursseja enenevässä määrin taloudellisesti alikehittyneille syrjäisille alueille, valtiovalta otti niitä samalla aiempaa tiiviimmin ohjausvaltansa piiriin.¹²⁸⁰

Suomessa esimerkiksi säädettiin vuonna 1966 laki kehitysalueiden talouden edistämisestä (243/1966), jonka 1 §:n nojalla valtion erityisin talouspoliittisin toimenpitein pyrittiin tuotannon ja elintason kohottamiseen sekä työllisyyden turvaamiseen niissä osissa maata, joissa taloudellinen kehitys on olennaisesti jäljessä maan muista osista. Lain 3 §:n nojalla Lapin lääni kuului kokonaisuudessaan ensimmäisen vyöhykkeen kehitysalueeksi.¹²⁸¹

Suomen ja Ruotsin puolen kuntain toimikunnat alkoivat 1980-luvulla valmistella yhteisen rajan ylittävän organisaation aikaansaamista. Oli tultu kannalle, että Tornionlaaksoon tarvittaisiin kiinteämpiä yhteistyömuotoja rajan ylittävien yhteistyöaloitteiden tehokkaammaksi edistämiseksi. Toimikuntien vuonna 1982 Haaparannalla järjestetyssä yhteiskokouksissa tehtiin päätös, jonka mukaan kokoukset jatkuivat säännöllisesti vuorovuosittain Suomen ja Ruotsin puolella.¹²⁸²

Vuonna 1986 toimikunnat esittivät yhteisen aloitteen Norrbottenin ja Lapin läänien maaherroille rajan ylittävän yhteistyöelimen perustamisesta. Maaherrat lupasivat tukea aloitteen toteutumista. Ajatus sai myönteisen vastaanoton myös muun muassa Pohjoiskalottikomitealta. Suomen ja Ruotsin yhteinen Tornionlaakson neuvosto perustettiin Pajalassa keväällä 1987. Neuvoston tehtäviksi määriteltiin elinkeinotoiminnan sekä muun rajan ylittävän kehityksen ja yhteistyön edistäminen. Neuvostoon tulivat aluksi mukaan Tornionlaakson kuntain toimikunnan ja Tornedalskommunernas Förbundin lisäksi Norrbottenin ja Lapin lääninhallitukset sekä läänien työvoimapiirit. Kokouksiin osallistui lisäksi Pohjoiskalottikomitean edustaja.¹²⁸³

Neuvoston organisaatiomalli todettiin kuitenkin pian liian moniportaiseksi ja kankeaksi. Kuntien kannalta sen toiminta jäi myös etäiseksi, koska ne olivat mukana toiminnassa vain välillisesti Suomen ja Ruotsin puolen toimikuntien kautta.¹²⁸⁴

1280 Ks. Jakola 2016, 1815.

1281 Vuoden 1966 yleislainsäädäntöä oli edeltänyt jo joukko yksittäisiä alueellisia kehittämistoimia. Lakia koskeneessa hallituksen esityksessä näistä mainittiin vuodesta 1958 Lapin ja Oulun lääneissä sovellettu laki Pohjois-Suomen teollisuuden verohuojennuksista sekä maataloustuotannon eri aloja koskeneita alueellisia porrastus- ja vyöhykejärjestelmiä. HE 136/1965 vp, 1. Alueellisen kehityksen tukemiseksi vuonna 1966 säädettiin myös laki kehitysalueiden verohuojennuksista (244/1966) sekä laki kehitysalueiden teollisuuden sekä eräiden muiden elinkeinoalojen investointiluoista (246/1966).

1282 DDB-Utbildning 1986, 41; Rantakokko 1993a, 76–78.

1283 Rantakokko 1993b, 179–180.

1284 Vuonna 1992 Norrbottenin lääninhallituksen raportissa arvioitiin, että neuvostosta oli tullut passiivinen, eikä sen parissa toimivilla ollut kiinteää poliittista ankkuria alueen kuntiin. Neuvoston rajayhteis-

Neuvoston toiminta järjestettiin uudelleen keväällä 1993, jonka jälkeen kaikilla jäsenkunnilla on ollut suora edustus. Yhteisen rajan ylittävän toimikunnan perustamisen myötä erilliset kuntain toimikunnat puolestaan lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin uudelle Tornionlaakson neuvostolle.¹²⁸⁵

Vuoden 1993 johtosäännön 1 §:n mukaisesti Tornio, Ylitornio, Pello, Kolari, Muonio, Enontekiö, Haaparanta, Övertorneå, Pajala ja Kiiruna olivat Tornionlaakson neuvoston jäsenkunnat. Johtosäännön 2 §:n mukaisesti neuvoston tehtävänä oli edistää Tornionlaakson kuntien, elinkeinoelämän, yritysten, järjestöjen ja kansalaisten keskinäistä ja kansainvälistä yhteistyötä huolehtimalla alueen edunvalvonnasta ja kehittämisestä sekä kulttuuriperinnön säilyttämisestä. Neuvoston viralliset kielet olivat suomi ja ruotsi.¹²⁸⁶

Johtosäännön 6 §:n nojalla kullakin kunnalla oli kunnan väkimäärän mukaisesti joko kaksi tai kolme edustajaa ja varaedustajaa neuvostossa, ja 7 §:n nojalla vuosittain valittavista neuvoston puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta toisen tuli olla Suomesta ja toisen Ruotsista. Vastaavasti 9 §:n nojalla neuvoston nimittämään hallitukseen tuli kuulua kolme jäsentä kummastakin maasta, joista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tuli olla eri maista. Johtosäännön 12 §:n nojalla sekä neuvostossa että hallituksessa asiat ratkaistiin yksinkertaisella äänten enemmistöllä.¹²⁸⁷

Sittemmin neuvoston toiminta-alue laajentui Suomen ja Ruotsin rajaseudulta kolmen valtion alueella toimivaksi, kun Pohjois-Norjan Storfjordin, Kåfjordin ja Nordreisan kunnat ovat liittyneet liittyivät siihen.¹²⁸⁸

Johtosäännössä määriteltyjen tehtäviensä puolesta Tornionlaakson neuvosto on ollut vapaaehtoinen yhteistyöelin, jolla ei ole ollut esimerkiksi julkisen vallan käyttöön liittyneitä tehtäviä. Tämän myötä sen perustaminen ei edellyttänyt lainsäädäntö- tai valtiosopimustoimia vaan mahtui maiden kunnallisen toimivallan rajoihin.

Tornionlaakson kannalta Euroopan unionin aluepolitiikka ja toisaalta kylmän sodan jälkeinen kokemus valtioiden rajojen merkityksen heikkenemisestä olivat

työtä koskeneiden kannanottojen katsottiin myös ohjaavan liian vähän alueen kuntien ja viranomaisten toimintaa. Neuvostolta toivottiin suurempaa panosta rajan ylittävän yhteistyön kehittämisessä. Rantakokko 1993b, 181; Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 27.

1285 Rantakokko 1993a, 96.

1286 Tornionlaakson neuvoston vuoden 1993 johtosääntö teoksessa Rantakokko 1993b, 202–206.

1287 Johtosäännön 14 §:ssä määrättiin, että neuvostolla oli oma kanslia sekä määräaikaista henkilökuntaa sen mukaisesti kuin neuvosto toimintasuunnitelmassaan ja talousarviossa päätti. Kanslian henkilökunnan valitsi hallitus. Neuvoston jäsenmaksun perusteena oli kunnan väkimäärä, paitsi Kiirunan maksu määrättiin rajaseudulla sijaitsevien Kaaresuvannon ja Vittangin seurakuntien asukasmäärien perusteella. Ks. Tornionlaakson Neuvoston vuoden 1993 johtosääntö teoksessa Rantakokko 1993b, 202–206.

1288 SM 4:2002, 70.

tärkeitä alueen toimintaympäristöön liittyneitä muutoksia.¹²⁸⁹ Jari Koivumaaan mukaan tornionlaaksolaisten enemmistö ei kuitenkaan olisi halunnut osaksi EU:ta: Suomen ja Ruotsin järjestämässä kansanäänestyksissä jäsenyyden vastustajien määrä oli rajan molemmiin puolin kannattajia suurempi. Tornionlaaksolaiset näkivät EU-jäsenyydessä epävarmuustekijöitä, mutta tulivat kuitenkin valtioiden päätöksillä liitetyiksi unioniin, Koivumaa toteaa.¹²⁹⁰ Pian EU alettiin kuitenkin nähdä pikemminkin mahdollisuutena kuin uhkana. Tornionlaakson neuvoston sääntömääräisiksi tehtäviksi lisättiin 1990-luvulla Tornionlaakson identiteetin vahvistaminen sekä alueen kehityksen turvaaminen siten, että siitä muodostuisi vetovoimainen osa yhdistymässä ollutta Eurooppaa. Arvioitiin, että Euroopan sisämarkkinakehityksen myötä taloudellinen erikoistuminen oli ainoa keino etenkin teräs- ja puunjalostusteollisuuden säilyttämiseksi alueella.¹²⁹¹

Tornionlaaksolla katsottiin myös olevan mahdollisuus tulla tärkeäksi linkiksi Venäjän ja Euroopan välille, mikäli Venäjä onnistuisi silloisissa pyrkimyksissään siirtyä markkinatalouteen ja vakauttaa sisäiset olonsa. Integroituvan Euroopan oloissa katsottiin myös, että Tornionlaakso voisi saada yhtenäisenä ”euroalueena” paremmin alueellista kehittämisrahoitusta, mikäli alueen hankkeet olisivat rajan ylittäviä ja riittävän suuria. Yhdentymisinnostuksessa kaavailtiin jopa Tornionlaakson neuvoston kehittämistä parlamentaarisen rajan ylittävän elimen suuntaan, johon alueen ihmiset olisivat voineet valita edustajansa suoraan.¹²⁹² Tässä tutkimuksessa läpikäydyssä kirjallisuus- tai virallisaineistossa ei ole ollut vastaan merkkejä siitä, että tällaista rajan ylittävää alueparlamentarismia olisi yritetty vakavasti edistää.

Tornionlaakson neuvoston piirissä kartoitettiin mahdollisuuksien ohella myös rajan ylittävän yhteistyön esteitä. Niiksi koettiin muun muassa alueen ihmisten rajan ylittävälle yhteistyölle osittain kielteiset asenteet, hankalat rajan ylittävät viestintäyhteydet, tietämättömyys rajan takaisista asioista sekä yhteisen kielen puute.¹²⁹³ Yhteistyön hankaloittajaksi nähtiin myös asenneilmapiiri, jossa alue oli alettu usein käsittää pelkästään joko Ruotsin tai Suomen Tornionlaaksona, ei yhtenäisenä kokonaisuutena.¹²⁹⁴ Yhteisen aluekokemuksen edistämiseksi oli jo

1289 Koivumaa 2001, 94.

1290 Koivumaa selittää tornionlaaksolaisten laajaa EU-vastustusta kokemuksilla toisen maailmansodan jälkeisestä kehityksestä, jolloin sekä Suomi että Ruotsi olivat käyneet läpi yhteiskuntia syvältä muuttaneen modernisaatioketähtämyksen. Tämä oli tarkoittanut keskittymistä yhtäältä kasvukeskuksiin ja toisaalta niiden ulkopuolisten alueiden muodostumista syrjäalueiksi, joiden tehtävänä oli ollut erilaisten tuotannon-tekijöiden luovuttaminen kasvukeskuksille. Tässä mielessä Tornionlaakson oli koettu tulleen syrjäalueiksi ja EU:n laajeneminen oli helppo nähdä aiemman kehityksen jatkumona ja kiihdyttäjänä. Alueellisissa uhkakuvissa Tornionlaakso ei näyttänyt enää vain Suomen ja Ruotsin vaan koko Euroopan periferiana. Ks. Koivumaa 2001, 8–9.

1291 Rantakokko 1993b, 181,190; Alamäki 1997, 226.

1292 Ks. Rantakokko 1993b, 195, 199–200.

1293 Alamäki 1997, 228.

1294 Rantakokko 1993b, 198. Esimerkiksi vuonna 1974 julkaistussa Ruotsin puolen Tornionlaakson

1960-luvulla ollut keskustelua siitä, että ruotsalaisten ja suomalaisten yhteisvoimin tulisi kirjoittaa Tornionlaakson historia. Suunnitelma alkoi toteutua kuitenkin vasta 1980-luvun puolivälissä. Historiatyötä varten perustetun Tornionlaakson kuntien historiatoimikunnan julkaiseman teossarjan ensimmäinen osa ilmestyi vuonna 1991.¹²⁹⁵

Yhteisen Tornionlaakson historian laatiminen voidaan ymmärtää osaksi toimintaa, jolla pyrittiin edistämään rajan ylittävän tulevaisuuden kannalta olennaista jaettava käsitystä yhteisestä historiasta ja todellisuudesta.¹²⁹⁶ Pitkälle edenneen kansallisvaltiollisen organisoitumiskehityksen myötä Tornionlaaksosta oli ehtinyt myös sosiaalisen todellisuuden kannalta muodostua rajayhteistyöalue, joka oli määrittynyt modernin ajan poliittishallinnollisen aluediskurssin kautta. Sen mukaisesti yhteistyö oli nimenomaan kahden valtion välisen rajan ylittävää. Koivumaan 2000-luvun alun analyysin mukaan Tornionlaakso voisi kuitenkin tulevaisuudessa näyttäytyä modernien territoriaalivaltioiden aluekäsitteen sijaan postmodernina: tällöin alue ei enää määrittyisi ensisijaisesti valtioiden olemassaolon ja siihen kiinnittävien maailmantulkintojen kautta.¹²⁹⁷

EU-jäsenyyksiensä myötä Suomi ja Ruotsi tulivat unionin aluepoliittisten toimien piiriin, joiden pyrkimyksenä oli alueiden välisen rajan ylittävän toiminnan tiivistäminen. Vuonna 1989 kokeilutoimintana aloitettu ja vuonna 1990 yhteisöaloitteisiin sisällytetty Interreg-ohjelma oli kehitetty nimenomaisesti rajaseutujen yhdentämistä varten. Tavoitteena on ollut edistää alueellisten toimijoiden välistä rajan ylittävää toimintaa ja suoria yhteyksiä yhteiseurooppalaiseen hallintoon. Oh-

matkailua käsitelleessä ”Turismen i Tornedalen. Omfattning, betydelse och framtid”-nimisessä selvityksessä ei tuotu esiin Tornionlaaksoa rajan ylittävänä matkailualueena vaan kysymystä tarkasteltiin vain Ruotsin puolen näkökulmasta. Ruotsin Tornionlaakson katsottiin rajoittuvan idässä Suomeen ja muun muassa suomalainen liikenne katsottiin ulkomaiseksi. Alueen ymmärrettiin rajautuvan kulttuurisessa mielessä myös länteen päin, koska muusta Norrbottenista poiketen se oli kaksikielistä. Ks. Bernstedt 1974, 4–5, 44. Toisaalta samoihin aikoihin julkaistiin alueen matkailun edistämiseksi ”Kautta kolmen maan”-esitelehtinen, jossa olivat mukana Suomen ja Ruotsin puoleiset Tornionlaaksot sekä Pohjois-Norjan kuntia. Ks. Grönholm 1973, 138.

1295 Rantakokko 1993a, 90–91.

1296 Tornionlaakson yhteisen historiatyön aloittaminen ajoittuu samoihin aikoihin kuin esimerkiksi saamelaisten historiatietoisuuden herääminen. Lehtolan (2015, 26) mukaan historiantutkimuksessa saamelaisten oma näkökulma alkoi tuolloin korostua ja valtakuntien rajoilla rikutusta, neljän valtion alueelle hajonneesta saamelaisasutuksesta ryhdyttiin johdonmukaisesti käyttämään sanaa Sápmi, Saamenmaa. Lehtola toteaa, että saamelaisten suhtautuminen omaan historiaansa on liittynyt osaltaan yleisempään alkuperäiskansojen parissa virinneeseen keskusteluun, jossa on nostettu esille kysymys ”oikeudesta omaan historiaan” ja kyseenalaistettu valtavaestön kehitysideologiaan pohjautuvaa historiakäsitystä, jonka yhteydessä alkuperäiskansoja on tarkasteltu. Esimerkiksi oikeustieteen alalla Kaisa Korpijaakko (1989, 580–595) osoitti 1600–1700 lukujen saamelaisten maankäyttöoloja ja -oikeuksia koskeneessa väitöskirjassään, että toisin kuin aiemmassa tutkimuksessa oli usein esitetty, saamelaiset itse kokivat omistavansa käyttämänsä maat ja vedet. Korpijaakon mukaan myös virallisesti heidän oikeusasemansa vastasi tämän ajattelutavan sisältöä.

1297 Ks. Koivumaa 2001, 81, 94.

jelman perustamisen taustalla oli myös tarve auttaa raja-alueita valmistautumaan yhdessä perustettaviin sisämarkkinoihin.¹²⁹⁸

Unionin koheesiopolitiikan on osaltaan katsottu ilmentävän monitasoista hallintoa (multi-level governance), joka tavoittelee paikallisten ja alueellisten näkökulmien aiempaa tehokkaampaa huomioon ottamista.¹²⁹⁹ Eurooppalaista kehitystä on myös hahmotettu ylivaltiolliseksi alueellistumiseksi. Se merkitsee Interreg-ohjelmien kaltaisten rajan ylittävien institutionalisoitujen rakenteiden välityksellä toteutuvaa alueiden uudenlaista, valtiorajat ylittävää määrittymistä (reterritorialization). Kansallisvaltiollisen hahmottamistavan sijaan Tornionlaakso alkoi näyttäytyä eurooppalaisen hallinnollisen yhdentymisen kannalta yhtenä monista kansallisten rajojen halkomista alueista, jolla oli yhteisiä rajan ylittäviä taloudellisia ja muita intressejä.¹³⁰⁰

EU-jäsenyyksiensä myötä Suomi ja Ruotsi pääsivät osallistumaan vuodet 1994–1999 kattaneeseen Interreg II:een. EU-komissio antoi vahvistuksensa sille, että Suomen ja Ruotsin välinen maaraja-alue täytti Interreg-ohjelma-alueen kriteeristön.¹³⁰¹ Tornionlaakson neuvostoon perustettu EU-ryhmä toimi ensimmäinen yhteisen Interreg-ohjelman laatimistyön ohjausryhmänä. Ohjelma-alueeseen kuului Tornionlaakson kuntien lisäksi myös niihin rajautuvia kuntia, kuten Ruotsista Kalix ja Överkalix sekä Suomesta Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola ja Kittilä.¹³⁰² Tornionlaakson ensimmäisen Interreg-ohjelman yhdeksi tavoitteeksi määriteltiin rajayhteistyön lisääminen, kuten rajayhteistyöprojektien ja rajayhteistyötä harjoittavien uusien yritysten määrän kasvattaminen sekä rajayhteistyönä toteutettavaan koulutukseen osallistuvien henkilöiden määrän lisääminen. Tavoitteeksi asetettiin myös palveluntuotannon päällekkäisyyden vähentäminen.¹³⁰³ Myös ensimmäi-

1298 Interregin perustamisen taustalla oli vuonna 1986 allekirjoitettu ja vuonna 1987 voimaan tullut Euroopan yhtenäisasiakirja (Single European Act), jonka mukaisesti Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen sisällytettiin yhteisten sisämarkkinoiden tavoite vuoteen 1992 mennessä. Interreg-ohjelmiin käytettävät määrärahat ovat kasvaneet ohjelmakaudesta toiseen. Interreg-ohjelmia tuetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), joka on osa EU:n niin sanottua koheesiopolitiikkaa. Sen tavoitteena on vahvistaa EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Unionirahoituksen lisäksi Interreg-ohjelmat edellyttävät myös kansallista rahoitusosuutta. Vuosina 1994–1999 toiminutta Interreg II:ta ovat seuranneet EU:n rahastokausien mukaisesti Interreg III (2000–2006), Interreg IV (2007–2013) Interreg V (2014–2020) ja Interreg VI (2021–2027). Ks. EYVL L 169, 29/6/1987, 1–28; Koivumaa 2001, 88; Harguindéguy 2005, 3; Prokkola – Zimmerbauer – Jakola 2015, 105.

1299 Ks. Kirchner & al. 2022, 36.

1300 Ks. Jakola 2016, 1807.

1301 Tornionlaakson neuvosto 1995, 4; Jakola 2016, 1820. Tornionlaakson neuvoston piirissä mahdollisia Interreg II-projekteja alettiin kartoittaa jo ennen unionijäsenyyksien toteutumista vuonna 1994, ja neuvosto palkkasi ohjelmavalmisteluita varten erillisen sihteerin. Alamäki 1997, 232–233.

1302 Tornionlaakson neuvosto 1995, 4, 9, 14.

1303 Yhteisen rajan ylittävän alueen aikaansaamiseen kuului muun muassa vuonna 1997 Interreg-ohjelmaan sisällytetty matkailuprojekti, jonka tarkoituksena oli markkinoida aluetta yhtenäisenä, rajan ylittävänä matkailukohteena. Tornionlaakson neuvosto 1995, 4, 27, 29, 37; Lantto 1998, 39–46.

sen ohjelmakauden jälkeisten Interreg-ohjelmien tavoitteena on ollut vahvistaa pohjoista alueellista koheesiota lisäämällä rajan ylittäviä kontakteja ja edistämällä ihmisten, palveluiden ja hyödykkeiden rajan ylittävää liikkumista.¹³⁰⁴ Ainakin poliittisten tavoitteiden tasolla unionijäsenyys siten lisäsi pyrkimyksiä edistää Suomen ja Ruotsin välistä rajayhteistyötä laajemmin kuin vain Tornionlaakson välittömällä rajaseudulla.

Tornionlaakson neuvosto on jatkanut rajan ylittävän yhteistyön puolesta puhumista. Neuvosto välitti alueen kantoja valtakunnallisille päättäjille muun muassa vuonna 2020 alkaneiden koronakriisin rajoitustoimenpiteiden haitallisten rajaseutuvaikutusten osalta.¹³⁰⁵ Neuvosto on myös esittänyt, että mikäli tulevaisuudessa tulisi tarvetta koronakriisin aikaisten toimenpiteiden kaltaisille rajoituksille, Tornionlaakso tulisi huomioida maiden välisissä neuvotteluissa ja sopimuksissa erityisalueena. Neuvoston mukaan pohjoisten maarajojen olisi pysyttävä avoinna myös mahdollisten uusien poikkeustilanteiden aikana.¹³⁰⁶

Tornionlaakson rajan ylittävän yhteistyö on liittynyt yleisempään muutokseen valtiojohtoisesta ylhäältä-alaspäin-hallitsemista kohti aluelähtöisempää hallinnointia. Valtiollisten aluepoliittisten suorien tukitoimien sijaan on korostunut alueiden oma aktiivisuus ja tarve varmistaa kilpailukykyisyys avoimilla eurooppalaisilla sisämarkkinoilla.¹³⁰⁷ Tässä Tornionlaakson neuvostolla on roolinsa alueellisena yhteistyöelimenä ja rajan ylittävän aluekäsitteilyn edustajana. Muodollisia mahdollisuuksia vaikuttaa toiminta-alueitaan koskevaan päätöksentekoon sillä kuitenkin ei ole. Mikäli vuosituhannen vaihteessa kaavailtu kunnallisen rajan ylittävän yhteistyön oikeudellinen laajentaminen olisi toteutunut suunnitellussa laajuudessaan, se olisi voinut koskettaa myös Tornionlaakson neuvostoa ja muuttaa sen oikeudellista olemusta. Tätä nykyä myös unionisääntely tarjoaisi alueen toimijoille mahdollisuuden

1304 Prokkola – Zimmerbauer – Jakola 2015, 108. Osana Tornionlaakson EU-yhteistyötä perustettiin muun muassa vuonna 2000 kolmivuotisella sopimuksella ”Eures Cross Border Tornionlaakso”-niminen työnvälitysyhteistyön kumppanuushanke. Sopijapuolina olivat niin Tornionlaakson alueen kunnat, julkiset työnvälitystoimijat kuin työmarkkinaosapuolet. Sopijapuolet pyrkivät muun muassa kehittämään avoimia työpaikkoja ja työnhakijoita koskeneiden tietojen saatavuutta alueella sekä koordinoimaan talouselämän ja yhteisöjen välistä vuorovaikutusta alueella. Ks. Puitesopimus Tornionlaakson alue – Eures Cross Border Tornionlaakso. Suomen ja Ruotsin välinen työnvälitysyhteistyö osaksi Euroopan laajuisia yhteistyötä, 18.10.2000. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1305 Elokuussa 2020 Tornionlaakson neuvosto antoi Suomen hallitukselle ja valtioneuvostolle suunnatun kannanoton koskien Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla olevia rajayhteisöjä. Neuvoston mukaan rajayhteisön määritelmän olisi tullut olla tuolloista suomalaislinjausta laiveampi, koska rajan vaikutuspiiri ulottui välitöntä rajaseutua kauemmas. Ks. Tornionlaakson neuvosto, kannanotto 27.8.2020 koskien Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla olevia paikallisia rajayhteisöjä.

1306 Ks. Tornionlaakson neuvosto, kannanotto 24.9.2020 koskien Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla olevia paikallisia rajayhteisöjä sekä Tornionlaakson asemaa erityisalueena, jossa raja pysyy auki myös mahdollisissa poikkeustilanteissa.

1307 Ks. Jakola 2016, 1921.

perustaa Tornionlaaksoon EAYY-muotoinen yhteistyöelin Merenkurkun tapaan. Ilmeisesti tällaista ei ainakaan julkisesti ole valmisteltu.

Suomen ja Ruotsin väliset rajan ylittävän yhteistyön muodot ovat viime vuosikymmeninä kehittyneet myös Tornionlaakson välitöntä rajaseutua laajemmin.

Vuonna 1969 perustettu Kemi–Tornio talousalue liitto muutti nimensä vuonna 1991 Kemi–Tornio-alueen kehittämiskeskukseksi. Haaparannan edustaja tuli yhteistyöelimen toiminaan mukaan vuonna 1993. Sääntöjensä mukaan yhdistyksen tarkoituksena on ”tukea Meri-Lappi-Haaparanta alueen edunvalvontaa, elinkeinojen kehittämistä, kansainvälistymistä sekä palvelutoimintaa yhteistoiminnassa muiden järjestöjen kanssa sekä kehittää alueen markkinoinnin yleisiä edellytyksiä.” Sääntöjen mukaan jäseniä ovat Kemi, Tornio, Keminmaa, Simo ja Tervola sekä ulkojäseniä Ylitornio ja Haaparanta.¹³⁰⁸

Perämerenkaari Bothnian Arc ry on maantieteellisesti vielä laajempi Suomen ja Ruotsin rajan ylittävän alueellista yhteistyön vapaaehtoinen edistämisen organisaatio ja on yksi Pohjoismaiden ministerineuvoston tukemista rajayhteistyöalueista. Se toimi aiemmin Ruotsiin rekisteröitynä taloudellisena yhdistyksenä ja on vuodesta 2020 lähtien toiminut suomalaisena yhdistyksenä. Toiminta-alue ulottuu Perämeren rannikkoa pitkin Suomen Kalajoelta Ruotsin Skellefteään. Alueella on yli 700 000 asukasta. Yhdistyksen toiminnassa on edistetty muun muassa jäsenkuntien rajan ylittävää yhteistyötä syventäviä digitaalisia ratkaisuja sekä Suomen ja Ruotsin välisen rautatieyhteyden sähköistämistä.¹³⁰⁹

Suomen ja Ruotsin väliset tähänastiset alueelliset yhteistyömuodot ovat toimineet niissä oikeudellisissa rajoissa, joissa se on ollut mahdollista eli kunnallisen vapaaehtoisen toimialan osalta. Vuosituhannen vaihteessa valmisteltiin uudenlaisen kunnallisen rajan ylittävän toimielimen perustamista, jolloin pohjoisten alueiden piirissä pohdittiin myös muita oikeudellisesti ja poliittisesti syvälle meneviä yhteistyömuotoja. Tornionlaakson rajan ylittävää kaavoitusyhteistyötä käsitelleen hank-

1308 Vuoden 1969 Kemi–Tornio talousalue liiton perustajajäsenet olivat Simo, Kemi, Kemin maalaiskunta, Tornio, Tervola, Alatornio, Karunki ja Ylitornio. Haaparannan edustaja tuli yhteistyöelimen hallitukseen vuonna 1993. Ks. Patentti- ja rekisterihallitus, jäljennös 13.9.2016, rek. nro 156.284; Meri-Lapin kehittämiskeskus, verkkopalvelu. Luettu 25.5.2023.

1309 Kuntajäseninä olivat vuoden 2021 tietojen perusteella Haaparanta, Kalix, Luulaja, Boden, Skellefteå, Kemi–Tornion seutu, Oulu, Raahe ja Kalajoki. Ks. Pohjoiskalotin neuvosto, verkkouutinen 21.8.2021: ”Tärkeää rajayhteistyötä Perämerenkaaren ympäri”. Yhdistyksen sääntöjen mukaan sen ”tarkoituksena on jäsenten yhteistyön edistäminen ja kehittäminen Perämerenkaaren alueella edunvalvonnan, logistiikan, elinvoiman, koulutuksen ja kulttuurin alueilla. Yhdistyksen tehtävänä on lujittaa sidettä Perämerenkaaren kaupungin, kuntien ja seutujen kesken sekä vahvistaa kykyä ajantasaiseen viestintään ja nopeisiin toiminnan muutoksiin.” Ks. Kalajoen kaupunki, verkkopalvelu: ”Perämerenkaari Bothnian Arc ry:n säännöt”. Luettu 1.6.2023.

keen yhteydessä visioitiin jopa rajaseutujen yhteistä yleiskaavaa Perämereltä Jäämerelle. Projektin loppuraportissa tätä pidettiin kuitenkin lopulta epärealistisena.¹³¹⁰

5.3.2 Tornio ja Haaparanta

Tornion ja Haaparannan asukkaiden välinen yhteistyö jatkui sotien jälkeen aiemman kaltaisena eli epämuodollisena ja käytännönlähteenä. Maiden lainsäädäntöjen mahdollistamissa rajoissa myös kuntien sopimusperusteinen yhteistyö alkoi kehittyä 1960-luvulta lähtien. Tornionlaakson kuntien välisen yhteistyön syventämismahdollisuuksia pohdittaessa juuri Haaparannan ja Tornion välinen toiminta nostettiin esiin monipuolisimpana ja pisimmälle menneenä.¹³¹¹ Siksi myös aiemmin käsitelty kunnallinen rajan ylittävä julkisoikeudellinen toimielin olisi ainakin ensivaiheessa perustettu Tornion ja Haaparannan välille. Kuntien välisen rajan ylittävän toiminnan tarkastelu kertoo siitä, millaista oikeudellisesti mahdollinen yhteistyö on ollut. Kuitenkaan kaikkien menneiden ja nykyisten yhteistyömuotojen systemaattinen tarkastelu ei ole nyt mahdollista, koska toimintaa on tehty monella tasolla ja tavalla. Yhteistyötä koskevia muodollisia sopimuksia niin sanotuista herrasmiehsopimuksista puhumattakaan ei myöskään ole missään kaikenkattavasti yhteen koottuna.

Tornion ja Haaparannan välistä vuorovaikutusta muun muassa haastatteluin 1970-luvulla selvittäneen Sisko Kärjen mukaan kunnissa suhtauduttiin jo tuolloin myönteisesti rajan ylittävään yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Tuolloin uusi kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen tehty sopimus tunnusti kuntien yhteistyömahdollisuudet. Toiveita oli kuitenkin, että sopimuksen 3 artiklan mukaisesti valtiot alkaisivat tehdä lainsäädäntöihinsä alueellisia erivapausjärjestelmiä ja muita poikkeusjärjestelyjä uudenlaisten rajayhteistyön mahdollistamiseksi. Välittömän rajaseudun lisäksi kunnissa pidettiin tärkeänä, että yhteistyö huomioitaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa myös muussa yhteiskuntasuunnittelussa niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla.¹³¹²

Järjestelmä- ja organisaatiotason kehittämisen sijaan Tornion ja Haaparannan kuntien välinen yhteistyö alkoi kehittyä ensiksi käytännön tarpeiden mukaan. Tätä ilmentää kuntien saavuttama yhteisymmärrys Haaparannan puolelle 1960-luvun puolivälissä valmistuneen uimahallin yhteiskäytön perusteista. Vaikka halli sijaitsi Ruotsin puolella, ainakin 1970-luvulla sen käyttäjästä kaksi kolmasosaa oli torni-

1310 Ks. TOMA-projektin loppuraportti 2000, 19.

1311 Ks. esim. Ds 1994:67, 63; SOU 2002:84, 41: ”Det mest framträdande exemplet i sammanhanget är det omfattande samarbete inom en rad olika områden, bl.a. kultur, miljö, utbildning, hälsoskydd och turism, som sker mellan Haparanda kommun och Torneå stad.”

1312 Olennaisena pidettiin, että naapurimaiden saman hallintotason ja hallinnonalan virkamiehet vaihtaisivat tietoja keskenään. Tietojenvaihdon tarvetta katsottiin olevan muun muassa kaavojen laatimisessa, tieverkoston laajentamisessa, luonnonsuojelualueista päättämisessä sekä asutuksen, työpaikkojen ja palvelujen sijoittamisessa. Kärki 1977, 36–40.

olaisia. Tornion oman hallihankkeen viivästyessä kunnat sopivat yhteiskäytön jatkamisesta.¹³¹³

Liikunnan osalta yhteistyö oli muutenkin aiempien vuosikymmenten tapaan vilkasta, esimerkiksi urheilukenttiä käytettiin joustavasti rajan molemmin puolin niin harjoitteluun kuin kilpailemiseen. Uuden kunnallisen liikuntainfrastruktuurin valmistuminen oli kuitenkin omiaan vähentämään rajan ylittävää vuorovaikutusta: esimerkiksi palloiluhallin ja kuntosalin rakentaminen Tornioon lopetti tältä osin Haaparannan puolen tilojen käytön.¹³¹⁴ Sääntelyllisesti raja toi puolestaan ongelmia ainakin ampumalajien harrastajille, koska harrastusaseiden kuljettaminen tullin läpi koettiin vaikeaksi. Yhteistyötahdosta huolimatta myös kielitaito-ongelmien koettiin jo muodostavan käytännön esteitä muun muassa urheiluyhteistyölle.¹³¹⁵

Tornion ja Haaparannan välinen sopimusperusteinen rajan ylittävän yhteistyö tiivistyi toden teolla yhteisen jätevedenpuhdistamon perustamisella, jota koskeva sopimus allekirjoitettiin huhtikuussa 1971. Sopimuksen nojalla Tornio sai oikeuden johtaa kaikki jätevetensä Haaparannan viemäriverkkoon. Laitoksen käyttö- ja ylläpitokustannuksista sopimuspuolet vastasivat laitokseen toimittamiensa jätevesien mukaisessa suhteessa.¹³¹⁶ Ympäristölainsäädännön kehittyminen kannusti osaltaan rajan ylittävän yhteistyön lisäämiseen. Ruotsin vuoden 1969 uuden ympäristönsuojelulain (1969:387, miljöskyddslag) säätämisen yhteydessä annetut ja myös muuhun lainsäädäntöön sisällytetyt säännökset sisälsivät kieltoja muun muassa käymälöiden jätevesien päästämistä puhdistamattomana vesistöihin. Tämä edellytti ruotsalaiskunnilta Haaparanta mukaan lukien aiempaa tehokkaampia toimia jätevesien puhdistamiseksi.¹³¹⁷ Norrbottenin lääninhallitus avusti kuntaa selvittämään, voitaisiinko puhdistamo toteuttaa yhteistyössä rajanaapuri Tornion kanssa. Kustannusten jakoa koskeneet neuvottelut ratkesivat, kun Ruotsin työmarkkinalaitos lupasi Ruotsin puolella toteutettaviin töihin 70 %:n valtionavustuksen, joten kummankin kunnan osuudeksi perustamiskustannuksista jäi 15 %.¹³¹⁸

Pohjoismaisen kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä koskevan sopimuksen valmistelumietinnössä katsottiin, että Tornion ja Haaparannan sopimus jätevedenpuhdistamosta oli esimerkki sellaisesta kunnallisesta sopimuksesta, jota ei katsottu

1313 Tornioon uimahalli rakennettiin vuonna 1992. Teerijoki 2010, 391, 491.

1314 Kärki 1977, 27.

1315 Ks. DDB-Utbildning 1986, 34–35.

1316 Haaparannan kunnan ja Tornion kaupungin sopimus jätevesien puhdistuksesta, 15.4.1971. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto. Jäteasioiden yhteistyö toimi myös toiseen suuntaan: Haaparanta sai vuonna 1973 kuntien sopiman pohjalta käyttöoikeuden Tornion kaupungin omistamaan Liakan kaatopaikkaan. Ks. Kärki 1977, 28.

1317 Uusi lainsäädäntö painotti nimenomaisesti, että luonnonsuojelu oli niin valtiollinen kuin kunnallinen velvoite. Ks. prop. 1969:28, 45.

1318 Teerijoki 2010, 274–275.

valtiosopimukseksi. Mahdollisia rajan ylittäviä toimivaltaepäselvyyksiä lievensi sopimuksen 4 §:n kirjaus, jonka mukaisesti yhteisestä suunnittelusta huolimatta päätösvalta kaikissa laitosten rakennustöitä koskeneissa asioissa oli Haaparannalla.¹³¹⁹ Sopimusjärjestely oli käytössä vuoteen 1996 saakka, jolloin jätevedenpuhdistamo yhtiöitettiin osakeyhtiöksi Ruotsin lainsäädännön mukaan.¹³²⁰

Tornion ja Haaparannan välinen kunnallisen infrastruktuurin yhdistäminen ulottui myös energiahuoltoon, jonka osalta kunnat olivat jo aiemmin tehneet molempien tarkoituksenmukaiseksi ja kannattavaksi kokemaa yhteistyötä.¹³²¹ Tornion kaupungin energialaitos ja vastinparinsa Haparanda Värmeverk Ab tekivät vuonna 1993 sopimuksen kaukolämpöverkkojen yhdistämisestä. Järjestely mahdollisti aiempaa tehokkaamman energiahuollon siten, että kaukolämpöä voitiin siirtää rajan yli molempiin suuntiin eri vuodenaikojen tarpeiden mukaan. Vuonna 2001 tehdyssä uudessa sopimuksessa Haparanda Värmeverk muuttui ainoastaan kaukolämmön ostajaksi ja Tornion kaupungin energialaitos myyjäksi.¹³²²

Kuntien välinen yhteistyö perustui myös palo- ja pelastustoimen osalta pitkään epäviralliselle keskinäiselle auttamishalulle.¹³²³ Pohjoismaisen pelastuspalvelusopimuksen perusteella kunnat tekivät vuonna 1989 myös muodollisen sopimuksen pelastuspalveluyhteistyöstä. Sopijapuolet sitoutuivat avustamaan toisiaan sammutus-

1319 Sopimuksen 9§:n nojalla puolestaan Haaparanta oli laitosten päämies ja huolehti niiden käytöstä ja kunnossapidosta omien päätöstensä ja hyvän teknillisen käytännön mukaisesti. Sopimuksen 1 §:n nojalla laitokset omisti Haaparanta ja 14 §:n nojalla Haaparanta anoi tarvittavat luvat ja poikkeusluvat jätevesien laskemiseen Pohjanlahteen. Sopimuksen 19 §:n mukaisesti riidat ratkaistaisiin välimiesmenettelyssä Ruotsin välimieslain mukaisesti. Ks. NU 1973:1, 135; Haaparannan kunnan ja Tornion kaupungin sopimus jätevesien puhdistuksesta, 15.4.1971. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1320 Perustetun Bortenvikens Reningsverk ab:n (BRAB) osakkaiksi tulivat Tornion kaupunki 65 %:n, Haaparannan kunta 25 %:n ja Hartwallin Lapin Kullan panimo 10 %:n osuudella osakepääomasta. Haaparannan kunta siirsi omistuksessaan olleen puhdistuslaitoksen ja sen materiaali- ja varaosavaraston yhtiölle. Yhtiön tarkoituksena ei ole ollut tuottaa voittoa vaan puhdistaa Haaparannasta ja Tornionista tulevat jätevedet teknisesti ja taloudellisesti parhaalla mahdollisella tavalla siten, että ruotsalaisen ja suomalaisen lainsäädännön ja viranomaisten sekä rajajokikomission vaatimukset voitiin täyttää. Riitojen ratkaisu määrättiin edelleen tehtäväksi välimiesmenettelyssä Ruotsin lain mukaisesti. Ks. Haaparannan kunnan, Tornion kaupungin ja Oy Hartwall Ab/Lapin Kullan osakassopimus 19.6.1996 ja yhtiöjärjestys. Suomenkielinen käännös, Tornion kaupunginvaltuusto 17.6.1996 § 57. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1996, Ca:35, dnro 101/935.72/94.

1321 Ks. Kärki 1977, 28.

1322 Kuntien sopiman mukaisesti kaukolämpöä tuli toimittaa lakien ja viranomaisten määräysten mukaisesti. Myös lämmönjakeluun liittyvien laitteiden ja laitteistojen tuli täyttää voimassa olevien lakien ja viranomaisten antamien määräysten lisäksi asianomaiset standardit ja suositukset teknillisen käytännön ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden edellyttämällä tavalla. Mikäli muutokset lainsäädännössä, viranomaisten toimenpiteet tai muut sopimuspuolista riippumat syyt, joita sopimusta tehtäessä ei ollut ottaa huomioon, johtivat suoritusvelvollisuuksien ilmeiseen epäsuhteeseen, sopimuspuolten tuli neuvotella hintojen ja muiden sopimusehtojen tarkistamisesta. Ks. Teerijoki 2010, 442; Kaukolämmön toimitussopimus 17.9.2001, Tornion kaupunginvaltuusto 18.6.2001 § 103. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1323 Ks. Kärki 1982, 58.

ja pelastustoimessa, aluksista aiheutuvien ja maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjunnassa sekä kiireellisten sairaankuljetusten hoitamisessa.

Yhteistyötä edellyttävissä onnettomuustapauksissa apua sai pyytää suoraan se viranomainen, joka vastasi toimenpiteistä onnettomuuspaikalla. Kuitenkin johto ja vastuu oli pohjoismaisen pelastuspalvelusopimuksen mukaisesti sen maan viranomaisella, jossa toimittiin. Tämän estämättä välttämättömät toimenpiteet tuli käynnistää apua antavan kunnan asianomaisen viranomaisen johdolla. Kumpikin sopijapuoli sitoutui huolehtimaan osaltaan siitä, että tulli- ja rajaviranomaisten kanssa sovittiin menettelystä, jolla pelastustoiminnassa tarvittavat varusteet saatiin kuljetettua valtionrajan yli. Sovittiin, että avunannosta ei pääsääntöisesti peritä korvauksia. Sopijapuolet perustivat myös vähintään kerran vuodessa kokoontuvan yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä oli muun muassa sopia yhteistyötä helpottavista toimintaohjeista, hälytys- ja viestintäjärjestelyistä ja koulutusyhteistyöstä.¹³²⁴

Kansalliset lainsäädäntö- ja organisaatiomuutokset saattavat edellyttää kunnallisten pelastuspalveluyhteistyösopimusten kaltaisten rajan ylittävien sopimusten muuttamista.

Näin oli esimerkiksi vuonna 2000, jolloin ruotsalainen sopijapuoli muuttui Itä-Norrbotenin pelastustoimen kuntayhtymäksi Räddningstjänstförbundet Östra Norrbotteniksi.¹³²⁵ Pelastustoimen uudelleenjärjestelyjen myötä sopimuspuolet muuttuivat jälleen vuonna 2009, jolloin Haaparanta palasi Ruotsin puolen sopijapuoleksi ja Suomen puolelta sopimuksen allekirjoittivat Lapin liiton pelastuspäällikkö ja palopäällikkö.¹³²⁶

1324 Ks. sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan pelastuspalveluyhteistyöstä 20.01.1989 allekirjoitetun pohjoismaisen puitesopimuksen perusteella. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto. Palo- ja pelastustoimen yhteistyön osalta Tornio ja Haaparanta sopivat pohjoismaisen pelastuspalvelusopimuksen ja keskinäisen pelastuspalveluyhteistyösopimuksensa nojalla vuonna 1994 myös Tornioon hankitun puomitikasauton yhteistyöstä. Sopimuksessa määrättiin, että kun puomitikasautoa tarvittiin pelastustoiminnassa, apua pyysi viranomainen, joka vastasi toimenpiteistä onnettomuuspaikalla. Vuotuiset kiinteät ylläpitokustannukset sovittiin jaettavaksi tasan ja käyttökustannukset käytön mukaisessa suhteessa. Ruotsin pelastustoimen organisaatiomuutosten myötä sopimus muuttui vuonna tehdyllä sopimuksella Tornion kaupungin ja Itä-Norrbotenin pelastustoimen kuntayhtymän väliseksi (Räddningstjänstförbundet Östra Norrbotten). Ks. Tornion kaupungin ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus yhteistoiminnasta vuonna 1994 Tornioon hankitun Bronto Skylift 30-2T1 puomitikasauton käytöstä, 21.2.2000. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto. Vastaa- van sopimuksen Tornio ja Itä-Norrbotenin pelastustoimen kuntayhtymä tekivät vuonna 2001 hankitun vaihtolavalaitteen yhteiskäytöstä. Ks. Tornion ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus yhteistoiminnasta vaihtolavalaitteen käytössä, 11.9.2001 / 12.11.2001. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

1325 Ks. Tornion kaupungin ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus pelastustoiminnan yhteistyöstä 20.01.1989 allekirjoitetun pohjoismaisen puitesopimuksen perusteella. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

1326 Ks. Räddningstjänsten Haparanda, avtal om ändring av avtalspartner i Räddningsavtalet,

Vuoden 2023 alusta lähtien hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettu hyvinvointialue on puolestaan Suomessa vastannut pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 4 §:n nojalla pelastustoimen järjestämisestä alueellaan.

Pohjoismaisen pelastuspalvelusopimuksen nojalla Tornio sekä Kalixin sairaanhoitopiiriin (sjukvårdsförvaltningsdistrikt) kuulunut Haaparannan terveyskeskus (vårdcentral) tekivät vuonna 1993 sopimuksen yhteistyöstä rajan ylittävissä sairaankuljetuksissa.¹³²⁷ Yhteistoiminnan lisääminen oli tarpeen, koska alueen väestön parissa rajan ylittävän sairaanhoitoyhteistyö oli koettu puutteelliseksi ja sen kehittäminen tärkeäksi. Rajan itäpuolen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset olivat tosin jo 1970-luvulla pelänneet, että yhteistyötä kehittäessä avunantopaine tulisi kohdistumaan enemmän Suomen puolelle.¹³²⁸

Vuoden 1993 sopimuksessa sopijapuolet sitoutuivat tukemaan toisiaan sairaankuljetuksissa Tornion ja Haaparannan välillä. Yhteistyössä johtovastuu oli sen maan viranomaisilla, jossa toimittiin. Kuntien välisen pelastuspalveluyhteistyösopimuksen tavoin kumpikin sopijapuoli sitoutui sopimaan tulli- ja rajaviranomaisten kanssa menettelyistä, joilla sairaankuljetuksiin tarvittava välineistö saatiin rajan ylitse. Sopijapuolet sitoutuivat myös huolehtimaan, että molempien maiden hälytyskeskukset olivat tietoisia yhteistyöstä ja yhteensovittivat toimintakäytäntöjään. Sopimuksessa määrätyn mukaisesti tuli myös huolehtia siitä, että sairaankuljetushenkilökunta oli tietoinen molempien maiden asiaan kuuluvista sairaankuljetus- ja hoitomääräyksistä. Lisäksi sovittiin huolehdittavaksi, että henkilökunnalle opastettaisiin välttämätön lääketieteellinen terminologia niin suomeksi kuin ruotsiksi. Pelastuspalveluyhteistyösopimuksen tavoin sopimus sisälsi määräyksen yhteistyöryhmän perustamisesta, jonka tehtävänä oli löytää yhteistyötä edistäviä ratkaisuja.¹³²⁹

Tornion ja Haaparannan välisen rajan ylittävän koulunkäynnin perinteet olivat jatkuneet jo Suomen autonomian ajalta. Rajan ylittävästä koulunkäynnistä tai esimerkiksi nuorisotoimesta ei peritty kuntien välillä maksuja, koska kanssakäymisen arvioitiin jakautuvan suhteellisen tasaisesti.¹³³⁰ Aiempaan tapaan rajan ylittävästä

11.12.2009. Haparanda Stadsarkiv.

1327 Avtal mellan Torneå stad och Kalix sjukvårdsförvaltningsdistrikt / Haparanda vårdcentral om samarbete över riksgränsen för brådskande sjuktransporter, 31.3.1993. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1328 Kärki 1977, 31–33.

1329 Avtal mellan Torneå stad och Kalix sjukvårdsförvaltningsdistrikt / Haparanda vårdcentral om samarbete över riksgränsen för brådskande sjuktransporter, 31.3.1993. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1330 Ainakin 1970-luvulla nuorisotoimen piirissä suunta oli kuitenkin Ruotsista Suomeen päin, koska Haaparannalla asuneet suomenkieliset lapset ja nuoret osallistuiivat mielellään Tornion puolella järjestettyyn nuorisotoimintaan. Myös Tornion kaupungin järjestämään pienten koululaisten iltapäiväkerho-

koulunkäynnistä ei pitkään ollut virallisia kunnallisia sopimuksia valtiollisista säännöksistä puhumattakaan.¹³³¹ Suomalainen yhteisö Haaparannalla kuitenkin kasvoi, mikä johti rajan ylittävän koulunkäynnin merkittävään lisääntymiseen: suomalaiset hakeutuivat mielellään Suomen puolelle kouluun, koska Haaparannalla opetus järjestettiin ruotsiksi. Tämän myötä kunnat näkivät lopulta tarpeelliseksi tehdä vuonna 1978 sopimuksen kuntien välillä tapahtuvasta koulunkäynnistä yli valtakunnan rajan. Sopimus koski peruskoululaisten mahdollisuutta rajan ylittävään koulukäyntiin ja siinä sopimuskumppanin oppilaille sitouduttiin tarjoamaan samat edut kuin omille oppilaille lukuun ottamatta kyyditystä ja sosiaaliavustuksia. Oikeus koulupalveluihin edellytti kuitenkin tapauskohtaisesti kummankin kunnan kouluviranomaisten hyväksyntää.¹³³² Sopimus selkeytti tilannetta kuntien lisäksi myös kuntalaisten näkökulmasta. Epätietoisuus rajan ylittävän koulunkäynnin tulevaisuudesta oli aiheuttanut huolta ja epävarmuutta, minkä vuoksi oli ollut myös vaikeuksia koota tarkkoja tietoja sen laajuudesta.¹³³³

Koulunkäynnin yhteistyösopimus oli aikaansa edellä, koska lainsäädäntö ajantasaistettiin vastaamaan vallinnutta tilannetta vasta myöhemmin. Suomen uuden peruskoululain (476/1983) 35 §:n 2 momentissa säädettiin, että oikeus käydä Suomen peruskoulua oli opetusministeriön määräämin ehdoin myös ulkomailla asuvalla lapsella. Hallituksen esityksen mukaan oikeus ei riippunut siitä, oliko lapsi Suomen kansalainen. Esityksessä arveltiin, että järjestelyä käytettäisiin Suomen ja Ruotsin raja-alueella. Siinä ei kuitenkaan tuotu esiin, että käytännössä rajan ylittävä koulu-yhteistyö oli aloitettu jo ajat sitten.¹³³⁴ Säännös sai kutsumanimen Lex Tornio.¹³³⁵

toimintaan saattoivat osallistua myös Torniossa koulua käyneet, mutta Haaparannan puolella asuneet koululaiset. Ks. Kärki 1977, 29–30.

1331 Teerijoki 2010, 462.

1332 Lukuvuoden 1977–78 osalta nettokustannuskorvaukseksi määrättiin 1000 markkaa/oppilas ja korvausta sovittiin tarkistettavaksi lukuvuosittain yleistä kustannusten nousua vastaavaksi. Koulutoimen yhteistyön seuraamiseksi kunnat asettivat myös pysyvän koulutoimen yhteistyötoimikunnan. Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä tapahtuvasta koulunkäynnistä yli Suomen ja Ruotsin valtakunnan rajan, 25.10.1978. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1333 Ks. Kärki 1977, 35. Sopimuksen tekemisen jälkeisenä aikana tiedot oppilasmäärästä saatiin, eivätkä ne ilmeisesti ainakaan jatkuvasti olleet kovin suuria. Esimerkiksi syksyllä 1983 Haaparannalla kävi ylä-astetta kolme torniolaista ja Tornion peruskoulussa puolestaan kuusi oppilasta Haaparannalta. Kunnat olivat myös keskenään tarkentaneet sopimuksen soveltamiskäytäntöä siten, että koulunkäyntiin rajan yli tulisi olla perusteltu syy, eivätkä siirtymiset saaneet aiheuttaa muutoksia opettajien viroissa. Ks. Teerijoki 2010, 462.

1334 HE 30/1982 vp, 26. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausuntonsa mietintövaliokuntana toimineelle sivistysvaliokunnalle, mutta rajan ylittävää koulunkäyntiä ei käsitelty kummassakaan valtiopäiväasiakirjassa. Ks. SiVM 18/1982 vp; PeVL 13/1982 vp. Kysymystä ei sivuttu myöskään eduskunnan täysistuntokeskustelussa, joten ilmeisesti muodollisen sääntelyn aikaansaaminen jo tosialliselle toiminnalle ei ollut paikallisten kansanedustajien mielestä erikseen esiin tuotava asia. Ks. täysistunnon ptk. 22/1982 vp, 23.3.1982, asiakohta 16, 331–417; täysistunnon ptk. 173/1982 vp, 11.2.1983, asiakohta 1, 4869–4897; täysistunnon ptk. 175/1982 vp, 15.2.1983, asiakohta 6, 4916.

1335 Ks. esim. Alamäki 1994, 129–138.

Ruotsin vuoden 1985 koululaki (1985:1100, skollag) ei korvaamansa vuoden 1962 lain (1962:319) tavoin sisältänyt erityissäännöksiä rajan ylittävästä peruskoulutuksesta. Kysymystä ei käsitelty myöskään lakia koskeneessa hallituksen esityksessä.¹³³⁶

Suomen ja Ruotsin rajaseutua koskeva erityissäännös otettiin Ruotsin koululain 13 luvun 6 §:ään vuonna 1991 (1991:1111). Se koski kuitenkin ruotsalaiskunnassa pysyvästi työskentelevien, mutta Suomen puolella lähellä rajaa asuneiden Suomen kansalaisten oikeutta osallistua maahanmuuttajille tarkoitettuun ruotsin kielen opetukseen (svenskundervisning för invandrare).¹³³⁷

Tornion ja Haaparannan välinen sopimusperusteinen koulutusyhteistyö alkoi tiivistyä entisestään, kun Tornion kaupunginhallitus asetti vuonna 1986 kielikoulutoimikunnan, johon myös Haaparanta osallistui. Tarkoituksena oli tehdä valmistelutyötä Haaparantaan perustettavaa kokeiluperuskoulua varten.¹³³⁸ Sopimus Tornion ja Haaparannan yhteisestä kielikoulusta tehtiin elokuussa 1989.¹³³⁹ Perustamisen mahdollistumisen taustalla oli Ruotsin opetusministeriön määräys kesäkuulta 1987, jossa sallittiin Haaparannan kunnalle kokeiluluontoisen kaksikielisen opetuksen järjestäminen Tornion kanssa. Lupa kokeiluun annettiin vain vuosiluokille 1–6. Hallinnollisesti koulu määrättiin Haaparannan koululautakunnan alaiseksi. Ruotsin kouluylhallitus (Skolöverstyrelsen) ja Norrbottenin lääninhallitus saivat toimintaa valvovan viranomaisen tehtävän. Poikkeukset opetussuunnitelmasta olivat sallittuja Ruotsin kouluylhallituksen määräämällä tavalla. Kunnat

1336 Lain 4 luvun 10 §:n nojalla kunnan tuli ottaa peruskouluunsa lapsia, jotka kuuluivat sen oppilasalueeseen (elevområde). Kuitenkin lain 11 §:n nojalla kunta tai ottaa peruskouluunsa myös oppilaita, jotka eivät kuuluneet kunnan oppilasalueeseen, mikäli lapsella oli henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa liittyvä erityinen syy käydä kunnan peruskoulua. Pääsääntöisesti päättäntävalta antaa lupa tällaisessa asiassa oli kunnan koululautakunnalla: ”En kommun skall i sin grundskola ta emot även barn, som inte hör till skolans elevområde, om barnet med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Sådana frågor prövas av kommunens skolstyrelse, om inte annat följer av 12 §”. Lain sääntelyssä ei sen enempää sallita kuin kielletä kunnan koululautakunnan myöntämästä lupaa saada peruskoulutusta kunnassa myös ulkomaisessa kunnassa asuvalle lapselle. Aineellisesti sääntely ei siten muuttunut aiemman koululain 44 §:stä: ”Barn skall mottagas i den grundskola till vars elevområde barnet finnes höra. Äro särskilda skäl därtill, skall i grundskola mottagas barn, som ej tillhör skolans elevområde.” Ks. prop. 1985/86:10, bilaga 1, 11.

1337 Ks. prop. 1990/91:85, 28–29. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi tällainen säännös oli tarpeellinen. Sen alkuperäinen muotoilu oli: ”Finländsk medborgare, som stadgivande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.” Säännöstä muutettiin lailla vuonna 1994 (1994:517) muotoon: ”Finländska medborgare som stadgivande arbetar i kommunen, men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.” Säännös näytti kuitenkin olleen voimassa Ruotsin uuden koululain (2010:800) säätämiseen asti, johon ei enää vastaavaa erityissääntelyä sisällytetty.

1338 Teerijoki 2010, 462–463.

1339 Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

saivat myös perustaa yhteisen johtokunnan, jossa tuli olla kolme edustajaa kummastakin kunnasta sekä koulun opetushenkilökunnan jäsen.¹³⁴⁰ Opetusministeriön määräyksessä ei ole mainittu sen säädösperustaa, mutta oletettavasti se oli Ruotsin vuoden 1985 koululain 15 luvun 4 §:n 1 momentti, joka oikeutti hallituksen tai sen valtuuttaman viranomaisen antamaan julkista koulutoimen piirissä olevaa kokeilutoimintaa koskevia määräyksiä.¹³⁴¹

Kuntien tekemä vuoden 1989 kielikoulusopimus oli Ruotsin opetusministeriön määräyksen mukainen. Käyttökustannukset jaettiin siten, että palkka- ja huoneistomenot jaettiin tasan ja muut kustannukset oppilasmäärien osoittamassa suhteessa. Kumpikin kunta huolehti omien oppilaidensa kuljetuksesta, sosiaaliavusta ja muista vastaavista kysymyksistä. Sopimuksen liitteenä ollessa kielikoulusuunnitelmasta tavoitteeksi asetettiin, että oppilaista kehittyä aktiivisesti kaksikielisiä ja he saavuttavat sekä Suomessa että Ruotsissa peruskoulun oppimäärälle rakentuvan jatko-opintokelpoisuuden.¹³⁴²

Koululle luontuvana tavoitteena pidettiin ”kasvatusta kansainvälisyyteen, ystävyuteen, yhteistyöhön ja rauhaan.” Oppiaineet olivat samat kuin Ruotsin peruskoulussa, paitsi äidinkielen lisäksi opiskeltiin ”naapurinkieltä” koko peruskoulun ajan. Kaikille oppilaille yhteiset opetussisällöt tuli laatia siten, että ”peruselementeissä korostuu Suomen ja Ruotsin yhtäläinen kulttuuriperinne, pitkä yhteinen historia ja hyvin pitkälle samankaltainen yhteiskuntajärjestelmä.” Opetusta pyrittiin rakentamaan mahdollisimman paljon myös Tornionlaakson yhteisen kulttuuriperinnön varaan.¹³⁴³

Yhteisen kielikoulun ensimmäiset oppilaat aloittivat koulutiensä syksyllä 1989 ja heitä oli kummastakin maasta 13. Ensimmäiselle luokalle otetut torniolaiset oppilaat valitsi Tornion koululautakunta ja haaparantalaiset Haaparannan koululautakunta. Opettajien valintakriteerinä oli virkakelpoisuuden lisäksi hyvä suomen ja ruotsin kielen taito. Tavoite oli, että jokaisella luokkatasolla olisi sekä Suomessa

1340 Utbildningsdepartementet. Förordning om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning vid grundskolan i Haparanda, dnr 286/87.

1341 Pykälän sanamuoto kuului: ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försöksverksamhet inom det offentliga skolväsendet. I sådana föreskrifter får undantag göras från organisatoriska bestämmelser i denna lag.” Vuoden 1985 lain korvanneessa vuoden 2010 koululaissa (2010:800) vastaava säännös sisältyy 29 luvun 23 §:ään, mutta laissa on myös muualla kokeilutoimintaa koskevia säännöksiä.

1342 Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

1343 Suunnitelman mukaan ensimmäisellä luokalla suomalaisia ja ruotsalaisia oppilaita opetettiin pääosin eri ryhmissä omalla äidinkielellään, mutta loppuvaiheessa kaksikielisyyden osuuden oli määrä olla noin puolet kaikesta opetuksesta. Koululta edellytettiin myös, että kaikille oppilaille järjestäisi mahdollisuus tutustua käytännössä riittävän monipuolisesti kummankin maan kulttuuri-, yhteiskunta- ja työelämään. Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

että Ruotsissa koulutuksen saanut opettaja. Koulun ensimmäiset oppilaat aloittivat koulutiensä syksyllä 1989 ja heitä oli kummastakin maasta 13.¹³⁴⁴ Ensimmäisten oppilaiden tultua yläasteikään myös kielikoulun toimintaa laajennettiin yhdeksänluokkaiseksi. Koulun oppilasmäärä kasvoi vastaavasti: 1990-luvun puolivälissä siellä opiskeli Tornion puolelta runsaat sata lasta ja nuorta.¹³⁴⁵

Rajan ylittävän koulunkäynnin laajentaminen tuli jälleen ajankohtaiseksi, kun ensimmäisten kielikoululaisten peruskoulu läheni loppuaan. Tällöin ryhdyttiin suunnittelemaan kielikoulun laajentamista lukioasteelle. Kesällä 1998 Haaparanta ja Tornio tekivät aluksi kolmivuotisen yhteistyösopimuksen perustettavasta eurolukiosta. Se perustettiin Suomen opetusministeriön hyväksymänä Tornion yhteislyseon lukion yhteyteen erityisenä Eurooppa-ohjelmana (Europa-programmet). Koulun opetussisällöt ilmensivät ajan hengen mukaista eurooppalaista yhdentymistä.¹³⁴⁶ Lukiokoulutus sovittiin toteutettavaksi suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi Tornion yhteislyseon lukiossa ja Haaparannan vastaavassa oppilaitoksessa (Tornedalsskolan i Haparanda). Oppilaiden enimmäismääräksi sovittiin 16 kummastakin maasta ja heillä tuli olla riittävä suomen, ruotsin ja englannin taito. Kumpikin kunta vastasi omalta osaltaan opetuskustannuksista ja kouluruokailun järjestämisen kuluista. Hallinnolliset menot jaettiin kuntien kesken oppilasmäärän suhteessa.¹³⁴⁷ Hallintoon ja organisointiin liittyneiden hankaluuksien vuoksi eurolukio jäi kuitenkin kokeiluksi, mutta Tornion yhteislyseon lukiossa jatkoi toimintaansa Eurolinja vastaavin perustavoittein.¹³⁴⁸

Rajan ylittävään lukio- ja ammattikoulutukseen liittyy myös pohjoismaista yhteistyösääntelyä. Vuonna 1992 tehdyn lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia koskevan pohjoismaisen koulutusyhteistyösopimuksen (SopS 6/1993) 1 artiklan nojalla sopimuspuolet sitoutuvat vastavuoroisesti antamaan toisessa Pohjoismaassa vakinaisesti asuville koulutukseen hakeutuville mahdollisuuden sopimuspuolen lainsäädännössä määriteltyyn yleiseen lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoilla ehdoilla kuin sopimuspuolen omille kansalaisille.¹³⁴⁹ Tornion ja Haaparannan vä-

1344 Ruotsin opetusministeriön määräyksen mukaisesti kuntien välisessä sopimuksessa edellytettiin, että oppilaita oli oltava koulua käynnistettäessä vähintään 10 ja enintään 15 kummastakin kunnasta. Ks. sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

1345 Teerijoki 2010, 462–463.

1346 Esimerkiksi ”Eurooppa – yhteinen kotimme”-nimisellä kurssilla oli tavoitteena syventää käsitystä eurooppalaisuudesta ja antaa välineitä osallistumiselle keskusteluun eurooppalaisesta identiteetistä. Ks. Peltari 1998, 29–32.

1347 Koulukuljetusten, oppimateriaalien ja muiden vastaavien kulujen osalta noudatettiin oppilaan kotikunnan määräyksiä. Samverkansavtal mellan Torneå stad och Haparanda kommun om Euro-gymnasium. Haparanda kommun kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2.6.1998 § 44. Haparanda Stadsarkiv.

1348 Teerijoki 2010, 463.

1349 Sopimuksen 4 artiklan nojalla toisessa Pohjoismaassa saadut tutkintotodistukset tai muut pätevyystodistukset antavat vastaavat jatkokoulutuskelpoisuuden kotimaassa sekä 5 artiklan nojalla toisessa Pohjoismaassa suoritetun koulutuksen osa on oikeus lukea hyväksi kotimaassa.

lillä oppilaiden suunta oli ainakin 2000-luvun alkupuolen tilanteessa ollut Tornion Eurolinjan vuoksi ensisijaisesti Ruotsista Suomeen.¹³⁵⁰

Koulutuksen osalta kunnallista rajan ylittävää yhteistyötä on Tornion ja Haaparannan seudulla tehty myös korkea-asteella. Esimerkiksi vuonna 1992 perustettu Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu (vuodesta 2014 osa Lapin ammattikorkeakoulua) on ollut aktiivinen rajayhteistyössä ja aloitti heti EU-jäsenyydivuonna 1995 myös ruotsalaisille avoimet koulutusohjelmat.¹³⁵¹ Haaparannalla on lisäksi toiminut vuodesta 1973 lähtien ruotsalais-suomalainen kansankorkeakoulu Sverigefinska folkhögskolan, jonka perustamisen tarkoituksena oli antaa ruotsinsuomalaisille mahdollisuus opiskella suomeksi. Sittenmin koulun opetusta on ryhdytty toteuttamaan pelkästään ruotsiksi.¹³⁵²

Tornion ja Haaparannan välinen kielikoulu muodostui eurolukiosta poiketen varsin pitkäaikaiseksi yhteistyömuodoksi. Kuntien välistä sopimusta uusittiin aika ajoin, mutta järjestely pysyi peruseriaatteeltaan alkuperäisen kaltaisena. Keväällä 2019 tehdyssä viimeisimmässä sopimuksessa määrättiin, että mikäli sopimus irtisanoaan, koulunsa jo aloittaneet saavat jatkaa koulunkäyntiään Haaparannalla peruskoulun loppuun Ruotsin opetussuunnitelman mukaisesti.¹³⁵³ Tornio ja Haaparanta tiedottivat marraskuussa 2022 todenneensa yhteisesti kielikoulun toimintaedellytysten muuttuneen niin merkittävästi, että koulu yhteistyö ei voinut enää jatkua silloisessa muodossaan. Oppilasmäärät olivat laskeneet ja ennusteiden mukaan lasten määrä niin Torniossa kuin Haaparannallakin tulisi vähenemään edelleen nopeasti. Kielikouluun myös oli ollut yhä vaikeampi saada oppilaita etenkin Torniossa. Tornion kaupungin mukaan suunnitelma koulun kansainvälistymisestä ei ollut täyttänyt tavoitteitaan. Tehdyssä selvityksessäkään ei ollut saatu vastausta siihen, kuinka kielikoulusta olisi voitu kehittää aidosti kansainvälinen. Näillä perusteilla kunnat totesivat, että sopimusta ei enää jatkettaisi, eikä uusia suomenkielisiä luokkia enää aloitettaisi. Kuntien valtuustot tekivät viralliset päätökset kielikoulusopimuksen irtisanomisesta helmikuussa 2023.¹³⁵⁴

1350 Ks. Persson 2006, 50–51.

1351 Tornionlaakson neuvosto 1995, 16. EU- ja ETA-maiden kansalaisten toiseen maahan koulutukseen hakeutumista koskevien oikeuksien lisäksi Pohjoismaiden välillä on vuonna 1996 tehty sopimus (SopS 23/1997) pääsystä korkeampaan koulutukseen. Sopimuksen 1 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet sitoutuvat vastavuoroisesti antamaan toisessa Pohjoismaassa asuville koulutukseen hakeville pääsymahdollisuuden julkiseen korkeampaan koulutukseensa samoilla tai vastaavanlaisilla ehdoilla kuin oman maan hakijoille. Koulutukseen hakevalle, jolla on kelpoisuus korkeampaan koulutukseen siinä Pohjoismaassa, jossa hän asuu, on kelpoisuus korkeampaan koulutukseen myös muussa Pohjoismaassa. Ks. HE 14/1997 vp, 1, 3.

1352 Ks. Svefi.net, verkkopalvelu: ”Tietoja Svefistä”. Luettu 25.5.2023.

1353 Avtal mellan Torneå stad och Haparanda kommun om språkskolan, 25.3.2019. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto.

1354 Tornion kaupunki, verkkotiedote 28.11.2022: ”Kielikoulu-yhteistyö on päätymässä muuttunei-

Alun perin Tornion ja Haaparannan välisestä koulutusyhteistyöstä ajateltiin olevan kuntien muun rajan ylittävän yhteistyön tavoin malliksi myös muille pohjoismaisille rajaseuduille.¹³⁵⁵ Vuosituhannen vaihteessa kuntien välille suunnitellun uudenlaisen yhteistyöelimen yhtenä päätarkoituksena olisi ollut mahdollistaa Tornion ja Haaparannan koulutointen hallinnollinen yhdistäminen. Lisäksi alueella oli laajempaakin koulutusalan yhteistyöhalua, kuten toiveita ulottaa rajan ylittävä kuntayhtymäpohjainen yhteistyö myös ainakin ammattikorkeakoulutukseen. Jälkikäteen on mahdotonta arvioida, mihin rajakunnallisen yhteistyön oikeudellinen kehittäminen olisi koulutuksen osalta voinut johtaa ja olisiko tehty toteutuneen kaltaista päätöstä palata takaisin kansallisiin koulutusjärjestelmiin.

Tornion ja Haaparannan välillä on yhteistyötä myös monilla muilla aloilla. Kunnat muun muassa aloittivat jo 1970-luvulla yhteisen matkailumainonnan ja julkaisivat esimerkiksi molempien kuntien keskusta-alueen yhteisen opaskartan. Kunnat pohtivat jo tuolloin turistipalvelujensa yhdistämistä samaan organisaatioon.¹³⁵⁶ Virallisesti matkailutoimistot yhdistettiin kuitenkin vasta vuonna 1998. Pyrkimyksenä oli edistää alueen matkailuyritysten välistä yhteistyötä ja tehostaa alueen markkinointia. Yhteinen matkailutoimisto sijoitettiin Tornioon. Kunnat myös julkaisivat ajan hengen mukaisesti nimettyä Eurocity Magazine -tiedotuslehteä ja yhteisiä matkailuesitteitä.¹³⁵⁷ Teknologian kehittyessä kunnat sopivat myös esimerkiksi yhteisen internet-opaskartan tarjoamisesta.¹³⁵⁸

Vuonna 2014 Tornio ja Haaparanta tekivät toistaiseksi voimassa olevan museo-yhteistyösopimuksen, jolla Tornionlaakson maakuntamuseosta muodostettiin yhteinen rajan ylittävä museo. Tornionlaakson museo – Tornedals museum -niminen museo sijaitsee Torniossa ja toimii Tornion alaisuudessa.

Yhteistyösopimuksen mukaan Tornio vastaa museon toiminnasta lakien, asetusten ja muiden säädösten puitteissa. Haaparanta puolestaan kattaa yhden museolehtorin palkkauskulut, jonka tehtävänä on vastata ensi sijassa Haaparantaan suuntautuvista palveluista. Haaparanta vastaa myös muuten toimintamenoista, jotka liittyvät selkeästi Haaparannan kunnalle tarjottaviin museopalveluihin. Sopimuksessa määrätään, että toimintaa valvoo Tornion kaupungin kulttuuri- ja nuorisolautakunta yhteistyössä

den toimintaedellytysten vuoksi.”; Haparanda stad, verkkotiedote 28.11.2022: ”Förändrade förutsättningar påverkar samarbete gällande Språkskolan”; Tornion kaupunki, verkkotiedote 28.2.2023: ”Tornion ja Haaparannan välinen Kielikoulu-sopimus päättyi”.

1355 Ks. Alamäki 1994, 135.

1356 Ks. Kärki 1982, 58.

1357 Teerijoki 2010, 393–394.

1358 Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan sopimus Tornio–Haaparanta-alueen opaskartan internet-palvelusta 19.4.2004/3.6.2004. Tornion kaupungin keskushallintopalveluiden lähiarkisto. Sopimuksessa Tornion kaupunki tarjosi tuottamansa ja ylläpitämänsä ulkopuolisen palveluntarjoajan toimitaman karttajärjestelmän myös Haaparannan alueelle. Sopimuksen perusteella Haaparanta puolestaan maksoi tästä Torniolle tuntiperusteisesti määrittävän korvauksen.

Haaparannan lapsi- ja nuorisolautakunnan kanssa.¹³⁵⁹ Vuodesta 2020 lähtien Tornionlaakson museo on toiminut museolain (314/2019) 3 luvussa tarkoitettuna opetus- ja kulttuuriministeriön nimeämänä alueellisena vastuumuseona. Museo profiloituu etenkin ”Tornionjokeen, rajan ilmiöihin ja molemmilla puolilla elävään yhteiseen kulttuuriperintöön.”¹³⁶⁰

Tornion ja Haaparannan yhteistyö on ulottunut myös yhdyskuntasuunnitteluun ja yhteisiin rakennushankkeisiin. Esimerkiksi vuosituhanen vaihteessa tehdyssä Kaavoitusyhteistyötä rajalla Tornionjokilaaksossa -projektissa käsiteltiin kehittämissuunnitelman laadintaa, jota oli määrä soveltaa Tornion ja Haaparannan yleiskaavoihin. Tavoitteena oli muodostaa perusta yhdessä valmisteltavalle kaavalle, joka hyväksyttäisiin kummassakin maassa erikseen niiden lakien ja kaavoitusjärjestelmien mukaisesti.¹³⁶¹ Vuosituhannen vaihteessa kunnat aloittivat myös Rajalla–På Gränsen -kaksoiskaupunkihankkeen, jonka tavoitteena oli rakentaa yhteinen valtakunnan rajan ylittävä kaupunkikeskusta. Suunnitelmat eivät kuitenkaan toteutuneet aiotulla tavalla, koska vain Suomen puolelle valmistui vuonna 2008 hankkeen nimeä kantava kauppakeskus ja Ruotsin puoli jäi tuolloin rakentamatta. Vuonna 2011 kuitenkin valmistui kaupunkien välinen rajan ylittävä tori, joka nimettiin kruununprinsessa Victorian mukaan.¹³⁶² Kaksoiskaupunkihankkeesta on myös esitetty arvostelua, jossa sitä on väitetty ensisijaisesti elinkeinotoimijoiden ajamaksi: haaparantalaiset äänestivät vuonna 2002 yhteistä kaupunkikeskustaa vastaan, mutta se ei tuolloin pysäyttänyt hankkeen edistämistä.¹³⁶³

Vuonna 2014 kunnat tekivät lisäksi yhteistyösopimuksen yhteisen, Suomen ja Ruotsin liikennejärjestelmän yhdistävän kansainvälisen matkakeskuksen perustamisesta Haa-

1359 Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan yhteistä Tornionlaakson maakuntamuseota (Tornedalens museum) koskeva sopimus, Tornion kaupunginvaltuusto 28.10.2013 § 86. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat liitteineen 28.1-16.12.2013, 01.900, dnro 675/47.905/2013.

1360 Museon toimialuetta ovat Tornion, Haaparannan ja Kemin kaupungit sekä Simon, Tervolan, Keminmaan, Ylitornion, Pellon, Kolarin ja Muonion kunnat. Museo perustettiin alun perin vuonna 1914 Tornioon, vuonna 1981 siitä tuli Länsipohjan maakuntamuseo, sittemmin Tornionlaakson maakuntamuseo ja vuodesta 2020 lähtien Tornionlaakson museo. Ks. Tornionlaakson maakuntamuseon lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 8.1.2019 asiassa HE 194/2018 vp; Opetus- ja kulttuuriministeriö, verkkopalvelu: ”Alueelliset vastuumuseot 2020”. Luettu 25.5.2023.

1361 Ks. TOMA-projektin loppuraportti 2000, 20, 53, 57.

1362 Teerijoki 2010, 393–394; Ruotsala 2011, 198–199; Talouselämä, verkkouutinen 18.11.2019: ”Haaparannan jättihankkeesta jäi jäljelle vain törröttävät perustuspaalut ja valtavat velat”. Keväällä 2023 uutisoitiin, että monenlaisten omistusjärjestelyjen ja suunnitelmien päätteeksi Haaparanta oli sopinut ostavansa alueen tontit takaisin kunnan omistukseen. Ks. Lapin Kansan 31.5.2023. Tornion ja Haaparannan välillä on myös muun muassa rajan ylittävä golfkenttä. Teerijoen (2010, 496) mukaan suunnitelmat kahden valtion alueelle ulottuvasta golfkentästä esiteltiin kesällä 1988 ja tarvittavien päätöksenprosessien jälkeen kentän rakennustyöt alkoivat seuraavana talvena. Kenttä vihittiin käyttöön elokuussa 1991 ja täysimittaisena se avattiin vuonna 1994. Valtakunnanraja ylitetään jokaisella pelikierroksella useaan kertaan.

1363 Ks. Prokkola – Zimmerbauer – Jakola 2015, 109.

parannalle. Valmistuttuaan keskus korvasi molempien kuntien omat linja-autoasemat ja sen toimintaa sovittiin harjoitettavaksi yhdessä.¹³⁶⁴ Puolet keskuksen rakentamisinvestoinnin kuluista katettiin EAKR-varoista Interreg IVA Pohjoinen -toimenpideohjelman kautta. Tarkoituksena oli edistää työvoiman liikkuvuutta, lisätä julkisen liikenteen käyttöä ja edistää alueellista matkailua. Yhteinen matkailutoimisto siirtyi matkakeskukseen.¹³⁶⁵

Ilkka Teerijoen mukaan Tornio ja Haaparanta saivat havaita, että monet valtakunnanrajan ylittävän kaupunkirakenteen yhdistämiseen liittyneet toimet edellyttivät kummankin maan lainsäädäntöjen luovaa soveltamista.¹³⁶⁶ Sama havainto kirjattiin myös Tornionlaakson kaavoitusyhteistyötä käsitelleen projektin loppuraporttiin: maankäytön yhteisen suunnittelun osalta eri maiden lainsäädäntö ja kaavoituskäytännöt poikkesivat toisistaan melkoisesti, eikä riittävää tuntemusta toisten maiden sääntelystä välttämättä ollut. Lakien erilaisen systematiikan ja terminologian koettiin aiheuttavan väärinkäsityksiä. Kuntien toimivaltaa pidettiin myös rajallisena sen osalta, miten ne voisivat yhtenäistää kaavoituskäytäntöjään naapurimaan kunnan kanssa. Maankäyttö- ja rakennusoikeudellisen todellisuuden loppumista valtionrajalle rajalle ilmensi, että kaavoissa käytetty karttapohja ei ainakaan vielä tuolloin näyttänyt aluetta rajan toiselta puolelta.¹³⁶⁷ Yhdyskuntasuunnittelu olisi kuulunut Tornion ja Haaparannan välille suunnitellun rajan ylittävän julkisoikeudellisen toimielimen tehtäviin. On vaikea arvioida, olisiko toimielimestä voinut ollut apua rajakunnallista suunnittelua ja toimeenpanoa koskevien esteiden ylittämässä.

Kuntien välisten yhteistyöjärjestelyjen toteuttamiseen liittyneiden ohjausryhmi- en piirissä oli jo 1970-luvun puolivälissä nostettu esiin ajatus yleisen yhteistyö- ja tiedottamistoimikunnan perustamisesta, joka edistäisi rajakunnallisen yhteistyön kehittämistä.¹³⁶⁸ Kuntien välistä yhteistyötä katsottiin haitanneen ennen muuta vakiintuneiden toimintamallien puute: kun kuntien hallitukset kokoontuivat yhteisistuntoon vuonna 1982, oli kyseessä ensimmäinen vastaava tapaaminen 15 vuoteen. Yhteistyöaikaet etenevät varsin nopeasti, koska jo vuonna 1983 hyväksyttiin Tornion ja Haaparannan välisen yhteistoimikunnan johtosääntö. Perustetun toimikunnan tarkoituksena oli Tornion ja Haaparannan välisen yhteistyön koordinoimisen, kehittämisen ja tiedottamisen lisäksi uusien yhteistyömuotojen etsimi-

1364 Sopimuksen mukaisesti keskuksella on nelihenkinen johtoryhmä, jonka jäsenistä Haaparanta nimeää kaksi ja Tornio kaksi. Sopimuksen mukaiset tulot ja kustannukset määrittiin jaettavaksi tasan. Haaparannan kunnan ja Tornion kaupungin matkakeskuksen perustamista koskeva yhteistyösopimus 24.4.2014, dnr KS 2014/225.00. Haparanda Stadsarkiv.

1365 Euroopan komissio, verkkotiedote 3.6.2016: ”Kuntien yhdistäminen yhdistetyllä liikenteellä”.

1366 Teerijoki 2010, 394.

1367 Ks. koetuista ongelmista TOMA-projektin loppuraportti 2000, 10–11, 17, 26–30, 34–39, 41.

1368 Yhteistyöelimen päätehtäviksi hahmoteltiin tietojenvaihtoa ja viestinvientiä ylemmille päättävillä tahoille, kuten läänien tai valtioiden tasolle. Kärki 1977, 36–40.

nen. Kumpikin kunta valitsi vähintään kahdesti vuodessa kokoontuvaksi sovittuun toimikuntaan neljä jäsentä. Vielä tuolloisen toiminnan kuitenkin koettiin jääneen varsin satunnaiseksi ja heikosti koordinoituksi.¹³⁶⁹

Tornio ja Haaparanta saivat 1980-luvun puolivälissä Pohjoiskalottikomitealta avustusta kuntien välisen rajan ylittävän yhteistyön kehittämiseen. Vuonna 1986 valmistuneen selvityksen perusteella valtaosalla eri sektoreiden toimijoista jo oli keskinäistä yhteistyötä ja sen kehittämishalua. Kunnallishallintojen toimijoiden väliset sinänsä tiiviit yhteydet perustuivat tyypillisesti henkilökohtaisiin kontakteihin. Ongelmiksi yhteistyölle nähtiin kuitenkin muun muassa hallinnolliset seikat, kielivaikeudet, puutteet tiedonkulussa sekä lainsäädäntöerot, joita raportissa ei kuitenkaan tarkemmin eritelty.¹³⁷⁰ Sen sijaan Norrbottenin lääninhallituksen toimeksiannosta vuonna 1992 tehdyssä rajayhteistyöselvityksessä yhtenä Tornionlaakson oikeudellisenä esteenä mainittiin, että Suomessa ei voinut olla vakituisesti valtiolla tai kunnalla töissä, jos ei ollut Suomen kansalainen. Vastaavaa vaatimusta ei ollut Ruotsissa.¹³⁷¹ Rajaesteeksi koettua kansalaisuusvaatimusta oli tosin Suomen sääntelyssä jo väljennetty ennen vuotta 1992, vaikka muutosten yhteydessä ei käsiteltykään sen vaikutuksia erityisesti Tornionlaakson rajaseudulle.

Suomessa oli pitkään ollut voimassa periaate, että julkista valtaa virkamiehenä voi käyttää pelkästään oman maan kansalainen.¹³⁷² Tätä ilmensi vuoden 1919 hallitusmuoto, jonka 84 §:n nojalla Suomen valtion virkaan voitiin tietyn suppein poikkeuksin nimittää ainoastaan Suomen kansalainen. Säännös ei sanamuotonsa mukaan koskenut kunnan virkoja, eikä vastaavaa yleistä säännöstä kunnallisista viroista ollut muuallakaan lainsäädännössä. Kuitenkin hallitusmuodosta johtunut periaate, että julkista valtaa voi Suomessa käyttää vain Suomen kansalainen, oli vakiintunut ja koski myös oikeuskäy-

1369 Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan yhteistyötoimikunnan johtosääntö, 23.5.1983. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto; Teerijoki 2010, 391–392.

1370 DDB-Utbildning 1986, 21–22. Hallinnon toimijoiden keskinäisistä yhteyksistä poiketen paikallisilla puoluepoliittisilla organisaatioilla oli 1980-luvun puolivälissä edelleen vähän yhteistyötä, mille ei osattu kertoa selkeää syytä. Vedottiin aikapulaan, saamattomuuteen ja yksinkertaisesti siihen, että kumpikaan ei ollut ottanut yhteyttä: ”varken vi eller finnarna har inte sökt kontakter med varandra.” Arvelen tämän johtuvan siitä, että puoluepoliittisilla paikallisorganisaatioilla ei kunnallishallinnoista poiketen ollut odotettavissa erityisiä hyötyjä paikallispoliittisesta rajan ylittävästä yhteistyöstä, koska toiminta ja vaikuttaminen toteutui kuitenkin ensisijaisesti kansallisvaltiollisissa puoluejärjestelmissä. Ks. DDB-Utbildning 1986, 21–22, 30; Teerijoki 2010, 392.

1371 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 26. Ruotsin hallitusmuodon mukaan edellytys Ruotsin kansalaisuudesta koski vain tuomarinvirkoja ja eräitä korkeita virkamiestehtäviä. Lisäksi julkista palvelussuhdetta koskevassa erityislainsäädännössä oli lisäedellytyksiä kansalaisuusvaatimuksesta sotilas-, syyttäjän- ja poliisinvirkoihin. Hallituksella oli myös oikeus tiettyjen tehtävälajien osalta määrätä tai yksittäistapauksessa päättää, että virkaan valittavan oli oltava Ruotsin kansalainen. Kunnan virkaan ei yleensä vaadittu Ruotsin kansalaisuutta. Eräisiin erityistehtäviin, kuten virkaholhojaksi valittavan tuli kuitenkin olla Ruotsin kansalainen. Ks. HE 6/1989 vp, 3.

1372 Koskinen – Kulla 2019, 106.

tännön nojalla myös kunnallisia virkoja.¹³⁷³ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä kyseisen periaatteen ei ollut katsottu ilmenevän yksinomaan hallitusmuodon 84 §:stä, vaan myös Suomen täysivaltaisuutta sekä valtiovallan käytön jakautumista lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomivaltaan koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä.¹³⁷⁴

Kyseistä hallitusmuodon säännöstä muutettiin vasta vuonna 1989 (724/1989).¹³⁷⁵ Tarkoituksena oli helpottaa suomalaisten paluumuuttoa sekä luoda edellytyksiä kansainvälisen kanssakäymisen edistämiseksi julkisen hallinnon alalle.¹³⁷⁶ Hallitusmuodon muutoksen yhteydessä muutettiin myös virkamieslainsäädäntöä ja vuoden 1976 kunnallislakiin (953/1976) lisättiin uusi 74 a § (727/1989), jonka 1 momentin mukaan

1373 Ks. HE 6/1989 vp, 2. Ks. Suomen kansalaisuusedellytyksen käytännön vaikutuksista Myllymäki (2018, 195–198), joka käsittelee tapausta, jossa Kolarin kunnanvaltuusto oli vuonna 1955 valinnut Ruotsin kansalaisen kunnan sosiaalihoitajaksi ja lastenvalvojaksi. Keskeiseksi ongelmaksi nousi vuoden 1919 hallitusmuodon 84 §:n edellytys siitä, että valtion virkaan voitiin nimittää vain Suomen kansalainen. Kunnallislaissa ei ollut vastaavaa säännöstä, mutta johtavien kunnallisten viranhaltijoiden tehtävien katsottiin sisältävän julkisen vallan käyttöä. Sosiaalihoitajan ja lastenvalvojan nimityspäätöksestä tehdyn kunnallisvalituksen johdosta Lapin lääninhallitus kumosi virkavalinnan valitun ulkomaan kansalaisuuden vuoksi ja koska virkaan kuului merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muutoksenhaun myötä myös korkein hallinto-oikeus katsoi, että tuolloinen sääntely ei mahdollistanut kunnallisessa itsehallinnossa julkiseen virkaan ja julkista valtaa käyttämään valittavaksi ulkomaan kansalaista. Valituskierteen käynnissä ollessa sama henkilö valittiin Kolarin kunnansihteeriksi. Valitusprosessin kestäessä sisäasiainministeriö päätti Lapin lääninhallituksen aloitteesta karkottaa henkilön maasta helmikuussa 1956. Neljä SKDL:n kansanedustajaa (Hertta Kuusinen, Eino Tainio, Eino Kilpi, Toivo Friman) jätti karkotuspäätöksestä eduskunnassa kirjallisen kysymyksen, jossa menettely leimattiin poliittiseksi vainotoimenpiteeksi. Kysymyksessä arvioitiin myös sitä, että toistuvista pyynnöistä huolimatta karkotusmääräystä koskeneita asiakirjoja oli ollut vaikea saada edes karkotuspäätöksen kohteen asianajajan nähtäväksi. Sisäasiainministeri Vilho Väyrynen (sd.) totesi maaliskuussa 1956 antamassaan päätöksessä, että sisäasiainministeriö voi ulkomaalaisten Suomeen tulosta ja oleskelusta vuonna 1942 annetun asetuksen 23 §:n nojalla määrätä ulkomaalaisen karkotettavaksi maasta, milloin valtion turvallisuus tai tärkeä syy sitä vaati: asia ei kuulunut valtioneuvoston käsiteltäviin vaan riippui sisäasiainministeriön harkinnasta. Vastauksen mukaan esityksen maasta karkottamisesta teki Lapin lääninhallitus, joka esittämillään perusteilla katsoi, ettei ”lainsäädäntömme mukaan ollut käytettävissä muuta riittävän tehokasta ja nopeata ratkaisua sen lainvastaisen menettelyn ja koko hallintokoneistomme nauttiman arvovallan kyseenlaiseksi saattamisen estämiseksi”, minkä kyseessä olleen henkilön katsottiin toiminnallaan aiheuttaneen. Ks. täysistunnon ptk. 20/1956 vp, 27.3.1956, 336–337.

1374 Ks. PeVL 4/1989 vp, 2–3.

1375 Muutoksen jälkeen hallitusmuodon 84 §:n sääntely Suomen kansalaisuusvaatimuksesta oli aiempaa selvästi suppeampaa: ”Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä tuomarin, puolustusvoimain komentajan ja Suomen Pankin johtokunnan jäsenen virkaan voidaan nimittää sekä eduskunnan oikeusasiamiehiksi valita vain Suomen kansalainen. Sitä, mihin muuhun julkiseen virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on voimassa, mitä laissa säädetään tai laissa annetun valtuutuksen nojalla säädetään tai määrätään.”

1376 Hallituksen esityksessä todettiin, että Pohjoismaisessa yhteistyössä oli 1980-luvulla asetettu tavoitteeksi Pohjoismaan kansalaisten saattaminen mahdollisimman tasavertaiseen asemaan oleskelumaan kansalaisten kanssa. Ks. HE 6/1989 vp, 1–2.

kunnan virkaan voitiin nimittää muukin kuin Suomen kansalainen.¹³⁷⁷ Vastaavasti tuolloiseen valtion virkamieslakiin (755/1986) lisättiin uusi 9 a § (725/1989), jossa oli lueteltu ne tehtävät, joihin voitiin nimittää vain Suomen kansalainen.

Sittemmin Euroopan unioniin kuuluva työntekijöiden vapaa liikkuvuus on joka tapauksessa edellyttänyt muiden jäsenvaltioiden tavoin myös Suomea ja Ruotsia poistamaan kansalaisuuteen perustuvan työntekijöiden syrjinnän.¹³⁷⁸

Tornion ja Haaparannan yhteistyötoimikunta valmisteli 1980-luvun puolivälissä tarpeelliseksi koetun vakituisen yhteistyöelimen perustamista. Vuonna 1987 sellainen päätettiin perustaa Provincia Bothniensis -nimisenä. Perustamisen pääajatuksena oli muuttaa raja entistä enemmän esteestä voimavaraksi. Tornion ja Haaparannan verrattain pienelle ja tiheästi asutulle alueelle katsottiin voitavan rakentaa toimiva yhteinen palveluverkosto.¹³⁷⁹ Yhteistyön painopistealueina oli mainittu elinkeinoelämä ja matkailu, ympäristökysymykset, kulttuuri- ja vapaa-aika sekä koulutus. Ajan henkeä kuvaavasti Tornion kaupunginvaltuusto hyväksyi asian yhteydessä pöytäkirjan, jonka mukaisesti yhteistyön painopistealueena olisi huomioitava lisäksi ”ydinaseettoman vyöhykkeen saaminen”. Maantieteellistä täsmennystä vyöhykkeen laajuudesta ei ollut.¹³⁸⁰ Toimielin perustettiin aluksi kahden vuoden määräajaksi.

1377 Saman pykälän 2 momentti sisälsi kuitenkin poikkeukset niistä tehtävistä, joihin edelleen edellytettiin Suomen kansalaisuutta: ”Kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virkaan voidaan kuitenkin nimittää vain Suomen kansalainen. Muuhun välittömästi kunnanhallituksen alaiseen kunnan keskushallinnon johtavaan virkaan sekä asemaltaan tällaiseen virkaan rinnastettavaan hallinnonalan johtavaan virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jollei kunnan virkasäännössä ole toisin määrätty. Välittömästi kuntainliiton liittohallituksen alaiseen kuntainliiton virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jollei kuntainliiton virkasäännössä ole toisin määrätty.”

1378 Työntekijöiden kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellosta säännökset sisältävässä SEUT 45 artiklassa poikkeuksena ovat julkishallinnon palvelussuhteet, mitä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Oman maan kansalaisuutta voidaan edellyttää ainoastaan niihin virkoihin, joihin kuuluu julkisen vallan käyttämistä ja sellaisten tehtävien hoitamista, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko yhteisössä, eikä tulkintaa siten voida jättää jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan. Ks. VM 26/2015; Koskinen – Kulla 2019, 84, 101–102.

1379 Pietilä 1994, 125.

1380 Tuohon aikaan ydinaseettomien vyöhykkeiden julistaminen tai ainakin julistamisen aikominen oli Pohjoismaissa muodikasta (ks. esim. Ilta-Sanomat, verkkouutinen 19.2.2020: ”Juice Leskinen halusi 1980-luvulla julistaa tonttinsa ydinaseista vapaaksi – nyt Tampereen kaupunki toteutti laulajan haaveen”), mutta kysymys ei ollut oikeudellisesti ongelmaton. Perssonin (2005, 186–187) mukaan Ruotsin oikeusjärjestyksen tuolloinen tulkintakäytäntö suhtautui kielteisesti kunnan toimivaltaan julistautua ydinaseettomaksi vyöhykkeeksi; sen katsottiin olevan valtiolle kuuluvan ulkopoliittisen toimivallan piirissä. Vastaavasti myös Suomessa kunnan nimissä annettuihin kansainvälispoliittisiin kannanottoihin on oikeuskäytännössä suhtauduttu pidättyvästi. Tätä on perusteltu etenkin sillä, että kunnan ei tule harjoittaa ulkopoliittikkaa eikä sitoa kunnan jäseniä kannanottoihin, joita he eivät mahdollisesti pidä hyväksyttävänä. Ydinasepolitiikan osalta Suomen korkein hallinto-oikeus katsoikin Kemiä koskeneessa ratkaisussaan

Sen päättävään elimeen eli hallitukseen tuli viisi edustajaa niin Tornioista kuin Haaparannaltakin ja sille palkattiin projektsihtööri. Yhteistyöelimen ensimmäiset tavoitteet olivat aiemman yhteistyön tapaan käytännönläheisiä, kuten yhteinen matkailuesite ja yrittäjäluetelo sekä liikuntatapahtumien organisointi. Osana toimintaa järjestettiin myös muun muassa koulutusta yrittäjille tullikäytännöistä ja yhteistyöstä tulliviranomaisten kanssa.¹³⁸¹

Provincia Bothniensiksens hallitus valitsi keskuudestaan puheenjohtajan, jota kutsuttiin kuvernööriksi. Hallintohuumorin hengessä valittu kuvernööri ja hallitus¹³⁸², Lapin ja Norrbottenin läänien maaherrat¹³⁸³ kuin provinssin ”kansalaiset” edustajiansa välityksellä¹³⁸⁴ antoivat omat vakuutuksensa, joissa korostettiin uskollisuutta ja tukea rajayhteistyön edistämiseksi – kuitenkin voimassa olleiden lakien ja niiden nojalla annettujen säädösten ja määräysten rajoissa.¹³⁸⁵

KHO 1983 II 28, että kunnan itsehallintoon sisältyvään toimialaan ei kuulunut ydinaseetonta Pohjolaa koskevan vetoituksen allekirjoittaminen. Ks. Harjula – Prättälä 2019, 187.

1381 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 22; Alamäki 1994, 134; Nousiainen 1997, 237–241; Zalams 2001, 61–62; Teerijoki 2010, 392–393.

1382 Guvernörens och regeringens ed: ”Wi göre härmed weterligt, att sedan vi med den högstes försyn hafwa öfwertagit regeringen och emottagit trohetseden, bekräfta och försäkra wi, att det främsta målet i vår werksamhet skall wara gränssamarbetens främjande till varje invånares gagn utan skillnad på fattig eller rik, hög eller låg. Wi will också bekräfta den kristna läran och dess grundprinciper i Torneå och Haparanda liksom de friheter och rättigheter, vilka alla här boende hafwa åtnjutit. Som slutlig bekräftelse hafwa wi detta bref med vår egen hand undersrifwit.”

1383 Öppet bref till Torneå stads och Haparanda kommuns samtliga invånare: ”Wi, Asko Oinas och Curt Boström, med Guds nåde, vasaller under Finlands President och Sveriges Konung, herrar öfwer Lapplands och Norrbottens höfdingadömen, folkets tjänare och tromän uti städerna Rovaniemi och Luleå göra med detta öppna bref weterligt för alla nu lefvande liksom deras efterkommande, att wi i vår sträfvan att förbättra och på alla sätt underlätta det ömsesidiga samarbetet mellan de båda kommunerna till gagn inte bara för världsfreden utan också till allas vår framgång och välsignelse, gifwit och beviljat alla de undersåtar, som lefwa och bo uti Torneå och Haparanda, provinsprivilegium under namnet Provincia Bothniensis i enlighet med vad lagen i privilegiebrefvet bjuder och med det innehåll som efterföljande regeringsförordning fastslaget är. Sålunda förbjuder vi alla våra fogdar och ämbetsmän och alla myndighetsutföware höga som låga och alla andra hwilka dessa än är att handla eller verka mot detta öppna brefs anda och bokstaf, såvida de vilja åtnjuta vår ynnest och undwijka vår näpst. För alla bestyrka detta brefs allvar och wikt hafwa wi det bed våra egenhändiga höga namnteckningar undertecknat.”

1384 Medborgarnas ed: ”För att bekräfta den nya regeringens legitimitet har vi, nedannämnda Ossi Hooli från Torneå och Bengt Westman från Haparanda på hela Provincia Bothniensis befolkningens vägnar, för alla dem som bor där såväl för vår egen som våda efterkommandens del, uppmanat de tvenne praktiga och redeliga karlarna Hannes Manninen från Torneå och Bo-Erik Nilsson från Haparanda att bestyrka och med sina egenhändiga namnteckningar bekräfta denna vår högt uttalade ed: Jag lovar och försäkrar, att jag obrottsligt kommer att vidmakthålla mitt medborgarskap i Provincia Bothniensis liksom de av detta medborgarskap följande samarbetsvillkoren, så länge jag mig levnadsdagar förunnas. Så hjälpe mig Gud till kropp och själ.”

1385 Ks. Medborgarnas ed; Öppet bref till Torneå stads och Haparanda kommuns samtliga invånare; Guvernörens och regeringens ed. Tornion ja Haaparannan yhteinen tiedote 18.6.1987. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

Vuonna 1989 kunnat tekivät sopimuksen Provincia Bothniensuksen vakinaistamisesta, koska kokeiluyhteistyöstä saadut tulokset olivat olleet myönteisiä. Organisaatiomalli, henkilöresursointi ja toimintamäärärahojen osoittaminen jatkuivat entiseltä pohjalta. Haaparanta myönsi toimintaan vuosittain vähintään 150 000 kruunua ja Tornio 100 000 markkaa. Provinssin yhteydessä toimineiden eri alojen työryhmien tuli asettaa vuosittain päivitettäviä pidemmän tähtäimen tavoitteita. Aiempien lisäksi uudeksi painopistealueeksi otettiin teknisen toimen yhteistyö. Tiedotustoimintaa sovittiin myös tehostettavaksi ja tätä varten laadittavaksi viestintäsunnitelma.¹³⁸⁶ Vuonna 1998 yhteistyöelimen hallitus hyväksyi tavoiteohjelman, jonka mukaan sen asemaa kunnallisessa päätöksenteossa vahvistettaisiin edelleen muun muassa yhteisten EU-projektien hallinnoinnin osalta. Tarkoituksena oli kehittää toimintaa siten, että yhä useampi kunnallinen toimiala otettaisiin yhteistyön piiriin ja että provinssia markkinoitaisiin myös EU:n suuntaan rajan ylittävän yhteistyön esikuvana ja edelläkävijänä.¹³⁸⁷

Kuntien välistä rajan ylittävää yhteistyösopimusta uudistettiin vuonna 2000 yhteisten voimavarojen käytön edelleen tehostamiseksi ja palveluiden parantamiseksi. Sopimuksen mukaan kuntien yhteiset kehittämissopimukset siirrettiin Provincia Bothniensuksen hallituksen alaisuuteen. Hankkeiden osalta oli tapauskohtaisesti ratkaistava, oliko toteutuksesta juridisessa päävastuussa Tornio vai Haaparanta.¹³⁸⁸ Yhteistyöorganisaatiolla ei edelleenkään ollut julkisoikeudellista perustaa. Se ei voinut toimia kuntien yhteisenä virallisena osapuolena. Sen hallituksen päätökset oli vietävä tiedoksi ja erikseen päätettäväksi Tornion ja Haaparannan hallituksille ja valtuustoille, joissa päätöksille oli saatava yhtäpitävät hyväksynnät.¹³⁸⁹

Provincia Bothniensista koskevaa yhteistyösopimusta uusittiin myös vuonna 2015. Tavoitteena oli kehittää kaupungeista taloudellisesti ja toiminnallisesti houkutteleva kansainvälinen kaksoiskaupunki, joka olisi rajayhteistyön edelläkävijä maailmanlaajuisesti.

1386 Permamentning av Provincia Bothniensis – samarbetet. Haparanda kommun kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll 18.12.1989, dnr 1989.250. Haparanda Stadsarkiv. Provincia Bothniensis julkaisi muun muassa yhteisen palvelu- ja yritysluettelon ja monikielisen matkailuesitteen. Ks. Provincia Bothniensis. Resurssguide Haparanda & Tornio, 1990; Provincia Bothniensis. Tornio & Haparanda -matkailuesite englanniksi ja venäjäksi, 1998.

1387 Haaparannan kunnanvaltuustossa asiaa käsiteltäessä yhteistoimielimen kustannusten jaosta esitettiin kuitenkin myös soraäänä. Vähemmistöön jääneet valtuutetut olisivat halunneet muuttaa kustannustenjakoa paremmin kuntien asukasmäärät huomioivaksi. Provincia Bothniensis – målprogram till år 2000. Haparanda kommun kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll 16.11.1998. Haparanda Stadsarkiv.

1388 Pääsopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välisestä yhteistoiminnasta, Tornion kaupunginvaltuusto 20.6.2000 § 58. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat liitteineen 1.1-31.12.2000, Ca:2, dnro 132/00902/00.

1389 Yhteistyöelin ei myöskään voinut esimerkiksi palkata työntekijöitä. Tarvittava henkilöstä palkattiin joko Tornion tai Haaparannan työntekijäksi ja sen mukaan määräytyi myös muun muassa sovellettava työläinsäädäntö ja sosiaaliturvasäännökset. SM 4:2002, 69, 100–101.

Vallinnutta oikeustilaa vastaavasti Provincia Bothniensis määriteltiin vapaaehtoiseksi yhteistyöorganisaatioksi, joka koordinoi ja toteuttaa kuntien välistä rajayhteistyötä. Kustannustenjaon pääperiaate oli edelleen 50/50. Yhteistyöelimellä oli oma kirjanpito, joka oli juridisesti osa sekä Tornion että Haaparannan kirjanpitoa ja eriytettiin muusta toiminnasta kirjanpidon tunnisteilla. Sopimuksessa todetun mukaan kirjanpidossa noudatettiin molempien maiden voimassa olevaa lainsäädäntöä ja molemmilla sopijapuolilla oli oikeus tehdä kirjanpitoon erillistarkastus. Provincia Bothniensista koskevan toiminnan lisäksi sovittiin, että eri toiminta-aloja koskevia erillissopimuksia tehtiin tarpeen mukaan ja kummankin sopijapuolen toiminnassa sovellettavien säädösten mukaisesti. Erillissopimuksessa tuli aina määritellä muun muassa juridisesti vastuullinen taho, talous ja maksuosuudet sekä tarvittaessa mainittava, kumman maan lakia tai säännöksiä noudatetaan.¹³⁹⁰

Tätä kirjoittaessa Tornion ja Haaparannan yhteistyösopimuksen viimeisin päivitys on tehty vuonna 2022. Se vastaa sisällöllisesti aiempaa, mutta yhteistoimielimen nimeksi on muutettu TornioHaparanda. Ruotsinkielisissä ja kansainvälisissä yhteyksissä on sovittu käytettäväksi nimeä HaparandaTornio.¹³⁹¹ Markkinointiyhteyksissä Torniossa ja Haaparannassa on käytetty myös termiä kaksoiskaupunki eli Twin City ja järjestetty monien muiden rajan ylittävien kulttuuritapahtumien ohella vuosittaista musiikkitapahtumaa nimeltä Twin City Festival.¹³⁹²

Ilkka Teerijoen mukaan 2000-luvulla rajanaapurikuntien yhteistyön tiivistymisen myötä oli palattu tilanteeseen, jossa vuoden 1809 valtakunnanrajan merkitys oli käynyt entisestään vähäisemmäksi.¹³⁹³ Toisaalta vuonna 2019 Tornion ja Haaparannan rajayhteistyön kehittäjän tehtävästä irtisanoutunut henkilö arvosteli julkisesti rajayhteistyön riittämätöntä resursointia ja pelkäsi, että kaupungit olivat menettämässä erityisasemansa. Hänen mukaansa muut olivat jo menneet ohi, mistä hän mainitsi erityisesti Oulun ja Luulajan maantieteellisestä etäisyydestään huolimatta tiivistyneen yhteistyön.¹³⁹⁴ Myös aiemmin mainittu erityisesti Vaasan ja Uumajan

1390 Huvudavtal för gränssamarbete mellan Torneå och Haparanda, dnr KS 2015/233. Haparanda Stadsarkiv.

1391 Tornion ja Haaparannan kaupunkien välisen rajayhteistyön pääsopimuksen päivittäminen, Tornion kaupunginvaltuusto 20.06.2022 § 73. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 2022, 00.02.00:9, dnro 2145/04.04.02/2022.

1392 Kaksoiskaupunki-käsitteen osalta on mielenkiintoista, että sitä käytettiin esimerkiksi vielä 1970-luvun alkupuolella puhuttaessa Kemi–Tornio-alueesta. Ks. Puro 1973, 111. Kemissä sijaitsevan lentoaseman nimi on kuitenkin edelleen Kemi-Tornion lentoasema. Ks. Finavia, verkkopalvelu. Lentoasemat/Kemi–Tornio. Luettu 25.5.2023.

1393 Teerijoki 2010, 525.

1394 Yle, verkkouutinen 10.12.2019: ”Tornio ja Haaparanta ovat menettämässä erityisasemansa – Rajayhteistyön kehittäjä erosi tehtävästään.” Oulu ja Luulaja ovat myös sopineet kahdenvälisistä suhteistaan erillisellä yhteistyösopimuksella, jonka mukaisesti ne pyrkivät yhdessä edistämään alueensa myönteistä kehitystä ja houkuttelevuutta. Yhteistyöhön kuuluvat myös sopijapuolten säännölliset kokoukset ja jatkuva yhteydenpito. Oulun kaupunki, verkkouutinen 16.4.2021: ”Oulu ja Luulaja vahvistavat yhteistyötään”. Luettu 25.5.2023.

vetämä Merenkurkun alueen EAYY-muotoinen yhteistyö edustaa ainakin instituti-onaaliselta muodoltaan Tornion–Haaparannan-seutua pidemmälle menevää rajan ylittävää yhteistoimintaa.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen kirjallisten lähteiden perusteella vaikuttaa siltä, että Tornio ja Haaparanta ovat tehneet pitkälti voitavansa kunnallista toimintaa koskevan sääntelyn rajoissa. Niiden rajan ylittävän yhteistyön etsikköaika sijoittui etenkin 1990-luvulle ja hieman sen molemmille puolille, jolloin länsieurooppalainen yhdentyminen oli muutenkin voimissaan. Suomen ja Ruotsin valtiot eivät kuitenkaan pystyneet lopulta tulemaan yhteistyön oikeudellisessa kehittämisessä kuntia vastaan, vaikka poliittista tahtoa tähän nähtävästi oli. TwinCity eli kaksoiskaupunki on hyvä mainosslogan ja yhteistoiminnan tavoite. Viimeistään 2020-luvun alun koronakriisin valtiolliset rajoitustoimenpiteet kuitenkin osoittivat, että tarvittaessa kaksoiskaupungin halki saadaan edelleen nopeasti raja pystyyn, mikäli valtiolliset päätöksentekijät katsovat tämän tarpeelliseksi. Tässä mielessä Suomen tai Ruotsin oikeusjärjestykset eivät tunnista Tornion ja Haaparannan kaksoiskaupungin erityisasemaa – sellaisen aikaansaaminen osoittautui ainakin vuosituhannen vaihteessa oikeudellisesti ylitsepääsemättömän vaikeaksi.

5.3.3 Muut rajakunnat

Tornion ja Haaparannan lisäksi myös muut Tornionlaakson kunnat ovat tehneet rajan ylittävää yhteistyötä monilla aloilla. Aiemmassa tutkimuksessa, selvityksissä ja paikallishistoriallisessa kirjallisuudessa niiden välistä yhteistyötä on kuitenkin käsitelty vähemmän kuin Tornion ja Haaparannan yhteistoimintaa. Myöskään tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista tehdä järjestelmällistä kuntakohtaista tarkastelua toteutuneiden ja suunniteltujen rajan ylittävien kunnallisten yhteistyömuotojen osalta. Siten käsittelen tässä alaluvussa lähinnä sitä yhteistyötä, josta olen saanut tietoa esimerkiksi säädösvalmisteluasiakirjoista ja niihin liittyvistä kuntien lausunnoista, pohjoismaisista mietinnöistä sekä Tornionlaakson rajan ylittävää yhteistyötä koskeneista selvityksistä. Niistä saatava kuva ei ole kaikenkattava, mutta kaiketi riittävä rajakunnallisen yhteistyön muotojen ja luonteen hahmottamiseksi.

Övertorneå – Ylitornio

Rajakunnallista yhteistyötä tehtiin Tornionlaakson kunnissa vielä ainakin 1970-luvulla pääosin ei-muodollisesti. Ylitornion ja Övertorneån välillä järjestettiin aika ajoin kuntien edustajien välisiä yhteistapaamisia ja neuvotteluita. Samoihin aikoihin Tornion ja Haaparannan Provincia Bothniensiksen perustamisen kanssa myös Ylitornio ja Övertorneå perustivat keskinäisen yhteistyöryhmän. Sen tarkoituksena oli kokoontua vähintään vuosittain keskustelemaan mahdollisista yhteisistä projekteis-

ta muun muassa elinkeinoelämän ja kulttuurin aloilla.¹³⁹⁵ Kunnat olivat aloittaneet terveyskeskusten yhteisen viikonloppupäivystyksen jo 1970-luvulla. Periaatteena oli, että kunnat vastasivat päivystystoiminnasta vuoroviikonloppuisin. Norrbottenin lääninhallituksen vuoden 1992 raportin mukaan järjestelmä toimi hyvin ja perustui kuntien sairaanhoidosta vastanneiden virkamiesten välisiin sopimuksiin. Hyvin toimivaa yhteistyötä oli myös ambulanssitoiminnan sekä pelastustoimen osalta, jossa yhteistyössä oli mukana myös Pellon kunta.¹³⁹⁶

Aiempaan tapaan Övertorneån ja Ylitornion välillä oppilaita kävi myös koulua rajan ylittävästi. Rajan symbolista merkitystä ilmentää, että koulujen oppilailla oli vuosittain rajan ylittäviä kilpailuja, jotka kantoivat nimeä Gränskampen.¹³⁹⁷ Vuonna 1996 Övertorneälle perustettiin myös Gränsälvgymnasiet-niminen lukio, jonka myötä aloitettiin lukioyhteistyö Ylitornion lukion kanssa. EU-ajan alettua Övertorneån ja Suomen puolen kuntien välillä on ollut myös useita yhteisiä Interreg-projekteja. Niistä yksi merkittävimmistä oli Ruotsin puolen Pelloon sijoitettu tornionlaaksolaista yhteistä aluekäsitystä edistämään pyrkinyt, Suomen ja Ruotsin opetussuunnitelmia noudattanut kieli- ja kulttuurikoulu.¹³⁹⁸ Kunnilla on ollut myös yhteinen matkailutiedotuspiste, elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvä kiinteistöyhtiö sekä kulttuuriyhteistyöprojekteja. Kuntien asukkailla on lisäksi ollut mahdollisuus käyttää kuntien urheilupaikkoja rajan molemmin puolin.¹³⁹⁹

Ongelmalliseksi Övertorneån ja Ylitornion välisessä yhteistyössä oli koettu muun muassa työeläkemaksuihin ja verotukseen liittyvät kansalliset erot. Maiden keskenään erilaisen sääntelyn nähtiin aiheuttaneen kuntien välistä kilpailuepätasapainoa ja osaltaan vähentäneen paikallispoliitikkojen innostusta rajan ylittävän toiminnan edistämiseen.¹⁴⁰⁰ Kunnat olivat kuitenkin pitäneet jo pohjoismaisen kunnallista yhteistyötä yli valtakunnanrajojen koskevan sopimuksen valmistelun yhteydessä tär-

1395 NU 1973:1, 90; Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 13.

1396 Katastrofivalmiuden ja mahdollisten virka-apupyyntöjen varalta Ruotsin puolen ollessa päivystysvastuussa Suomen puolella oli takapäivystys ja toisinpäin. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 13–14; Övertorneå kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott. Sammanträdesprotokoll 2000-03-13, lausunnot asiassa ju dnr 2000/776/K.

1397 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 13.

1398 Ks. Prokkola – Zimmerbauer – Jakola 2015, 111–112.

1399 Ainakin ennen 1990-luvun alkua kunnat olivat myös järjestäneet yhteisiä kotiseutujuhlallisuuksia, mutta niiden järjestäminen oli päättynyt Norrbottenin lääninhallituksen raportin mukaan aloitekyvyn ja puuhahenkilöiden puutteeseen. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 13; Tornionlaakson neuvosto 1995, 9; SM 4:2002, 70.

1400 Esimerkkinä yhteistyön epäonnistumisesta on mainittu kuntien välinen lentokenttäprojekti 1980-luvulla. Kenttä oli tarkoitus sijoittaa Ylitorniolle ja rahoittaa molempien maiden julkisin varoin. Suunnitelma kuitenkin haudattiin, koska molempien kuntien yhtäläisestä pääsystä kentälle ei saatu riittäviä takeita. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 3; Ylitornion kunnan lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 16.12.1998 hallituksen esityksestä (HE 191/1998 vp) laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä. HaV ptk 106/1998 vp, liite D 8 §; Övertorneå kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott. Sammanträdesprotokoll 2000-03-13, lausunto asiassa ju dnr 2000/776/K.

keänä, että rajakuntien välinen yhteistyö saisi julkisoikeudellisen toimintamuodon mahdollistavan sääntelykehikon.¹⁴⁰¹

Övertorneån kunta oli myös paikka, jonne sijoitettiin 1970-luvun alussa pohjoismaisella yhteistyöllä perustettu Pohjoiskalotin ammattikurssikeskus. Oppilaitos perustettiin Suomen, Norjan ja Ruotsin tekemällä valtiosopimuksella (SopS 52/1971) aluksi kolmivuotisena kokeilutoimintana. Suomalaisten osuudeksi oppilasmäärästä arvoitiin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä 70 henkilöä eli kolmannes oppilaispaikkojen kokonaismäärästä. Keskukseen perustamisen taustalla oli Ruotsin 1960-luvun lopulla Suomelle ja Norjalle tekemä yhteistyöehdotus. Ammattikurssikoulutuksen laajentamisen katsottiin olevan ajankohtaista koko Pohjoiskalotille, koska käynnissä oli laaja yhteiskunnallinen rakennemuutos. Tarkoituksena oli myös luoda alueelle uusia työpaikkoja.¹⁴⁰² Sinänsä kyse ei ollut Tornionlaakson kuntien välisestä vaan valtiollisesta yhteistyöstä, mutta myös Övertorneån kunta on itse nostanut koulutuskeskuksen esiin merkittävänä rajan ylittävän toiminnan muotona kunnan alueella.¹⁴⁰³

Kurssikeskuksen perustamista koskeneen sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti sen tarkoituksena oli edistää ammattikoulutusta erityisesti sopijavaltioiden pohjoisimmassa osassa. Saman artiklan 2 kohdassa määrättiin, että opetus tuli järjestää siten, että sitä voi seurata osanottaja, jonka äidinkielenä on joko suomi, norja tai ruotsi. Artiklan 3 kohdan nojalla ammattikurssikeskuksen toimintaan sovellettiin Ruotsin sääntelyä työttömille järjestettävistä ammattikursseista, ellei sopimusmääräyksistä muuta johtunut.

Sopimuksen 2 artiklan mukaan kurssikeskuksella oli hallitus, joka muodostui kahdesta jäsenestä kustakin kolmesta maasta. Hallitus jakoi 4 artiklassa määrättyllä tavalla koulutuspaikat siten, että kukin maa sai käyttää hyväkseen kolmanneksen kunkin kurssin paikoista. Mikäli jokin maa ei halunnut käyttää koko osuuttaan, kurssihallitus jakoi käyttämättä jääneet paikat toisten maiden kesken

Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että Norrbottenin läänin työvoimalautakunta maksoi kurssien osanottajille avustuksen, joka vastasi Ruotsissa työmarkkina-koulutuksesta maksettavaa perusavustusta. Suomesta ja Norjasta tulleille osanottajille maksetun perusavustuksen maksoivat osanottajan kotimaan asianomaiset viranomaiset jälkikäteen Norrbottenin läänille.¹⁴⁰⁴

1401 NU 1973:1, 36.

1402 HE 144/1971 vp, 1–2.

1403 Ks. Övertorneå kommun. Kommunstyrelsens arbetsutskott. Sammanträdesprotokoll 2000-03-13, lausunto asiassa ju dnr 2000/776/K.

1404 Saman 5 artiklan 2 kohdan nojalla kursseihin osallistuvien tuli lisäksi saada kotimaassaan vastaava koulutuksesta maksettavat avustukset. Sopimuksen 7 artiklassa kuitenkin määrättiin, että mikäli kurssin osanottaja meni koulutuksensa päätettyään töihin muualle kuin kotimaahansa, tulivat avustukset

Suomen eduskunnan ulkoasianvaliokunta totesi mietinnössään, että myös Ruotsissa asuvia suomalaisia koulutettaisiin kurssikeskuksessa Ruotsin kiintiön puitteissa. Valiokunta korosti kurssitoimintaa koskevan tiedottamisen tehostamista, jotta myös ”ammattitaidoton Ruotsissa asuva suomenkielinen työtön työvoima kasvavassa määrin voisi hakeutua Pohjoiskalotin ammattikurssikeskukseen.”¹⁴⁰⁵

Pohjoiskalottikomitean suosituksesta sopijavaltiot päättivät vuoden 1974 sopimuksellaan (SopS 10/1976) vakinaistaa ammattikurssikeskuksen toiminnan kokeilukauden päätyttyä. Suomen hallituksen esityksessä todetun mukaisesti aiempi ja uusi sopimus poikkesivat toisistaan vain vähän.¹⁴⁰⁶

Vuonna 1991 sopijavaltiot tekivät uuden sopimuksen (SopS 112/1991), jolla keskuksen toiminta muutettiin säätiömuotoiseksi perustamalla Pohjoiskalotin koulutussäätiö. Sen kotipaikaksi määrättiin 1 artiklassa edelleen Övertorneå ja tehtäväksi järjestää ja kehittää työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta etupäässä Suomen, Norjan ja Ruotsin pohjoisimpien osien tarpeita silmällä pitäen. Säätiölle annettiin myös oikeus myydä muita koulutustoimintaan liittyviä palveluja ja tuotteita.

Sopimuksen 2 artiklan mukaisesti säätiön toiminta määrättiin rahoitettavaksi pääasiasa kursseista ja toimeksiannoista saatavin tuloin, eikä se pyrkinyt tuottamaan toiminnallaan voittoa. Rahoituksen perusta tuli kuitenkin valtioilta, koska 6 artiklan 1 kohdassa määrätyn mukaisesti sopijavaltiot sitoutuivat maksamaan opiskelijoittensa kursseille osallistumisesta aiheutuvat todelliset kustannukset. Saman artiklan 2 kohdassa Suomi sitoutui säätiön kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana ostamaan siltä vuosittain 60, Norja 100 ja Ruotsi 140 vuotuista koulutuspaikkaa.

Ennen sopimuksen hyväksymistä Ruotsin valtio oli aiemman sopimuksen nojalla avustanut toimintaa huomattavilla määrärahoilla, koska kustannukset oli sovittu jaettavaksi maiden oppilasmäärien suhteessa. Suomen osuus oli jäänyt huomattavasti pienemmäksi ja tästä oli seurannut eriarvoisuutta maiden mahdollisuuksissa vaikuttaa laitoksen koulutussuunnitteluun. Suomen hallituksen esityksen mukaan koulutusta ei ollut pystytty sopeuttamaan ja kehittämään Suomen olojen ja vaatimusten mukaisesti.¹⁴⁰⁷

ja koulutuskustannukset sen maan maksettavaksi, jossa hän oli töissä kolmen kuukauden kuluttua koulutuksen päättymisestä. Hallituksen esityksessä odotettiin, että kaikki palasivat kotimaahan. Mikäli joku ei palannut, jäi hänen osaltaan Suomen maksettavaksi ainoastaan perheavustus ja asutuskustannusten korvaus. Ks. HE 144/1971 vp, 1.

1405 UaVM 16/1971 vp, 1.

1406 Esityksen mukaan sopimuksesta aiheutui Suomelle pysyviä suurehkoja kustannuksia, mikä satoi eduskuntaa valtion vuosittaista tulo- ja menoarviota vahvistettaessa. Siksi sopimus koski eduskunnan toimivaltaa ja edellytti sen suostumusta. Ks. HE 38/1975 vp, 1–2.

1407 Kurssikeskuksessa noudatettiin myös pääsääntöisesti ruotsalaisia opetusohjelmia ja niiden kääntäminen suomeksi oli ollut hidasta muun muassa varojen puutteen vuoksi. Esityksessä suomittiin myös monia opetusaloja hyvin traditionaaliseksi ja ”tämän päivän ammattirakenteita kalottialueella” vastaamatto-

Pohjoiskalotin koulutussäätiön toiminta Övertorneålla on jatkunut samalta pohjalta ja vuodesta 2000 lähtien ja valtiot ovat sitoutuneet jatkamaan toimintaa määräajaksi kerrallaan.

Suomen vuonna 2000 allekirjoittama sopimus (SopS 61/2001) vastasi sisällöltään aiempaa, mutta Suomi sitoutui lisäämään hankkimiensa koulutuspaikkojen määrää kasvaneen kiinnostuksen vuoksi. Lisäpaikkojen hankintaa puolsi hallituksen esityksen mukaan muun muassa Pohjois-Suomen vaikea työllisyystilanne.¹⁴⁰⁸

Vuonna 2002 tehdyn sopimuksen (SopS 15/2004) mukaisesti sopimuskausi pidentettiin kolmivuotisesta nelivuotiseksi, jotta koulutussäätiön toiminta, koulutuksen suunnittelu ja toteuttaminen olisi voinut olla entistä pitkäjänteisempää.¹⁴⁰⁹ Vaikka sopimuksen perusajatus on pysynyt pitkälti ennallaan, oikeudellista ja yhteiskunnallista muutosta kuvannee, että sen tekstimäärä on kuitenkin jatkuvasti kasvanut (ks. SopS 3/2020).¹⁴¹⁰

Vuonna 2020 Suomessa voimaan tulleen sopimuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) totesi lausunnossaan asiassa eduskunnan mietintövaliokuntana toimineelle sivistysvaliokunnalle olevan tärkeää, että koulutussäätiöllä olisi mahdollisuus vastaisuudessa hakea tutkintojen järjestämisoikeuksia ennakoidun työvoima- ja osaamistarpeen pohjalta. Erityisenä kysymyksenä nousi sosiaali- ja terveystieteiden koulutus sekä Pohjoiskalotin alueella meneillään olleet useat suurhankkeet: tekniikan ja teollisuuden osaajille olisi laajasti tarvetta.¹⁴¹¹

Lappilaiskansanedustaja Heikki Autto (kok.) totesi vastaavasti sopimusta koskeneessa eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelussa, että Euroopassa katseet olivat kääntyneet kohti pohjoista, koska alueella oli huomattavia pohjoismaisia ja kansainvälisiä

miksi. Koulutuskeskuksen muuttaminen säätiöksi tarkoitti myös hallinnollisen riippuvuuden päättymistä Ruotsin työmarkkinalaitokseen, kuten sitä ettei toiminnassa tarvitsisi enää noudattaa Ruotsin raskaina pidettyjä taloudellisia seurantaohjelmia. HE 111/1991 vp, 1–2.

1408 Ruotsi ja Norja olivat allekirjoittaneet sopimuksen jo aiemmin ja niiden osalta se oli tullut voimaan jo 1.1.2000. Sopimuksen myöhäisempi voimaantulo Suomessa johtui edelleen siitä, että valtion talousarvioon liittyvien sitoumuksiensa vuoksi eduskunnan suostumus katsottiin Suomessa tarpeelliseksi. Sopimus kattoi vuodet 2000, 2001 ja 2002 ja sen 11 artiklan nojalla työvoimakysymyksistä vastanneet ministeriöt seurasivat ja arvioivat joka kolmas vuosi säätiön toimintaa ja sopimuksen tarkistamistarvetta. Ks. HE 190/2000 vp, 1–2.

1409 HE 97/2003 vp, 2.

1410 Vuonna 2020 Suomessa voimaan tulleen sopimuksen hyväksymistä koskeneen hallituksen esityksen mukaan ulkopuolisessa arvioinnissa oli todettu, että säätiön tarjoama koulutus oli laadukasta ja tuotti lisäarvoa sekä osallistujille, henkilökunnalle että työmarkkinoille. HE 94/2019 vp, 3.

1411 Lapin ELY-keskuksen lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle 2.12.2019, KEHA/4034/2019.

investointeja. Taloudellisen aktiivisuuden suunta oli Autton mukaan kääntymässä kohti Suomen, Ruotsin ja Norjan raja-aluetta, mikä korosti pohjoismaisen yhteistyön ja työvoiman liikkuvuuden tärkeyttä.¹⁴¹²

Vastaavan kaltaista valtiosopimusperustaista Pohjoismaiden välistä pohjoisten alueiden oppilaitosyhteistyötä ei ole muissa yhteyksissä valmisteltu saatikka toimeenpantu. Mikäli esimerkiksi arktiselle korkeakouluyhteistyölle katsottaisiin olevan tarvetta muodostaa aiempaa institutionalisoidumpia muotoja, Pohjoiskalotin koulutussäätiö voi tarjota esimerkin jo pitkään jatkuneesta rajan ylittävästä yhteistoiminnasta koulutuksen saralla.

Pajala – Pello, Kolari, Muonio

Pohjoisempana Tornionlaaksossa Pajalan ja Suomen rajakuntien Pellon, Kolarin ja Muonion välillä on niin ikään ollut monenlaista rajan ylittävää yhteistyötä. Se on koskenut muun muassa pelastuspalvelua, koulutusta, kulttuuritoimintaa, elinkeinoelämän kehittämistä ja jätehuoltoa. Ainakin 1990-luvun alussa Pajalan ja Kolarin välinen pelastuspalveluyhteistyö perustui molempien kuntien pelastuspäälliköiden keskinäiseen yhteisymmärrykseen molemminpuolisesta avunannosta, mutta varsinaista kirjallista sopimusta asiasta ei tuolloin ollut tehty.¹⁴¹³ Norrbottenin lääninhallituksen rajan ylittävää yhteistyötä käsitelleen vuoden 1992 selvityksen mukaan oli yleisestikin tyypillisintä, että Tornionlaakson kuntien pelastustoimen yhteistyö perustui pääosin suullisiin sopimuksiin, eikä useinkaan muodollisesti sovittuihin toimintasääntöihin tai määräyksiin kustannusten jakamisesta. Kirjallisia sopimuksia ei ollut nähty välttämättömiksi: yhteistyötä oli ohjannut pääosin tapauskohtainen käytännön toiminta ja luottamus siihen, että se jatkuisi niin kauan kuin herrasmiehsopimuksista pidettiin kiinni. Muodollisten sopimusten tekemistä pidettiin kuitenkin hyödyllisenä ainakin sen kannalta, että tällöin pelastushenkilökunnan menettelytavat olisivat selkeämmät ja ennalta sovitut säännöt varmistaisivat paremmin myös väestön turvallisuudesta huolehtimisen.¹⁴¹⁴

Pajalan kunta on katsonut, että meänkielen aseman virallinen tunnustaminen Ruotsissa mahdollisti sen käytön myös rajan ylittävässä virallisessa yhteydenpidossa ja kirjeenvaihdossa. Övertorneån kunnan tavoin myös Pajalan kunta on nostanut esiin maiden toisistaan poikkeavat taloudelliset, hallinnolliset ja oikeudelliset olosuhteet rajan

1412 Täysistunnon ptk. 74/2019 vp, 3.12.2019, asiakohta 10.

1413 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 15. Tornionlaakson neuvosto 1995, 9; Pajala kommun. Ytterrande angående gränskommunalt samarbete. 2000-04-10. Asiassa ju dnr 2000/776/K.

1414 Kuntien välisistä muodollisista sopimuksista löytyi myös esimerkkejä: ”I en del fall kan dock skriftliga avtal om biträde föredragas. Som exempel kan nämnas avtal mellan Muonio och Pajala kommuner om biträde vid räddnings-insatser i trakten av Muodoslompolo och mellan Pajala och Kolari kommuner om biträde i området i höjd med Kolari.” Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 19.

ylittävää yhteistyötä haittaavina tekijöinä. Ainakin vuosituhanen vaihteessa koettiin, että EU-jäsenyys ei ollut tuonut ratkaisevaa parannusta etenkin elinkeinoelämän ja julkisen sektorin rajan ylittävään yhteistoimintaan. Väestön vähentyessä ja ikääntyessä yhteistyö nähtiin kuitenkin olennaisen tärkeäksi, jotta kunnallinen palvelutaso voitaisiin säilyttää.¹⁴¹⁵

Kiiruna – Enontekiö – Kautokeino

Sopimusperustaisen yhteistyön osalta ainakin myös Kiirunan ja Enontekiön kunnat tekivät maiden palolakien nojalla vuoden 1971 alusta voimaan tulleen sopimuksen. Sen mukaan Kiirunan kunta sitoutui hoitamaan palontorjuntaa Enontekiön kunnan alueeseen kuuluvissa Kaaresuvannossa ja Käsivarressa. Tämän toimeenpanemiseksi Kiirunan ja Enontekiön palotoimesta vastaavat henkilöt määrättiin huolehtimaan tarvittavista hälytysuunnitelmista. Pelastustoimen johtajana toimi Enontekiön palopäällikkö. Kuitenkin Kiirunan paikalla ollut päällystö saattoi hoitaa tehtävää, kunnes Enontekiön palojohto saapui paikalle. Enontekiön kunta sitoutui puolestaan korvaamaan Kiirunalle aiheutuneet kustannukset sopimuksessa määrätyn hinnaston mukaisesti.¹⁴¹⁶

Kiirunan, Enontekiön ja Norjan Kautokeinin kunnat olivat myös 1970-luvulla perustaneet yhteistyökomitean. Se keskusteli alueelle yhteisistä asioista ja teki tarvittaessa aloitteita rajakuntien kunnanvaltuustoille, muille päätöksentekooelimelle sekä Pohjoismaiden neuvoston kunnallisasioita käsittelevälle valiokunnalle. Komitea kokoontui muutaman kerran vuodessa.¹⁴¹⁷ Yhteistyötä oli myös esimerkiksi kirkollisissa toiminnassa.¹⁴¹⁸

Ainakaan vuosituhanen vaihteessa Kiirunan kunta ei katsonut julkisoikeudellisen rajan ylittävän yhteistyöelimen perustamista tarpeelliseksi, koska yhteistyö ei kunnan lausunnon mukaan ollut siihen mennessä ollut kovin laajamittaista.¹⁴¹⁹ Pohjoisimman rajaseudun etelää vähäisemmäksi koettu rajan ylittävä yhteistyö voi selittyä Tornionlaakson neuvoston vuoden 1995 SWOT-analyyssissä todetun tavoin

1415 Pajala kommun. Yttrande angående gränskommunalt samarbete. 2000-04-10. Asiassa ju dnr 2000/776/K.

1416 Sopimukseen sisältyi myös Suomen tuolloisen palolain 18 §:n 1 momentissa edellytettyä vastaava määräys, jonka mukaisesti Enontekiön kunta alisti sopimuksen Lapin lääninhallituksen hyväksyttäväksi. Ks. sopimuksen teksti NU 1973:1, 152–153. Kiirunalla on ollut pelastustoimen sopimusperusteista yhteistyötä myös Norjan Narvikin kanssa, ja kummankin naapurimaan kuntien kanssa tehty yhteistyö oli ainakin vuosituhanen vaihteen tilanteessa sujunut ongelmitta. Ks. Kiruna kommun. 200.03.20. Promemoria angående gränskommunalt samarbete. Asiassa ju dnr 2000/776/K.

1417 Tuolloin ajankohtaisia asioita olivat muun muassa Kaaresuvannon siltahanke ja hillanpoiminta, jota koskevista oikeuksista suomalaisilla ja norjalaisilla oli paikallista erimielisyyttä. Komitea käsittelee myös saamelaisten aseman parantamista koskeneita kysymyksiä. NU 1973:1, 35.

1418 Yhteisiä jumalanpalveluksia järjestettiin ja pohjoisimpien seurakuntien papit auttoivat rajan ylittävästi toisiaan erilaisten kirkollisten toimitusten hoitamisessa. Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 17.

1419 Kiruna kommun. 200.03.20. Promemoria angående gränskommunalt samarbete. Asiassa ju dnr 2000/776/K.

alueen syrjäisellä sijainnilla, pitkillä etäisyyksillä, huonolla saavutettavuudella, harvalla asutuksella ja pienellä väestöpohjalla.¹⁴²⁰

Pohjoisimman raja-alueen yhteistyön edistämistä on selvitetty jo 1970-luvulla, jolloin Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä aloitettiin keväällä 1973 aluepoliittisen yhteistyön ohjelmointi. Pohjoismainen alueellinen virkamieskomitea NÄRP sai ministerineuvostolta toimeksiannon valita yksi tai kaksi raja-aluetta selvitystyötä varten. Tehtävänä oli kartoittaa tarkasteltavilla rajaseuduilla vallinneet olosuhteet ja selvittää, miten rajaseutujen ongelmia voitaisiin ratkaista pohjoismaisen yhteistyön avulla. NÄRP puolestaan asetti erillisen haja-asutusalueiden rajanyhteistyötä käsitelleen työryhmän, joka kuntien kanssa neuvoteltuaan päätti keväällä 1975 valita tutkimusalueekseen Suomesta Enontekiön ja Muonion, Norjasta Kautokeinin sekä Ruotsista Karesuandon ja Kiirunan kunnan rajaseudut. Työryhmän käytännön rajayhteistyökokeilua koskeneita suunnitelmia sisältänyt perusselvitys julkaistiin vuonna 1976.¹⁴²¹

Alueen rajayhteistyön kehittymisen esteeksi koettiin, että se oli jakautunut kolmeen toisistaan erillään olleeseen elinkeinoalueeseen, jotka olivat taloudellisessa mielessä toisistaan irrallisia. Katsottiin, että joidenkin kunnallisten palvelumuotojen osalta jokaisen kunnan oma väestöpohja oli erikseen riittämätön, mutta yhteenlaskettu väkimäärä olisi riittänyt palveluiden järjestämiseen. Kuitenkin suurten etäisyyksien vuoksi yhteisten palveluiden käytännön hyödyntäminen olisi ollut vaikeaa. Tämän vuoksi raportissa pidettiin tärkeänä edullisten poikittaisten joukkoliikenneyhteyksien aikaansaamista maiden välille.¹⁴²² NÄRP-projekti jatkui 1980-luvulle ja sen tuloksena toimi ainakin yhteispohjoismainen kirjastoauto ja rajan ylittävää leirikoulutoimintaa.¹⁴²³

Hyvinvointipalvelujen järjestäminen

Pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluvien palveluiden kehittyessä ja laajentuessa kunnissa alettiin kokea, että myös kuntalaisten odotukset palveluiden saatavuudesta ja laadusta sekä kuntien velvollisuuksista järjestää niitä olivat kasvaneeet. Tämän osaltaan katsottiin lisäävän rajan ylittävän yhteistyön tärkeyttä myös Suomen ja Ruotsin välisellä rajaseudulla.¹⁴²⁴ Nykyaikaisessa oikeudellisessa ympäristössä kuntien välisiin rajan ylittäviin yhteistyöjärjestelyihin voi kuitenkin liittyä sellaisia oikeudellisia ongelmia, joita ei aiemmin ole tunnistettu. Tästä on esimerkkinä Suomen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1384/2018, jossa KHO ei muuttanut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tekemää ratkaisua.

1420 Ks. Tornionlaakson neuvosto 1995, 22.

1421 Rajaseutuyhteistyötä 1976, 1–3.

1422 Rajaseutuyhteistyötä 1976, 45–46.

1423 Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992, 14–15.

1424 Ks. lisääntyneen yhteistyötarpeen perusteluista Pietilä 1994, 124–128; Leino 1994, 139–143.

Pellon kunta oli valittanut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisusta, jossa se ei ollut Pellon kunnan valituksesta huolimatta muuttanut Lapin aluehallintoviraston tekemää päätöstä. Aluehallintoviraston päätöksen mukaan yksikielisen Pellon kunnan katsottiin toimineen terveydenhuoltolain (1326/2010) vastaisesti ostaessaan päivystyspalveluja Ruotsista yhteistyössä Norrbottenin läänin maakäräjien kanssa Pellossa ja Övertorneålla.

Lapin aluehallintoviraston päätöksen perustelujen mukaan Pellon kunta ei järjestänyt kaikkia kiireelliseen hoitoon kuuluvia palveluja terveydenhuoltolain 6 §:n¹⁴²⁵ mukaisesti kunnan kielellä, koska Pellon terveyskeskuksen päivystysvuoron ollessa Övertorneålla siellä ei aina ollut suomen kieltä taitavaa lääkäriä. Pellolaisten oikeus yhdenvertaisuuteen palvelujen saannissa ei tältä osin toteutunut.¹⁴²⁶ Aluehallintoviraston mukaan päivystyspalveluja koskeneessa sopimuksessa ei ollut huomioitu kuntalaisten oikeutta saada terveydenhuoltopalveluita suomen kielellä, eikä suomen kielen taidon puutteista mahdollisesti aiheutuvia potilasturvallisuusriskejä.¹⁴²⁷ Aluehallintovirasto määräsi Pellon kunnanhallituksen 200 000 euron sakon uhalla järjestämään kiireellisen hoidon palvelut 1.9.2015 lähtien siten, että potilasta hoitava lääkäri osaa suomen kieltä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen mukaan toisissa kunnissa mahdollisesti toteutettava lainvastainen toiminta taikka viranomaisen aikaisempi mahdollisesti virheellinen ratkaisu tai toiminta ei synnyttänyt sellaista luottamuksensuojaa, että lainvastainen toiminta tulisi hyväksyä. Hallinto-oikeuden mukaan asian

1425 Terveydenhuoltolain kyseinen 6 § on kumottu (581/2022). Terveydenhuoltopalvelujen kieltä koskevat säännökset ovat sittemmin sisältyneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 5 §:ään. Ks. HE 56/2021 vp, 57. Kyseisen 5 §:n 1 momentin mukaisesti: ”Sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisen hyvinvointialueen alueella siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisen hyvinvointialueen alueella sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään hyvinvointialueen kielellä. Kielilaisissa (423/2003) säädetään asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään, tulla kuulluksi, saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen.” Saman 5 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään asiakkaan oikeuksista käyttää saamen kieltä muun muassa saamelaisten kotiseutualueen kunnissa tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin hyvinvointialueella sellaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen kuntien ulkopuolella sijaitsevista toimintayksiköissä. Pykälää koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa ei Lapin hyvinvointialueen osalta tai muutoinkaan tarkastella kielisäätelyä rajan ylittävän terveydenhuollon yhteistyön, kuten päivystystoiminnan yhteisen järjestämisen ja siihen liittyvän oikeuskäytännön kannalta. Ks. HE 241/2020 vp, 658–661.

1426 Aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti yhteinen kieli on keskeinen työkalu potilaan ja lääkärin välisessä vuorovaikutuksessa. Potilaan hoitoon osallistuvien ammattihenkilöiden pitää antaa potilaille tietoa hoidosta, toimenpiteistä ja mahdollisista haitoista, joiden perusteella hän voi käyttää potilaan oikeuksista ja asemasta annetun lain (785/1992) 6 §:n mukaista itsemääräämisoikeuttaan ja antaa tietoon perustuvan suostumuksen tutkimuksiin ja hoitoon. Terveyden- ja sairaanhoidossa toimivalla ammattihenkilöllä tulee olla tehtäviensä edellyttämä kielitaito. Suomenkielisen kunnan asukkaille järjestetyissä päivystyspalveluissa työskentelevälle lääkärille ei voida asettaa kielitaidon suhteen niin matalia vaatimuksia, että hän toimii tulkkin avustuksella.

1427 Ks. OM 2021:23, 60.

ratkaisun kannalta ei ollut olennaista, että se ei tullut vireille aluehallintovirastossa Pellon kuntalaisten aloitteesta: toimivaltaisena viranomaisena aluehallintovirasto oli voinut ottaa asian itse tutkittavakseen. Valituksenalaisessa päätöksessä ei ollut kysymys yksittäisestä tapahtumasta vaan kunnan pitkään jatkuneesta toiminnasta päivystyksen järjestämisessä. Hallinto-oikeuden mukaan Pello on yksikielinen kunta, joten päivystyspalvelut tuli järjestää suomen kielellä suomenkielisille potilaille. Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle Pellon kunta oli todennut aiemmin järjestäneensä aiemmin terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitetun kiireellisen sairaanhoitoon liittyvän päivystyksen yhteistyössä Övertorneån kanssa. Kyseinen päivystys oli kuitenkin siirretty Rovaniemelle Lapin keskussairaalaan 1.1.2016 lähtien, jolloin aluehallintoviraston päätöksessä tarkoitettu lainvastainen tila oli poistunut.¹⁴²⁸

Kyseinen hallinto-oikeudellinen prosessi ja sen lopputulos osoittaa ristiriidan, joka voi ilmetä hyvinvointipalvelujen tarkoituksenmukaisen rajan ylittävän järjestämisen ja kansalliseen lainsäädäntöön nojaavan oikeusharkinnan välillä: pitkään jatkunut ja kenties hyvin toimivaksi koettu paikallinen yhteistyö voi osoittautua lainvastaiseksi. Ainakin tässä asiassa kunnallisen yhteistoiminnan ilmeisenä tarkoituksena oli pyrkiä edistämään Tornionlaakson rajaseudun ihmisten nopeaa hoitoon pääsyä kansalaisuudesta tai asuinvaltiosta riippumatta. Toiminnan lainmukaisuutta viranomaisessa tai tuomioistumissa arvioitaessa asian tätä ei puolta ei näytetty punnitun esimerkiksi Suomen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava lailla tarkemmin säädettävällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Oikeudellista arviota ei tehty myöskään siitä, onko kiireellisen sairaanhoidon rajan ylittävällä yhteistyöllä kytköstä perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen jokaisen oikeuteen elämään.¹⁴²⁹ Valtiokeskeinen oikeudellinen ajattelu ja sen mukainen ratkaisutoiminta voinee osaltaan myötävaikuttaa siihen, että Tornionlaakson rajan eri puolet erkaantuvat toisistaan julkisten palveluiden järjestämisen osalta.

1428 Pello kunta katsoi valituksessaan, että yhteistyötä oli järjestetty laajemmin Tornionlaaksoissa jokseenkin vastaavalla tavalla jo 1970-luvulta alkaen, mikä olisi otettava huomioon uhkasakon suuruutta harkittaessa, vaikka varsinaista luottamuksensuojaa vallinneelle ja tosiasiaassa hyväksytylle tilalle ei annettaisikaan. Pellon mukaan lisäksi päivystyksen ollessa Övertorneällä siellä työskennelleistä viidestä lääkäristä vain yksi ei ollut osannut suomea. Niissäkin tilanteissa, joissa suomea osaamaton lääkäri oli toiminut hoitavana lääkärinä, työvuorossa oli aina ollut suomen kielen taitoista muuta henkilökuntaa. He olivat voineet tulkata ruotsia osaamattomille pellolaisille potilaille. Hoitohenkilökunnan kykyä tulkata asiantuntevasti suomesta ruotsiin ja päinvastoin ei ollut Pellon kunnan mukaan asiassa missään vaiheessa kyseenalaistettu. Ks. KHO 1384/2018.

1429 Asia jäsenyi siis ensisijaisesti sitä kautta, kuinka kielelliset oikeudet on turvattava Suomen oikeusjärjestyksen kannalta. Tässä mielessä on merkille pantavaa, että kysymystä ei arvioitu myöskään kielellisiä oikeuksia koskevan perustuslain 17 §:n kannalta. Ks. KHO 1384/2018.

6 SUOMEN JA RUOTSIN VÄLISET RAJAJOKISOPIMUKSET

6.1 Vuoden 1971 sopimus ja rajajokikomissio

6.1.1 Tarve rajan ylittävälle ratkaisulle

Suomen ja Ruotsin välinen raja kulkee pitkin jokia, jotka ovat kytköksissä maantieteellisesti varsin laajoihin vesistöihin.¹⁴³⁰ Rajavesistöjen hallinta on siten kysymys, jonka vaikutukset ulottuvat itse rajajokia ja välitöntä rajaseutua kauemmas. Tässä luvussa käsitellään Suomen ja Ruotsin vuosina 1971 ja 2009 tekemiin rajajokisopimuksiin johtaneita kehityskulkuja sekä sopimusten merkitystä maiden välisen rajan yhteisen hallinnoinnin kannalta. Rajajokisääntelyn tarkempi erittely on tarpeen, koska siinä on aiemmin käsitellyn rajakunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen perustamisyrittäksen tavoin kyse alueellisesta rajan ylittävästä oikeudellisesta toimivallasta. Valmisteluprosesseissa on monia oikeudellisen kokonaisuhteyden muutosta ilmentäviä yhtäläisyyksiä. Keskeisenä erona rajakunnallisen toimielimen valmisteluprosessiin on, että vielä vuonna 1971 valtioiden välillä onnistuttiin sopimaan alueellista oikeudellista toimivaltaa käyttäneen Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission perustamisesta; mutta enää vuosituhaten vaihteessa toimivallan luovuttaminen uudensuomalaiselle rajakunnalliselle toimielimelle ei onnistunut. Samaan aikaan valmisteltiin myös vuoden 1971 rajajokisopimuksen korvaamista uudella sopimuksella, jolla rajajokikomissiolle luovutettuja toimivaltuuksia poistettiin ja palattiin sovelta- maan kansallisia järjestelmiä.

Sotienjälkeisinä vuosikymmeninä Tornion- ja Muonionjokien kalastusta (SopS 30–31/1927) ja uittoa (SopS 19/1949) koskeneet sopimukset olivat edelleen sovellettavina. Pohjoismaiden neuvosto antoi vuonna 1957 suosituksen, jossa Suomen, Ruotsin ja Norjan hallituksia kehoitettiin harkitsemaan yhteistyömahdollisuuksia luonnonvarojen hyödyntämisestä Pohjoiskalotin alueella.¹⁴³¹ Suosituksen myötä asetettu, vuonna 1962 mietintönsä antanut pohjoismainen vesivoimakomitea nosti esiin ajatuksen Suomen ja Ruotsin välisestä vesioikeudellisesta sopimuksesta. Vesivoimakomitean yhteydessä työskennellyt oikeudellinen alakomitea katsoi omassa mietinnössään, että tuolloin suunniteltuun vesivoimarakentamiseen liittyneiden oikeudellisten kysymysten ratkaisu olisi ollut parhaiten hoidettavissa siten, että

1430 Tornionjoen valuma-alueen laajuus on 40 157 km². Noin 60 % valuma-alueesta on Ruotsissa ja loppuosa Suomessa lukuun ottamatta vähäistä aluetta Norjan puolella. Ks. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, verkkopalvelu: ”Tornionjoen valuma-alue”. Luettu 10.11.2023.

1431 Rekommandation nr 12/1957.

rakentamista koskevien erillissopimusten sijaan olisi tehty yleisiä kahdenvälisiä sopimuksia. Sopimuksissa olisi tullut määrätä vielä tuolloin sääntelemättömien vesioikeudellisten kysymysten pääperiaatteista ja menettelytavoista, joita olisi voitu soveltaa niin Pohjoismaiden väliseen vesivoimarakentamiseen kuin muuhun rajavesistöjen käyttöön.¹⁴³²

Vesivoimakomitean mietinnön liitteenä olleessa oikeusneuvos E.J. Mannerin lausunnossa käsiteltiin muun muassa Suomen ja Ruotsin välisen rajan oikeudellista merkitystä suhteessa vesivoimarakentamiseen ja vesistöjen käyttöön yleisesti. Mannerin mukaan perinteisen tulkinnan mukaan valtiosuvereniteetti antoi valtioille periaatteessa rajoittamattoman oikeuden päättää rajojensa sisällä vesi- ja muiden alueidensa käytöstä, mikäli siitä ei aiheutunut haitallisia vaikutuksia naapurivaltioille. Tämä ei kuitenkaan enää tuolloin vastannut valtiosuvereniteetin teoreettista hahmottamistapaa tai kansainvälisoikeudellista käytäntöä: ehdoton suvereniteettitulkinta olisi voinut johtaa seurauksiin, jossa rantavaltioiden yhdenvertaisuus ei toteutuisi.¹⁴³³ Manner toi lausunnossaan esiin myös International Law Associationin (ILA) vuoden 1958 konferenssin hyväksymät rajavesistöjen yhteiskäyttöä koskevat suositukset, jotka korostivat kaikkien rajavesistövaltioiden vesistöjen käytön turvaamista, elleivät valtiot olleet sopineet toisin.¹⁴³⁴

Kansainvälisen vesioikeuden kehittyminen siten puolsi Suomen ja Ruotsin välisiä rajavesistöjä koskevan sopimuksen tekemistä suunniteltuun vesivoimarakentamiseen liittyvien energiatarpeiden ohella. Suomi ja Ruotsi asettivat vuonna

1432 Esimerkkeinä sopimuksissa käsiteltävistä kysymyksistä oikeudellinen alakomitea nosti muun muassa veden ottamista ja vesistöjen pilaantumisen ehkäisemistä koskeneet kysymykset. NU 1962:3, 92–93.

1433 NU 1962:3, 131. Rantavaltioiden yhdenvertaisuutta koskevaa tasapuolisen käytön periaatetta voidaan pitää kenties vanhimpana rajavesistöjä koskevista periaatteista. Siihen viitataan jo Yhdysvaltain ja Kanadan vuoden 1909 rajavesistö sopimuksessa. Ks. Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters between the United States and Canada. Signed at Washington, January 11, 1909; MMM 2002:1, 20.

1434 Ks. NU 1962:3, 133–134: ”Except as otherwise provided by treaty or other instruments or customs binding upon the parties each co-riparian state is entitled to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of water drainage basin.” Ks. myös Manner (1961, 361–367, 375–377) kansainvälisen vesioikeuden periaatteiden varhaisemmasta kehityksestä sekä tuolloisesta tilanteesta. Mannerin mukaan tuolloinen kansainvälisessä oikeudessa yleisesti hyväksytty käsitys tähdensi valtion velvollisuutta alueensa käytön osalta ottaa lukuun naapurivaltioiden alueelliset intressit, mutta piti tämän velvollisuuden rikkomisena vain sellaista menettelyä, joka olennaiseksi katsottavalla tavalla loukkasi naapurin alueellista koskemattomuutta. Mannerin mukaan vesien pilaamisen osalta sääntö oli useimmiten esitetty varsin ylimalkkaisessa muodossa sekä monin varauksin ja rajauksin. Näin ollen sillä oli lähinnä periaatteellisen kannanoton luonne, jonka perusteella ei ollut mahdollista antaa tyhjentävää vastausta valtioiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Tämä koski erityisesti tapauksia, joissa vesien pilaantumisen syynä oli jokin hyödyllinen taloudellinen toiminta tai muu sinänsä hyväksyttävä menettely. Manner totesi, että vesistöjen suojelutoimenpiteet tuottivat parhaan tuloksen, kun ne järjestettiin yhtenäisesti koko vesistöalueen osalta huomioiden siellä vallitsevat olosuhteet. Vesistöjen pilaamisen torjunta olisi valtioiden yhteinen etu, joka olisi Mannerin mukaan järjestettävissä alueelliselta pohjalta valtioiden välisten sopimusten perusteella. Kyse ei ollut vain naapurivaltioiden keskinäisten suhteiden järjestämisestä vaan asialla oli merkitystä koko ihmiskunnan elinehtojen kannalta.

1961 yhteisen suomalais-ruotsalaisen rajajokikomitean sopimusta valmistelemaan. Komitean työskentely kesti kauan, koska se jätti rajajokisopimusehdotuksen sisältäneen mietintönsä vasta kesällä 1968. Mietinnön johdannossa todettiin, että vaikka vesivoimarakentaminen ei enää komitean asettamisajankohdan tavoin ollut ajankohtaista, sopimuksen määräyksiä olisi voitu soveltaa myös kaikkeen muuhun rakentamiseen.¹⁴³⁵

Suomen ja Ruotsin rajajokikomitean työskentelyn aikana ILA:n piirissä hyväksyttiin vuonna 1966 vesistöalueiden käyttöä ja suojelua koskevat niin sanotut Helsingin säännöt, joiden 4 artiklan nojalla kullakin vesistöalueen valtiolla oli 5 artiklassa tarkemmin määritellyt seikat huomioon ottaen oikeus kansainvälisen vesistöalueen vesivarojen kohtuulliseen ja tasapuoliseen käyttöön. Tasapuolisen käytön periaatteen noudattaminen edellytti kuitenkin valtioilta pidättäytymistä uuden pilaantumisen aiheutumisesta ja toimenpiteitä esiintyvän kuormituksen vähentämiseksi, mikäli kuormituksesta aiheutuva pilaantuminen aiheutti toiselle valtiolle merkittävää vahinkoa. Sääntöjen 1 artiklan nojalla ne olivat kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi vain, mikäli kysymyksessä olleen kansainvälisen vesistöalueen osalta ei ollut olemassa muita rantavaltioita sitovia sopimukseen tai tavanomaiseen oikeuteen perustuvia normeja.¹⁴³⁶ Näin ollen rajajokisopimukseen liittynyt oikeustila muovaantui yhä sen valmisteluajana.

Vielä tuolloin kansainvälisen ympäristöoikeuden periaatteet eivät olleet tulleet samalla tavalla tunnustetuksi osaksi kansainvälistä oikeutta kuin myöhemmin rajajokisopimuksen soveltamisaikana.¹⁴³⁷ Sopimuksen valmistelu ja tekeminen on ajallisesti liitettävissä toisen maailmansodan jälkeiseen kehitykseen, jolloin tehtiin muun muassa Reinin, Rio Granden, Niilin ja Induksen käyttöä sääntelevät sopimukset.¹⁴³⁸ Osaltaan taustalla oli myös valtiosopimuksella (SopS 26/1965) perustetusta Suomen ja Neuvostoliiton yhteisestä rajavesistöjen käyttökomission toiminnasta saadut kokemukset, jonka sopijapuolet asettivat sopimuksen 6 artiklassa määrättyllä tavalla.¹⁴³⁹

1435 NU 1968:16, 5–6.

1436 The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers. Adopted by the International Law Association at the fifty-second conference, held at Helsinki in August 1966. NU 1968:16, 104; MMM 2002:1, 23. Ks. Manner 1968 (266–269) Helsingin sääntöjen valmisteluprosessista, jossa pyrittiin kodifioimaan ILA:n jo vuonna 1954 asetetun vesioikeudellisen komitean yli vuosikymmenen mittaisen työskentelyn eri vaiheissa syntyneet tulokset.

1437 MMM 2002:1,20.

1438 Kuusikko 1994, 214–215.

1439 Sopimuksen 8 artiklan nojalla suomalais-neuvostoliittolaisen komission tehtävänä oli tutkia ja käsitellä sopimuspuolten antaman tehtävän perusteella tai omasta aloitteestaan rajavesistöjen käyttöön liittyneitä asioita sekä valvoa sopimuksen noudattamista ja tarkkailla vesien tilaa rajavesistöissä. Sopimuksen 11 artiklan määräysten mukaisesti komissio teki yksimielisesti päätöksensä, jotka sitoivat molempia sopimuspuolia ja olivat oikeusvoimansa ja täytäntöönpanokelpoisuutensa puolesta verrattavissa kansallisten tuomioistuinten päätöksiin. Käytännössä sitovuudella ei ollut suurta merkitystä, koska komissioon saatettiin asioita lähinnä lausunnon antamista varten. Myöhemmin Suomi teki myös Norjan kanssa sopi-

Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomitean mietinnössä sopimuksen tarvetta perusteltiin Tornionjoen merkityksellä alueen yhdistäjänä, joka on mahdollistanut tiiviit rajan ylittävät yhteydet. Tämän vuoksi komitean mielestä oli selvää, ettei rajajokia voitaisi hyödyntää järkevästi muutoin kuin yhtenä kokonaisuutena. Valtioiden yhteistoimintaa pidettiin välttämättömänä, jotta voitaisiin varmistaa vesistöjen tarkoituksenmukainen käyttö ja parhaiten estää käytöstä aiheutuvia haittoja. Silloiset rajavesistöjä koskeneet sopimusjärjestelyt koettiin hajanaisiksi ja vanhentuneiksi. Kummankin valtion omien sääntöjen soveltamisen sijaan komitea piti tarpeellisenä muodostaa yhdenmukainen vesioikeudellinen hallinnointijärjestely. Komitean mielestä myös rajan yli rakennetut ja rakennettavat kiinteät liikenneyhteydet ja turismin myötä lisääntynyt rajaliikennöinti puolsivat yhteistä sääntelyä. Lisäksi alueella jo lisääntynyt teollisuus ja sen vesistövaikutukset sekä niin teollisuuden kuin alueen asukkaiden vedentarpeen hallinta edellyttivät yhteistyötä. Sama koski Tornionlaaksossa voimakkaasti kasvaneiden jätevesimäärien hallintaa. Komitean mielestä kansallisten lainsäädäntöjen tulisi olla toissijaisia rajajokien hallinnassa.¹⁴⁴⁰

Vesivoimakomitean mukaan myös kansainvälisoikeudellinen kehitys puolsi laaja-alaisen vesistöolosuhteita sääntelevän sopimuksen aikaansaamista. Sen hallinnointiin tulisi asettaa yhteinen toimielin. Laajat toimivaltuudet omaavan yhteiselimen tarvetta perusteltiin kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin ja niiden rajoihin liittyvillä epäselvyyksillä. Varsinkin rajajokien kalastusta ja uittoa koskeneiden sopimusten soveltamisesta saamiensa kokemusten perusteella alueelliset viranomaiset eli Lapin ja Norrbottenin lääninhallitukset olivat painottaneet komitealle sellaisen yhteisen toimielimen tarvetta, jolla olisi oikeudelliset toimivaltuudet tehdä päätöksiä. Ilman tällaista toimijaa rajavesistöjen hallinnointi jatkuisi vaivalloisena, eikä vesistöjen tarkoituksenmukainen käyttö ja vesiensuojelu onnistuisi. Vesivoimakomitea ehdottikin rajajokikomission perustamista, jolle annettaisiin sopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella hoidettavaksi tuolloisten vesioikeuksien tehtävät sekä tietyssä laajuudessa – lähinnä kalastuksen ja uiton osalta – myös lääninhallituksille kuuluneita tehtäviä. Lisäksi komissiolle tulisi antaa rajavesistöjen käyttöä valvovan elimen asema. Tällöin komissio saisi niin laajat toimivaltuudet, että se

muksen yhteisen rajavesistökomission perustamisesta (SopS 32/1981), jonka tehtävänä oli sopimuksen 1 artiklan nojalla toimia Suomen ja Norjan hallitusten välisenä yhteistyö- ja yhteyselimenä rajavesistöjä koskeneissa kysymyksissä. Tässä tarkoituksessa elimen tuli tehdä esityksiä ja aloitteita sekä antaa lausuntoja Suomen ja Norjan välisiä rajavesistöjä koskeneista, esimerkiksi rajavesistöjen hoitoon ja kalastusoloihin liittyvistä kysymyksistä. Kummallakaan komissiolla ei ollut vesioikeudellista toimivaltaa. Ks. Suomen ja Neuvostoliiton sekä Suomen ja Norjan välisistä komissioista ja niiden toiminnasta Vuorio 1973; MMM 2002:1, 3, 17–19.

1440 Mahdollisesti joskus myöhemmin jälleen ajankohtaistuvan vesivoimarakentamisen osalta komitea näki oikeudellisenä riskinä sen, että tuolloisessa pitkälti sääntelemättömässä tilanteessa kumpikin valtio olisi voinut halutessaan hyödyntää omalla alueellaan vesivoimamahdollisuuksia valtiosisäisen lainsäädäntönsä nojalla. Tällöin ei olisi voitu taata toisen valtion tehokkaita vaikutusmahdollisuuksia. Ks. NU 1968:16, 101–105.

pystyisi käsittelemään suurimman osan sellaisista rajavesistöjä koskeneista kysymyksistä, jotka edellyttivät rajan ylittävää yhteistyötä.¹⁴⁴¹

Muutoksenhaun osalta vesivoimakomitea katsoi, että kysymykseen ei voinut tulla sellaisen yhteisen toimielimen perustaminen, johon rajajokikomission päätöksistä olisi voinut valittaa. Myöskään päällekkäisten kansallisten valitusinstanssien käyttämistä ei pidetty mahdollisena. Tämän vuoksi komitea ehdotti, että muiden kuin korvausasioiden osalta rajajokikomission päätöksistä ei voisi valittaa. Silti merkittävässä lupa-asioissa valtioiden harkintamahdollisuus tuli turvata. Siksi komitea ehdotti, että joissain tapauksissa voitaisiin edellyttää sopimusvaltioiden hallitusten hyväksyntää. Komissiolla itsellään tulisi olla harkintavalta sen osalta, mikä asia kuului sen yksinomaiseen toimivaltaan ja mikä voitaisiin alistaa valtioiden hallitusten harkittavaksi. Tämä oli komitean mielestä riittävä tae sopimuksen noudattamisen ja komission toiminnan oikeusvarmuuden toteutumisen turvaamiseksi.¹⁴⁴²

Valtiosääntöisten kysymysten osalta komitea katsoi, että niin Ruotsin hallitusmuodon kuin Suomen hallitusmuodonkaan kannalta esitetyn kaltaisen toimielimen perustaminen ei ollut ongelmallista. Toimivaltuuksien delegoinnin osalta kyse oli lähinnä delegointitoimien asianmukaisesta oikeudellisesta muodosta. Edellä kerrottu mahdollisuus siirtää asia valtioiden ratkaistavaksi turvaisi täysivaltaisuuden toteutumista samoin kuin komissiolle ehdotettu pääsääntöinen päätöksentekomenettely, joka edellyttäisi kummankin valtion edustajien äänten enemmistöä. Valtioiden täysivaltaisuuden turvaamisen ohella komitea piti tärkeänä myös sitä, että paikalliset edut toteutuisivat ja että rajavesistöt nähtäisiin valtionrajasta huolimatta yhtenä kokonaisuutena. Myös yhteisten luontoarvojen säilyttäminen sekä veden pilaamisen ehkäiseminen oli tärkeää etenkin kalastusmahdollisuuksien säilyttämiseksi. Erilaisten intressien välisessä punninnassa olisi huomioitava laajasti rajan ylittävä kokonaistilanne.¹⁴⁴³

Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja laajat toimivaltuudet omaavan rajajokikomission tarvetta perusteltiin siten niin oikeustilan laajalla muutoksella kuin käytännön tarpeilla ratkaista aiemmin rajavesistöjen hallinnassa ilmenneitä yhteensovittamisongelmia ja oikeudellisia katvealueita.

6.1.2 Sopimuksen hyväksyminen ongelmatonta

Rajajokikomitean mietintö sai kummassakin maassa pääosin myönteisen vastaanoton ja sopimuksen aikaansaamista pidettiin tärkeänä.¹⁴⁴⁴ Suomi ja Ruotsi allekir-

1441 NU 1968:16, 107–114, 179.

1442 NU 1968:16, 115, 180–181.

1443 Komitean käsityksen mukaan rajavesistöjen pilaantuminen oli vielä tuolloin ollut vähäistä, mutta näytti ilmeiseltä, että vesistöjen käyttö jätevesien laskupaikkana tulisi lisääntymään. Arveltiin, että samalla kuitenkin myös pintavesien käyttö tulisi lisääntymään, koska pohjavesi ei riittäisi kuntien vesihuollon ja alueen uuden teollisuuden kasvaneisiin tarpeisiin. Myös lohien ja muiden arvokalojen kalastusmahdollisuuksien kannalta puhtaat vesistöt katsottiin elinehdoksi. NU 1968:16, 108, 112–113.

1444 HE 195/1971 vp, 3.

joittivat mietinnön pohjalta lopulliseen muotoonsa valmistellun rajajokisopimuksen Tukholmassa syyskuussa 1971. Se oli eräänlainen yhdistelmä kansainvälistä sopimusta ja tavanomaisesti kansallisen lainsäädännön piiriin kuuluvaa aineellista lainsäädäntöä.¹⁴⁴⁵ Sopimus oli sisällöllisesti varsin laaja, koska siinä oli yhteensä 10 lukua, 102 artiklaa ja kolme liitettä: rajajokikomission ohjesääntö (A-liite), Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntö (B-liite) sekä vesistön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyneitä lupakäsittely- ja ilmoitusvelvollisuuksia koskenut sääntö (C-liite). Sopimuksen 1 luvun 1 artiklassa sen maantieteelliseksi soveltamisalueeksi määriteltiin Kõnkämäeno ja Muonionjoki sekä se osa Tornionjoesta ja ne järvet, missä Suomen ja Ruotsin välinen valtakupunraja kulkee (rajajoet). Lisäksi soveltamisalueeseen kuuluivat ne järvet ja vesistöt, jotka ovat rajajokien haarautumia tai laskevat näihin jokiin sekä ne erityiset lasku-uomat, jotka muodostavat Tornionjoen eri suuhaaroista. Pohjanlahden osalta sopimusta sovellettiin siihen osaan, joka oli Suomen ja Ruotsin Alatornion kuntien alueilla.¹⁴⁴⁶

Rajajokisopimuksen aineellinen soveltamisala kattoi vesistöön rakentamisen ja muut vesitalousasiat uittoa lukuun ottamatta, vesiensuojelun sekä kalastuksen. Sopimuksen 1 luvun 8 artiklassa määrättiin, että mikäli sopimuksessa ei ollut erityisiä määräyksiä, oli kummassakin valtiossa sovellettava siellä voimassa ollutta oikeutta. Käytännössä yksittäisessä asiassa oli päätettävä, kumman valtion kansallinen lainsäädäntö tuli sovellettavaksi.¹⁴⁴⁷

Sopimuksen vesistöön pilaantumisen ehkäisemistä koskeneita määräyksiä valmisteltaessa lähtökohdaksi oli otettu merkittävilta osin Ruotsin tuolloisen uuden ympäristölainsäädännön määräykset. Rajavesistön yleinen pilaamiskielto oli sen sijaan peräisin Suomen vesilainsäädännöstä. Ruotsin lainsäädännöstä puolestaan olivat määräykset, jotka koskivat maan, rakennuksen tai laitoksen käyttämistä vesialueella tavalla, joka voi aiheuttaa pilaantumista. Näin ollen kansainvälisen vesioikeuden ohella molempien maiden sääntelyllinen kehitys oli merkityksellistä sopimuksen muovautumisen kannalta.¹⁴⁴⁸

Vuoden 1971 rajajokisopimus oli tyypiltään tavanomainen siinä mielessä, että siinä valtiot olivat sopineet yksittäisen vesistöalueen käytön periaatteista sekä valtioiden välisen yhteistoiminnan järjestämisestä vesistöalueen osalta. Kuten Suomen ja Neuvostoliiton sekä myöhemmin Suomen ja Norjan rajavesistö sopimusten tapauksessa, yleensä vastaavissa sopimusjärjestelyissä on perustettu komissioksi tai

1445 Ks. HE 264/2009 vp, 4.

1446 Sopimuksen 1 artiklan mukaisesti kalastusta koskevilla määräyksillä oli erityinen soveltamisalue, josta määrättiin 5 luvun 1 artiklassa.

1447 MMM 2002:1, 3–4; HE 264/2009 vp, 5.

1448 Ks. HE 195/1971 vp, 6.

komiteaksi kutsuttu yhteinen hallinnointielin. Niille luovutetut toimivaltuudet olivat kuitenkin olleet yleensä varsin rajoitetut ja resurssit vähäisiä.¹⁴⁴⁹

Vuoden 1971 sopimuksella perustettu suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio puolestaan toimi vesioikeudellisissa lupa-asioissa vesituomioistuimen tavoin. Komission tehtävistä määrättiin sopimuksen 2 luvussa. Sen 13 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että sopimuksessa tarkoitettuun vesistöön rakentamiseen oli saatava rajajokikomission lupa, ellei rakentamishanke ollut vähäinen ja ollut ilmeistä, ettei rakentaminen vaikuttanut haitallisesti yleiseen tai yksityiseen etuun. Kuitenkin saman artiklan 2 kohdan mukaan, milloin kysymys oli padon rakentamisesta rajajokeen, padon merkittävästä muuttamisesta tai sellaisesta vesistön sääntelystä, joka oli omiaan olennaisesti vaikuttamaan rajajoen vesioloihin, tuli komission ennen luvan myöntämistä alistaa asia kummankin hallituksen harkittavaksi.

Eräissä muissakin merkittävässä asioissa asia oli alistettava hallituksille sekä yleisesti silloin, mikäli komissio katsoi siihen olevan erityistä syytä tai jos jompikumpi hallitus pidi itselleen asiaa koskeneen harkintaoikeuden ja antoi tästä komissiolle tiedon ennen kuin se oli tehnyt ratkaisunsa. Rajajokikomission käytännön toiminnassa lupa-asioita ei kuitenkaan siirretty hallitusten käsiteltäväksi.¹⁴⁵⁰

Sopimuksen 8 luvun 3 artiklassa määrättiin, että kummankin maan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tuli ilmoittaa komissiolle hakemus- ja muista asioista, jotka koskivat sopimuksen soveltamisaluetta.

Rajajokisopimuksen 2 luvun 2 artiklan mukaisesti rajajokikomissioon kuului kuusi jäsentä, joista kummankin valtion hallitus määräsi kolme määrääjäksi. Kummankin valtion jäsenistä yhden tuli olla lainoppinut ja omata kokemusta tuomarina toimimisesta, yhden tekninen asiantuntija sekä yhden olla rajaseudun oloihin hyvin perehtynyt henkilö. Viimeksi mainittu määrättiin Lapin läänin hallituksen suomalaisjäsenestä ja Norrbottenin läänin hallituksen ruotsalaisjäsenestä tekemän ehdotuksen pohjalta. Kummankin maan hallitus määräsi yhden valtiotaan edustavista jäsenistä toimimaan vuorotellen vuoden kerrallaan komission puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana.¹⁴⁵¹ Komission kanslia sijoitettiin sen ohjesäännön 1 §:n mukaisesti rajaseudun paikkakunnalle Haaparantaan ja Ruotsi sijaintivaltiona vastasi tilakustannuksista. Sopimuksen 2 luvun 4 artiklan mukaisesti komission työstä aiheutuneet kustannukset maksettiin valtioiden kesken puoliksi, mikäli kustannusta ei ollut pidettävä yksinomaan jommankumman valtion menona. Ohjesäännön 2

1449 Ks. Kuusikko 1994, 218.

1450 HE 264/2009 vp, 6.

1451 Ainakin Suomesta rajajokikomissiossa oli edustus ministeriötasolta, joten valtiovalta oli toiminnassa mukana. HE 264/2009 vp, 25.

§:n nojalla komissiolla tuli olla vähintään yksi lainoppinut sihteeri, joka hallitsi sekä suomen että ruotsin kieltä. Komissio valitsi itse henkilökuntansa.

Rajajokikomissiossa vireille tulleet asiat kirjattiin joko 8 luvun 1 artiklan tarkoitamiin hakemusasioihin tai 8 luvun 17 artiklassa tarkoitettuihin hallintoasioihin. Hakemusasioihin kuuluivat vesitaloudellisia hankkeita ja vesistön pilaantumista koskeneet lupahakemukset. Hallintoasioihin puolestaan muun muassa kalastusasiat ja lausunnot muille viranomaisille.¹⁴⁵² Komission päätös oli yleensä lopullinen. Kuitenkin sopimuksen 8 luvun 15 artiklan nojalla komission päätökseen hakemusasiasa, mikäli kysymys oli käyttöön otetun omaisuuden tai edunmenetyksen, vahingon, haitan taikka eräiden asian käsittelyyn liittyneiden kustannusten korvaamisesta, voitiin hakea muutosta asianomaisen valtion vesiylioikeudesta. Muussa tapauksessa komission päätös tuli hakemusasiasa heti lainvoimaiseksi. Komission lupapäätös voitiin panna täytäntöön sen estämättä, haettiin päätökseen korvausten osalta muutosta. Sopimuksen 8 luvun 16 artiklan mukaan ylimääräiset muutoksenhakekeinot saattoivat joillakin edellytyksillä tulla kysymykseen.¹⁴⁵³ Vaikka rajajokikomisioille oli sopimuksessa annettu myös valvontatehtäviä, vesistön pilaantumista ja vesirakentamista valvoivat ensisijaisesti kansalliset viranomaiset. Kalastuksen valvonnassa komissio toimi yhteistyössä Suomen ja Ruotsin poliisi- ja rajaviranomaisten kanssa.¹⁴⁵⁴ Kaiken kaikkiaan komissiolle luovutetut toimivaltuudet olivat poikkeuksellisen laajat.¹⁴⁵⁵

Suomen ja Ruotsin rajaseudun kannalta on huomionarvoista, että valtioiden edun lisäksi myös rajaseudun etujen turvaaminen huomioitiin niin sopimuksen johdannossa kuin sopimusartikloissa. Sopimuksen tarkoittamia vesialueita oli 1 luvun 3 artiklan mukaan sopimuksessa tarkemmin osoitetuin perustein käytettävä siten, että kumpikin maa sai käyttää hyväkseen rajavesistöistä saatavaa hyötyä ja että rajaseudun etuja parhaiten edistettiin. Erityistä huomiota oli kiinnitettävä luonnon-suojeluun. Kalakannan säilyttämisestä ja vesistön pilaantumisen ehkäisemisestä oli pidettävä huolta mahdollisimman suurella määrällä.

Rajajokikomission toiminta ilmensi myös läheisyysperiaatetta, koska rajaseudun intressit olivat suoraan edustettuina komission päätöksenteossa.¹⁴⁵⁶ Silti komission

1452 Ratkaistujen hakemusasioiden vuosittainen määrä oli vuosituhanen vaihteen tilanteessa 20–50 välillä ja hallintoasioiden 20–35 välillä. Hakemusasioiden jakauma vesitalousasioihin ja vesien pilaamisasioihin vaihteli varsin suuresti, mutta yleensä enemmän kuin puolet käsitellyistä hakemusasioista oli rakentamisasiota. Toisaalta pilaantumisasiat olivat tyypillisesti niin asiasisällöltään kuin oikeudelliselta laadultaan laajempia. Hallintoasioista lukumääräisesti valtaosa liittyi tavalla tai toisella kalastukseen. HE 264/2009 vp, 6.

1453 Ks. 8 luku, 16 artikla: ”Asiasa, jonka rajajokikomissio on ratkaissut, on soveltuvin osin noudatettava, mitä ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista säädetään sen valtion laissa, johon kuuluvaa etua asia koskee.”

1454 Komissio rahoitti myös vesistöselvityksiä ja osallistui neuvotteluihin, joissa käsiteltiin sopimuksen soveltamisalaan kuuluneen vesistön tilaa. HE 264/2009 vp, 6.

1455 Kuusikko 1994, 224–225.

1456 Ks. MMM 2002:1, 4.

toiminnan aikana ilmeni myös toiveita alueen edustuksen vahvistamiseksi. Rajajoki-sopimus ja sillä perustettu komissio nosti osaltaan esiin periaatteellisesti olennaisen kysymyksen siitä, mikä on oikea päätöksenteon taso asioissa, joiden vaikutukset ovat kaikista välittömimmin paikallisia.¹⁴⁵⁷

Toukokuussa 1987 Lapin läänin vaalipiirin kansanedustajat tiedustelivat kirjallisessa kysymyksessään, mihin toimenpiteisiin hallitus aikoi ryhtyä suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission laajentamiseksi siten, että jokilaakson kunnat olisivat voineet valita komissioon omat edustajansa. Maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjolan (kok.) vastauksen mukaan rajajokikomission kokoonpano oli verrattavissa vesioikeuksien kokoonpanoon. Tämä mahdollisti samankaltaisen vesioikeudellisen päätöksentekojärjestelmän kuin muualla maassa ottaen kuitenkin huomioon kansainvälisen vesistön erityispiirteet. Sopimuksen mukaisen paikallisen asiantuntemuksen edustajan lisäksi ainakin Suomen puolen puheenjohtajan ja teknisen asiantuntijan paikallistuntemus oli ministerin mukaan hyvä, koska he hoitivat päätoimissaan sellaisia virkoja, joiden toimialueeseen myös rajaseutu kuului. Komissiolla oli myös mahdollisuus kuulla muiden asiantuntijoiden ohella kuntien edustajia, mitä mahdollisuutta se oli laajasti käyttänyt. Vastauksen perusteella myös komission rajaseudulta kotoisin ollut sihteeri oli hyvin alueen oloihin perehtynyt. Näillä perusteilla Suomen hallitus katsoi, ettei komission kokoonpanon muuttaminen ollut ajankohtaista.¹⁴⁵⁸

Vastaava aloite tehtiin myös Ruotsin valtiopäivillä, jossa komission kokoonpanoon toivottiin lisättäväksi kunnallisdemokratian edustus. Ruotsin valtiopäivien lakivaliokunta katsoi, ettei vesituomioistuimen kaltaisen valtiosopimusta soveltaneen elimen luonteeseen sopinut, että paikalliskytkentäiset saatikka muut puoluepoliittiset näkökohdat ohjaisivat komission toimintaa. Valiokunnan mukaan komission toiminnalle olisi kuitenkin eduksi, että sen ruotsalaisjäsenet olisivat myös itse rajaseudulla asuvia henkilöitä. Lisäksi komissio voisi valiokunnan mielestä ankkuroitua paikallisväestöön entistä tehokkaammin järjestämällä alueen kuntien kanssa yhteiskokouksia.¹⁴⁵⁹

1457 Ks. Kuusikko 1994, 216.

1458 KK 86/1987 vp, 1–2. Kysymyksen allekirjoittajat olivat yli puoluerajojen Lapin vaalipiirin kansanedustajat Esko-Juhani Tennilä, Kimmo Sarapää, Seppo Peltari, Asko Apukka, Keijo Jääskeläinen, Hannele Pokka, Paavo Väyrynen ja Aimo Ajo.

1459 Aloitteen kaikki allekirjoittajat (Bruno Poromaa, Åke Selberg, Leif Marklund ja Sten-Ove Sundström) olivat sosiaalidemokraatteja ja siinä korostettiin Suomen vastaavaa aloitetta enemmän paikallisten tarvetta pystyä vaikuttamaan poliittisesti komission toimintaan: ”Någon politisk representation i kommissionen från de berörda kommunerna Haparanda, Övertorneå, Pajala och Kiruna finns således ej, varför möjligheterna att politiskt påverka kommissionens arbete och ställningstagande är mycket begränsade. En sådan representation borde enligt vårt förmenande vara naturlig och synnerligen välmotiverad då kommissionen får allt betydelsefullare uppgifter på områden som berör fiske, naturvård och andra miljöfrågor och som för gränsborna är av avgörande betydelse.” Mot. 1986/87:L807; LU 1987/88:5, 4–6.

Kuten Kirsi Kuusikko toteaa, vuoden 1971 rajajokisopimuksen kaltaisen merkitävää kansallista toimivallan siirtoa valtioiden väliselle elimelle tarkoittaneen järjestelyn edellytyksenä oli Suomen ja Ruotsin valtioiden väliset hyvät suhteet ja yhteinen oikeuskulttuuri.¹⁴⁶⁰ Rajajokisopimuksen hyväksymistä koskeen Suomen hallituksen esityksen perusteella rajajokisopimuksen suhde kummankin valtion lainsäädäntöön ja viranomaistoimivaltuuksiin ei vaikuttanut ongelmalliselta. Päinvastoin ongelmia oli koettu aiheutuvan siitä, että maiden viranomaiset ja vesioikeudet olivat käsitelleet yhteisiä rajavesistöjä koskeneita asioita toisistaan erillään.

”Tornionjoen vesistön käyttöä koskeneiden sopimusjärjestelyiden moninaisuus, erityisesti kalastusta ja uittoa koskevien sopimusten muuttumisen tarve, muuttuneet olosuhteet ja katsomukset, pyrkimys Tornionjoen ympäristöalueen taloudellisten olojen kohottamiseen sekä toisaalta Tornionjoen vesistön luonnonrikkauksien säilyttämiseen ovat vähitellen johtaneet käsitykseen siitä, että Tornionjoen vesistön käytön oikeudelliset perusteet olisi järjestettävä yhdenmukaisin ja nykyajan vaatimuksia vastaavin muodoin.”¹⁴⁶¹

”Rajajokisopimuksessa tarkoitettun rajavesistön käytön yleisen järjestelyn kannalta, ja erityisesti ottaen huomioon vesitalouden ja kalastusolojen kehittymisen, eri etujen yhteensovittamiseen sekä luonnonsuojeluun liittyvät näkökohdat, nykyistä järjestelmää ei

1460 Kuusikko 1994, 216. Vuoden 1971 rajajokisopimuksen ja sen toimeenpanojärjestelyiden voidaan katsoa muodostaneen sen maantieteellisellä soveltamisalueella osittain oman jurisdiktionsa, jossa sopimuksen aineellisella soveltamisalalla sovellettiin ensisijaisesti rajajokisopimusta. Historiallisesti mielenkiintoinen, joskaan ei monessakaan mielessä yhteismitallinen vertailukohta alueellisesta oikeudellisesta erityisjärjestelystä sijaitsee Ranskan puolella Saksan ja Ranskan välistä rajaseutua (ransk. Alsace-Lorraine, saks. Elsass-Lothringen), jossa on ollut omaa paikallista erityisääntelyä (droit local en Alsace et en Moselle). Vuoden 1648 Westfalenin rauhassa alue tuli kuulumaan Ranskaan, mutta liitettiin vuonna 1871 Ranskan–Preussin-sodan päätteeksi uuteen Saksan valtakuntaan. Versaillesin rauhassa vuonna 1919 alue siirtyi takaisin Ranskalle, mutta saksalaisvaikutus oli muokannut alueen oikeudellisia ja yhteiskunnallisia oloja. Vuoden 1919 jälkeen alueella on sovellettu Ranskan valtiollisen oikeusjärjestyksen rinnalla osittain Saksan keisarikunnan oikeutta sellaisena kuin se oli vuoden 1919 tilanteessa. Alkuperäinen tarkoitus oli, että näin toimittaisiin vain siirtymäaikana, kunnes ranskalaisreformit ehdittäisiin panna toimeen. Tärkeimpänä osana saksalaisperäistä erityisääntelyä on pidetty siviiliprozessilainsäädäntöä, joka on vastannut vanhaa saksalaislainsäädäntöä ZPO:ta (Zivilprozessordnung). Jo 1970-luvun tilanteessa saksalaisperäinen sääntely oli pitkälti ollut eristettynä Saksan oikeudesta, muun muassa koska ranskalaistuomioistuimet olivat kieltäytyneet viittaamasta saksalaiseen oikeuskäytäntöön ja lainoppiin. Katsottiinkin, että ”droit localin” merkitys oli yleisesti ottaen vähenemässä, joskin paikallisesti sitä saatettiin edelleen pitää tärkeänä. Saksalaisvaikutteita alueella oli osaltaan ylläpitänyt saksalaismurre, jonka merkitys oli kuitenkin vähentynyt ranskalaistamispolitiikan myötä: myös oikeudenkäyntien kieli oli käytännössä ranska. Paikallisen oikeuden erityispiirteenä on ollut myös, että siihen on kuulunut sellaista vuotta 1870 edeltänyttä ranskalaista sääntelyä, jonka Saksa pysytti voimassa vuoden 1871 jälkeen. Kuitenkin Ranskan valtion perustuslaillinen sääntely on ollut alueella kokonaisuudessaan sovellettavana. Alueella on myös sovellettu niitä kansainvälisiä sopimuksia, joihin Ranskan valtio on sitoutunut. Erityisjärjestely on tätä kirjoittaessa edelleen olemassa. Ks. Glenn 1974, 769–790; Institut du droit local Alsacien-Mosellan -verkko sivusto: ”Présentation générale du droit local Alsacien-Mosellan”. Luettu 25.3.2024.

1461 HE 195/1971 vp, 3.

voida pitää tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena.” Tämän vuoksi sopimuksen soveltamista varten oli tarve perustaa valtioiden yhteisesti asettama rajajokikomissio, joka olisi muiden tehtäviensä ohella toimivaltainen myös sellaisissa sopimuksen soveltamisalaan kuuluneissa tehtävissä, jotka olivat siihen mennessä kuuluneet lääninhallituksille tai vesioikeuksille.¹⁴⁶²

Suomen hallituksen esityksen mukaan rajajokikomission asemaa ja päätäntävalan käyttöä koskeneita kysymyksiä järjestettäessä oli kiinnitetty erityistä huomiota valtio-oikeudellisiin näkökohtiin. Valtioiden yhteisenä, erityistä päätäntävaltaa käyttävänä toimielimenä rajajokikomissio hoitaisi tehtäviä, jotka muutoin kuuluisivat valtion viranomaisille. Tällainen järjestely ei kuitenkaan käytännössä merkitسی ”mitään täysivaltaisuuden rajoittamista”, koska kaikissa tärkeimmissä asioissa ratkaisut tulisi tarvittaessa alistaa hallitusten vahvistettaviksi. Valtiosääntöisiä ongelmia hälvensivät myös komission äänestyssäännöt, jotka edellyttivät, että päätöstä kannatti enemmistö kumpaakin valtiota edustaneista komission jäsenistä.¹⁴⁶³ Suomen eduskunnassa mietintövaliokuntana olleella ulkoasiainvaliokunnalla ei ollut hallituksen esitykseen täydentäviä huomioita. Valiokunta kuitenkin edellytti, että hallitus seuraisi sopimuksen käytännön toimeenpanoa ja ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin, jotta mahdollisesti havaittavat epäkohdat saataisiin poistetuksi sopimusteitse.¹⁴⁶⁴ Asia ei ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuttavana.

Ruotsin valtiopäivillä rajajokisopimuksen hyväksymistä koskeneeseen esitykseen sisältyneen lausuntotiivistelmän perusteella lausunnonantajien suhtautuminen uuteen sopimukseen oli osittain jakautunut. Rajayhteistyön yleisestä kannatettavuudesta huolimatta moni lausuja kuitenkin näki tarpeen säilyttää kansallinen päätäntävalta rajavesistöasioissa.¹⁴⁶⁵

Monet valtion viranomaiset, Ruotsin puolen Tornionlaakson kuntain toimikunta ja Tornionjoen uittoyhdistys olivat kannalla, että laaja sopimus tarvittiin alueen vesistöjen käytön paremmaksi hallinnoimiseksi ja pilaantumisen ehkäisemiseksi.¹⁴⁶⁶ Toisaalta kamarikollegio (kammarkollegiet) ja jotkin muut lausunnonantajat katsoivat, ettei ainakaan niin laajaa sopimusta olisi tarvittu, koska vesivoiman rakentaminen Tornionjokeen ei ollut enää ajankohtaista ja koska Ruotsin ympäristö- ja vesilainsäädäntöä oltiin parhaillaan uudistamassa.¹⁴⁶⁷

1462 HE 195/1971 vp, 4.

1463 HE 195/1971 vp, 8.

1464 UaVM 22/1971 vp, 1–2.

1465 Ks. lausuntotiivistelmä kokonaisuudessaan prop. 1971:137, 19–30 ja lausuntopalautteen arvioinnista 43–44.

1466 Prop. 1971:137, 20.

1467 Vesilainsäädännön uudistusta valmistellut Vattenlagsutredningen-selvitystyöryhmä katsoi niin ikään, että molempien maiden vesiensuojelulainsäädännöt kehittyivät jatkuvasti, eikä vesiensuojeluyhteis-

Myös Ruotsin kalastushallituksen (Fiskeristyrelsen, vuodesta 1991 Fiskeriverket) mielestä rajajokikomission tehtävät jäisivät vähäisiksi ja ne olisi voitu hoitaa paremmin silloisin kansallisin järjestelyin: ei ollut perusteltua aikaansaada kallista organisaatiota ja tehdä Ruotsin puolen väestön kannalta epäedullista erityissäätelyä.¹⁴⁶⁸

Ympäristönäkökulmaa edustanut valtiollinen ympäristöviranomaisen Naturvårdsverket puolestaan katsoi, että rakentamista ja pilaantumista koskevien lupakäsittelyjen hoitaminen kummankin maan omissa toimielimissä mahdollistaisi sen, että tarvittaessa voitaisiin soveltaa toista rajavaltiota tiukempaa kansallista lainsäädäntöä.¹⁴⁶⁹

Ruotsin puolustusvoimien ylipäällikön (överbefälhavaren) mukaan sopimukseen olisi tullut sisällyttää valmiustilaa ja sotatilaa koskeneita määräyksiä, joilla vapaata liikkumista rajalla voitaisiin rajoittaa.¹⁴⁷⁰

Suomen eduskuntakäsittelyn tavoin kuitenkin myöskään Ruotsissa rajajokisopimukseen ei sinällään nähty liittyneen erityisiä valtiosääntöisiä tai yksilöiden oikeuksien toteutumista koskeneita periaatteellisia epäkohtia. Ruotsin valtiopäivillä käsitellyn esityksen mukaan sopimus oli kompromissi, jonka muovautumiseen oli vaikuttanut kummankin maan kansallinen lainsäädäntö. Esityksessä todettiin kuitenkin, että Ruotsin tuolloinen ympäristölainsäädäntö oli otettu hyvin huomioon, eikä sopimuksen tekemistä ollut syytä viivästyttää odotellen uuden kansallisen sääntelyn valmistumista. Perustuslaillisten kysymysten osalta Ruotsissa oltiin samalla kannalla kuin Suomessa: rajajokikomission äänestysäännot edellyttivät lähtökohtaisesti molempien maiden jäsenten enemmistön hyväksyntää, ruotsalaiset saattoivat valittaa korvauskysymyksistä ruotsalaistuomioistuimiin ja tärkeimmät asiat olivat otettavissa maiden hallitusten ratkaistaviksi. Näin ollen sopimuksessa ei ollut perustuslaillisia ongelmia.¹⁴⁷¹ Mietintövaliokuntana toimineella maatalousvaliokunnalla ei ollut huomautettavaa, eikä asiaa käsitelty Ruotsissa perustuslaki- tai ulkoasiainvaliokunnissa.¹⁴⁷²

työn toivottavasti tarvitsisi olla riippuvaista valtiosopimusperusteisesta sääntelystä. Prop. 1971:137, 21.
1468 Prop. 1971:137, 22.

1469 Ruotsin saamelaisten puolesta lausunut Svenska Samernas Riksförbund katsoi sekin, että saamelaisten etujen huomioon ottaminen tulisi mahdollisen vesivoimarakentamisen tapauksessa tehdä Ruotsin vesilainsäädäntöä soveltamalla. Prop. 1971:137, 22.

1470 Huoli liittyi siihen, että rajajokisopimuksen 1 luvun 7 artiklan nojalla kummankin valtion rajaseutujen asukkailla oli vuoden 1810 rajanjärjestelysopimuksessa määrättyllä tavalla oikeus vapaasti kulkea veneellä rajajoissa sekä tarpeen vaatiessa rantautua vastapäiseen rantaan. Artikla ei sisältänyt määräyksiä tämän oikeuden yksipuolisesta tai muunlaisesta rajoittamisesta esimerkiksi poikkeustilanteiden osalta. Prop. 1971:137, 22.

1471 Prop. 1971:137, 45.

1472 Ks. JoU 1971:63, 2–5.

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen hyväksymismenettely vaikutti siten niin Suomen kuin Ruotsin valtiopäiväasiakirjojen perusteella suoraviivaiselta ja ongelmattomalta. Tämä ei ole yllättävää, koska myöskään sopimusta pohjustaneissa maiden yhteisessä vuoden 1968 mietinnössä ei ollut nostettu esiin suurempia oikeudellisia ongelmia. Maiden tuolloiset oikeusjärjestykset näyttivät taipuvan melko vaivattomasti rajajokisopimuksen kaltaiseen ratkaisuun, jossa valtioille kuuluneita toimivaltuuksia luovutettiin yhteiselle suomalais-ruotsalaiselle toimielimelle.

6.1.3 Rajajokikomisio ja ilmenneet oikeudelliset vaikeudet

Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustettu rajajokikomisio aloitti toimintansa vuoden 1972 alusta. Sen alkuvuosien kenties merkittävimmät lupakäsittelyt koskivat Tornion Röyttään rakennetun Outokummun jaloterästehtaan jätevesien laskemista mereen.¹⁴⁷³

Rajajokikomisio myönsi Outokummun tehtaalle jätevesien laskuluvan toukuussa 1975 muun muassa useiden paikallisten kalastuskuntien sekä Kemi–Tornion-alueen luonnonsuojelijoiden vastustuksesta huolimatta. Lupakäsittelyn yhteydessä annetuissa muistutuksissa pelättiin, että tehtaan jätevedet aiheuttaisivat vesistöjen ja pohjavesien likaantumista sekä rehevöitymistä. Alueen kalastajat puolestaan esittävät näkemyksensä, että jo vuonna 1968 Röyttässä toimintansa aloittanut ferrokromitehdas oli alentanut katastrofaalisesti Tornionjokisuun kalasaalista ja kalastajat olivat varmoja myös uuden tehtaan haitallisista vaikutuksista. Rajajokikomisio edellytti, että tehtaan jätevesien käsittelyssä tuli noudattaa erikseen laadittua puhdistus- ja johtamissuunnitelmaa.¹⁴⁷⁴

Outokummun tuotanto Torniossa kasvoi ja päästöt lisääntyivät, minkä vuoksi rajajokikomission asettamat lupaehdot ylittyivät toistuvasti. Esimerkiksi vuonna 1982 Outokumpu haki rajajokikomissiolta lupaa jätevesien mereen laskemista koskevien raja-arvojen väliaikaiseen nostamiseen. Rajajokikomisio edellytti tuolloin Outokummun, Suomen Vesihallituksen ja Norrbottenin lääninhallituksen yhteiselvitystä lupaehtojen tarkistamisen tarpeesta. Myöhemmin rajajokikomisio hyväksyi uudet, aiempaa korkeammat päästöjen raja-arvot, jotka olivat kuitenkin al-

1473 Tämän tutkimuksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista tehdä kattavaa selvitystä rajajokikomission toiminnasta rajan ylittävänä toimielimenä.

1474 Rajajokikomission mukaan Suomen Vesihallitukselle (1970–1995, vuodesta 1986 nimellä Vesi- ja ympäristöhallitus) ja Norrbottenin lääninhallitukselle oli toimitettava yksityiskohtaiset selvitykset toteutettavista teollisuus- ja saniteettivesien käsittelytoimenpiteistä viimeistään kolme kuukautta ennen jätevesien johtamiseen ryhtymistä. Outokummun oli tarkkailtava jätevesien määrää ja laatua sekä vaikutuksia vesistöissä Vesihallituksen ja Norrbottenin lääninhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Yhtiön tuli laatia ja hyväksyttävä tarkkailuohjelma kyseisillä viranomaisilla ja heille sekä rajajokikomissiolle oli toimitettava tarkkailusta vuosittainen yhteenvero. Jätevesistä kalataloudelle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen selvittämiseksi oli Outokummun tehtävä kalataloudellisia tutkimuksia erikseen laadittavan ja hyväksyttävän ohjelman mukaisesti. Teerijoki 2010, 413–414; Pohjolan Sanomat 31.5.1975.

haisemmat kuin Outokummun hakemat.¹⁴⁷⁵ Jaloterästehtaan ensimmäisten vuosien lupakäsittelyt ovat osoitus siitä, kuinka rajajokikomission oli rajan ylittävänä ja ylikansallisena lupaviranomaisena pyrittävä yhteensovittamaan monenlaisia paikallisia ja alueellisia intressejä, jotka saatettiin kokea keskenään vastakkaisiksi.

Outokummun Tornion tehtaiden osalta nousi esiin myös ainakin yksi rajajokikomission toimivaltaan liittynyt erimielisyys. Tässä niin sanotussa Kuusiluoto-tapauksessa viranomaisten käsitykset siitä, kuuluiko asia rajajokikomission toimivaltaan, näyttivät jakautuneen pitkälti valtionrajan mukaisesti. Tapaus ilmensi myös kansainvälisessä vesioikeudessa muutoinkin esillä ollutta kysymystä valuma-alueen käsitteestä ja siitä, kuuluiko pohjavesi tähän hydrologiseen kokonaisuuteen.¹⁴⁷⁶

Lapin lääninhallitus ja Tornion kaupungin terveyslautakunta olivat hyväksyneet vuonna 1988 yhtiön suunnitelman käyttää vajaan neljän kilometrin päässä Ruotsin rajasta sijaitsevaa Kuusiluodon saarta tehtaan toiminnassa syntyneen raskasmetallipitoisen ferrokromikuona-aineksen varastointipaikkana. Suunnitelmista kuultuaan Ruotsin puolen kalastajien jakokunnat sekä Haaparannan luonnonsuojeluyhdistys olivat jättäneet rajajokikomissiolle hakemuksen, jonka mukaan komission tulisi käsitellä asia rajajokisopimuksen soveltamisalaan kuuluvana. Oikeudellinen kysymys koski sitä, kuuluiko pohjavesien kautta mahdollisesti tapahtuva rajavesistön pilaantuminen komission toimivaltaan.¹⁴⁷⁷

Hakemukseen käsittelyn yhteydessä annetuissa muistutuksissa Suomen Vesi- ja ympäristöhallitus katsoi, ettei kuonan varastointi aiheuttanut sellaista rajajokisopimuksessa tarkoitettua vaikutusta, joka edellyttäisi Outokumpua hakemaan lupaa rajajokikomisiolta. Samoin Tornion kaupungin ympäristölautakunta katsoi, että Tornion kaupungin hyväksymän Outokummun jätehuoltosuunnitelman perusteella suunnitellulta varastoinpaikalta ei ollut olemassa vuotovaaraa, minkä vuoksi ympäristölautakunta oli Suomen lainsäädännön mukaisesti hyväksynyt Outokummun suunnitelman. Norrbottenin lääninhallitus sekä Haaparannan kunta puolestaan katsoivat, että vuotovaara oli olemassa ja että varastointi oli rajajokisopimuksen nojalla luvanvaraista. Samalla kannalla oli Ruotsin valtion luonnonsuojelulaitos sekä kalastushallitus.¹⁴⁷⁸

1475 Suurin Outokummun hakema lupaehtojen väljennys olisi koskenut sallitun syanidikuormituksen kaksinkertaistamista, mikä herätti vastustusta niin alueen viranomaisten, luonnonsuojelutahojen kuin kalastajien puolelta. Myös Suomen Vesihallitus katsoi lupahakemusta koskeneessa muistutuksessaan, että tehtaan jätevesiin sisältyneen syanidin pääsy vesistöön olisi tullut estää, koska myrky oli mahdollinen kalakuolemien aiheuttaja. Outokumpu puolestaan perusteli raja-arvojen väliaikaista nostamista sillä, että ehtojen väljentämisellä olisi vältetty silloisten raja-arvojen ajoittaiset ylitykset. Teerijoki 2010, 414; Pohjolan Sanomat 16.1.1985.

1476 Ks. Kuusikko 1994, 224–225.

1477 M31/88; M32/88.

1478 M31/88; M32/88.

Rajajokikomissio jätti Haaparannan luonnonsuojeluyhdistyksen hakemuksen tutkittavaksi ottamatta, koska hakemuksessa tarkoitettu toimenpide ei koskenut yhdistyksen oikeutta tai etua sellaisella tavalla, että se olisi voinut yksityisenä asianosaisena saattaa asian rajajokikomission käsiteltäväksi. Muilta osin komissio tutki asian ja kielsi Outokumpua varastoimasta kuona-ainesta Kuusiluotoon ilman rajajokisopimuksen 6 luvun 4 artiklassa tarkoitettua vesistön pilaamista koskevaa rajajokikomission lupaa. Komissio viittasi Outokummun Tornion tehtaille viimeksi keväällä 1988 antamansa luvan ehtoihin todeten, että varastoidusta kuonasta liukenevia metalleja saattaisi joutua joko pohjaveden kautta tai muutoin mereen. Yhdessä tehtaan jäteveden mukana tulevan kuormituksen kanssa ne olisivat saattaneet ajan mittaan aiheuttaa rajajokisopimuksessa kiellettyä vesistön pilaantumista Suomen ja Ruotsin merialueella Tornion kaupungin edustalla. Siksi yhtiön suunnitelmassa esitettyä jätteiden varastointia oli pidettävä sellaisena rajajokisopimuksessa tarkoitettuna muutoksena tehtaiden toimintaan, johon ei saanut ryhtyä ilman rajajokikomission lupaa.¹⁴⁷⁹ Kuonan varastoimiselle Kuusiluotoon ei lopulta ollut käytännön tarvetta.¹⁴⁸⁰

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen soveltamiseen liittyi oikeudellisia erimielisyyksiä myös rajajokien kalastuksen sääntelyn osalta. Vuonna 1987 Suomi ja Ruotsi tekivät noottienvaihdolla (SopS 43/1987) rajajokisopimuksen liitteenä olleeseen kalastussääntöön eräitä muutoksia, joilla laajennettiin rajajokikomission toimivaltaa määrätä kalastuksesta sopimuksen soveltamisalueella muun muassa tiettyjen kalalajien rauhoitusaikojen sekä tiettyjen kalastusvälineiden käytön rajoittamisen osalta. Ruotsin korkein oikeus katsoi vuonna 1996 antamassaan tuomiossa, että muutokset merkitsivät uuden sääntelytoimivallan sekä hallintotehtävien luovuttamista kansainväliselle organisaatiolle. Tätä ei kuitenkaan ollut tehty valtiopäivien päätöksellä Ruotsin hallitusmuodon tuolloisen 10 luvun 5 §:n edellyttämällä tavalla.¹⁴⁸¹ Alun perin kalastussääntö oli inkorporoitu osaksi Ruotsin oikeutta lakia alemman tasoisella voimaansaattamissäädöksellä (1971:1018, kungörelse om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde). Kalastussäännön aiemman vuoden

1479 Rajajokikomission jäsen Börje Harju jätti päätökseen eriävän mielipiteen. Sen mukaan uuden varastointipaikan rakentaminen Kuusiluotoon olisi ollut nähtävä uutena hankkeena lupakäsittelyn suhteen ja siten käsiteltävä sijaintipaikan olosuhteiden perusteella ja soveltuvien lakien nojalla. Eriävän mielipiteen mukaan pohjaveden tai ilman kautta tapahtuneet päästöt eivät kuuluneet rajajokisopimuksen 6 luvun 1 artiklassa tarkoitettuihin vesialueen päästöihin. Lisäksi rajajokisopimuksen 6 luvun esikuvana olleessa ruotsalaisessa ympäristösuojelulainsäädännössä oli pyritty välttämään kaksinkertaisia lupakäsittelyjä: Outokumpu oli jo saanut aikomaansa toimintaan luvan suomalaisviranomaisilta.M31/88; M32/88.

1480 Outokumpu kehitti prosessejaan siten, että kuonat voitiin käsitellä välittömästi hyödyntämiskelpoisiksi sivutuotteiksi, kuten eristehiekaksi ja teiden runkoaineeksi. Tämän myötä ferrokromikuonaa ja niistä valmistettuja tuotteita ei myöskään ollut korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2005 ratkaisun nojalla pidettävä Suomen jätelainsäädännössä tarkoitettuna jätteenä. Ks. KHO 2005:90.

1481 Högsta domstolen, mål nr B 276/95. Meddelad i Stockholm den 13 juni 1996; Dir. 1997:79; prop. 1996/97:94, 1–3.

1979 ja kyseellä olleen vuoden 1987 muutosten yhteydessä oli vain muutettu vuoden 1971 voimaansaattamisasetusta.¹⁴⁸²

Ruotsin hallituksen vuonna 1997 antaman esityksen myötä Ruotsi säätöi vuonna 1997 lain (1997:201, om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde), jonka mukaan hallitus tai hallituksen valtuuttama viranomaisena antaa kalastusmääräyksiä, jotka olivat tarpeellisia vuoden 1971 rajajokisopimuksen soveltamisen kannalta. Lain nojalla Ruotsin hallituksella oli toimivalta luovuttaa suomalais-ruotsalaiselle rajajokikomissiolle yksittäistapauksissa oikeus päättää kalastusalueita koskeneista kysymyksistä.¹⁴⁸³ Yleinen toimivalta päättää etenkin kiistää herättäneistä rauhoitusajoista sekä tiettyjen kalastusmenetelmien ja välineiden käytöstä oli kuitenkin rajajokikomission asemesta nyt Ruotsin hallituksella.¹⁴⁸⁴

Suomi ja Ruotsi tekivät vuonna 1997 noottivaihdolla sopimuksen (SopS 35/1997) rajajokisopimuksen kalastusäännön eräiden määräysten keskeyttämisestä. Ruotsin tavoin Suomi säätöi kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997), jolla siirrettiin komission toimivaltaa takaisin kansallisille viranomaisille. Kalastusäännön täytäntöönpanon keskeydyttyä osittain tuli sovellettavaksi vuoden 1971 rajajokisopimuksen 1 luvun 8 artikla, jonka mukaan kummassakin valtiossa oli sovellettava voimassa olevaa oikeutta, jos sopimuksessa ei ollut asiasta erityisiä määräyksiä.¹⁴⁸⁵ Siten osa rajajokikomissiolle luovutetusta toimivallasta poistettiin jo 1990-luvulla.

Rajajokikomission antamat kalastusrajoitukset koettiin ongelmalliseksi myös siksi, että komission ratkaisusta ei rajajokisopimuksen nojalla ollut muutoksenhakua tai valitusmahdollisuutta. Suomen eduskunnan oikeusasiamies sai käsiteltäväkseen kantelun, jossa katsottiin, että valitusmahdollisuuden puuttuminen rajajokikomission luparatkaisusta oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen ja siten kantelijoiden ihmisoikeuksia loukkaava. Helmikuussa 2001 antamassaan ratkaisussa oikeusasiamies viittasi sovellettavien oikeusohjeiden osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen sekä Suomen perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeuteen saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä oikeuteen hakea muutosta. Oikeusasiamiehen mukaan monet Suomen lainsäädäntöön sisältyneet hallintoviranomaisten päätöksiä koskeneet valituskiellot olivat osoittautuneet ongelmallisiksi jo siinä vaiheessa, kun Suomi liittyi vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Suomen vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli entisestään vahvistanut periaatetta jokaisen oikeu-

1482 Prop. 1996/97:94, 3–6.

1483 Prop. 1996/97:94. Laki oli voimassa siihen asti, kunnes maiden välinen uusi rajajokisopimus saatiin Ruotsissa lailla (2010:897) voimaan.

1484 Ks. Prop. 1996/97:94, 1, 6–7.

1485 Ks. HE 78/1997 vp, 2; Meres-Wuori 1999, 976.

desta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeusasiamiehen mielestä vuoden 1971 rajajokisopimukseen perustunut valituskielto oli kyseenalainen siihen nähden, että rajajokikomissio teki ratkaisuja ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttaneissa asioissa, vaikka sitä ei voinut pitää tuomioistuimena.¹⁴⁸⁶

Vastaavasti Ruotsissa ympäristöylioikeuden ja Norrbottenin läänioikeuden päätöksissä oli todettu, että rajajokisopimuksen puuttuneesta valitusmahdollisuudesta huolimatta asianosaisten olisi tullut saada asiansa käsiteltävä tuomioistuimessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tehtyjä valituksia ei kuitenkaan ollut otettu käsiteltäviksi viranomaisen puuttuneen toimivallan vuoksi.¹⁴⁸⁷ Vuoden 1971 rajajokisopimuksen ja siihen liittyneen kalastusäännön nojalla annettuja kalastusrajoituksia käsiteltiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Rajajokisopimuksen uudistamista koskeneen Suomen hallituksen vuoden 2009 esityksen mukaan tuomioistuimen tulkintakäytäntö ei kuitenkaan ollut täysin vakiintunut ja selkeä, koska käsiteltyjen tapausten kysymykset olivat olleet sisällöltään erilaisia.¹⁴⁸⁸ Perus- ja ihmisoikeusjuridisen kehityksen myötä myös rajajokisopimuksen 9 lukuun ja kalastusääntöön sisältyneet rangaistussäännökset alkoivat olla alati ongelmallisempia. Vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen aikaan ja soveltamisen alkuvuosikymmeninä Suomessa oli voimassa vuoden 1919 hallitusmuoto, joka ei sisältänyt vuoden 2000 perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaista säännöstä siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.¹⁴⁸⁹

Oikeudellinen ajattelu ja sen mukainen käytäntö muuttui siten varsin nopeasti. Vielä rajajokisopimuksen tekemisen aikaan kummankaan maan valmistelu- ja päätöksentekokoneistot eivät tunnistanee käytännössä minkäänlaisia valtiosääntöisiä tai perus- ja ihmisoikeuksiin liittyneitä ongelmia. Suomen tapauksessa tämä on sikäli ymmärrettävää, koska Suomessa muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus tuli sitovaksi vasta vuonna 1990. Ruotsi kuitenkin ratifioi sopimuksen ensimmäisten joukossa jo vuonna 1952, vaikka tunnusti omalta osaltaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan vasta vuodesta 1966 lähtien viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Sopimuksella oli kuitenkin Ruotsin oikeusjärjestyksessä ilmeisesti

1486 Oikeusasiamiehen mukaan mahdollisuutta alistaa hakemusasioita sopimusvaltioiden hallitusten harkittavaksi ja sitä että joissain tapauksissa komission päätös oli molempien maiden hallitusten vahvistettava ei voinut pitää riittävänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisena riittävänä oikeussuojana, eikä se voinut korvata jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattua pääsyä tarvittaessa tuomioistuimeen. EOA 2614/4/98, 2–3.

1487 HE 264/2009 vp, 14.

1488 Ks. tapausten kuvauksista HE 264/2009 vp, 10, 14. Esityksessä nimeltä mainitut tapaukset ovat Stark ja muut (asialistalta poistamista koskeva tuomio 9.10.2007), Alatulkila ja muut (28.7.2005) Dannel (sovintoratkaisu) sekä Posti ja Rahko (24.9.2002), joista ainakaan viimeisin ei suoraan koskenut vuoden 1971 rajajokisopimuksen soveltamista.

1489 Ks. HE 264/2009 vp, 14.

pitkään varsin vähäinen merkitys niin lainsäädäntötyössä kuin oikeudenkäytössä. Tämä käy ilmi myös vuoden 1971 rajajokisopimuksen valmisteluasiakirjoista, joissa ei arvioida sopimusmääräysten merkitystä Ruotsin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Kuitenkin etenkin 1990-luvulla Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtiosisäinen painoarvo oli kasvanut, ja Ruotsi inkorporoi sopimuksen oikeusjärjestykseensä lailla (1994:1219, lag om den europeiska konventionen angående skydd för mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) vuonna 1994.¹⁴⁹⁰ Osana oikeudellisen yhteyden laajempaa muutosta vuoden 1971 rajajokisopimuksesta ja sillä perustetusta laajojen toimivaltuuksien rajajokikomissiosta oli tullut monella tapaa ongelmallinen järjestely, jonka oikeudellisen korjaamisen valtiot alkoivat katsoa välttämättömäksi.

6.2 Uuden sopimuksen valmistelu

6.2.1 Ruotsalaiselvityksessä uudistamistapa vielä avoinna

Rajajokisopimuksen muuttaminen oli pitkä ja monivaiheinen prosessi. Ruotsin hallitus antoi vuonna 1997 toimeksiannon erillisestä selvityksestä, jonka tulisi sisältää ehdotus rajan ylittävän ympäristö- ja vesioikeudellisen yhteistyön sekä kalastusasioiden järjestämisestä Suomen ja Ruotsin rajavesistöjen alueella. Toimeksiannon mukaan rajajokisopimusta tulisi uudistaa tavalla, joka täyttäisi Ruotsin kansainväliset veloitteet ja vastaisi nykyaikaista ruotsalaista ympäristö- ja vesioikeutta sekä kalastuspolitiikkaa. Peruslähtökohtana tuli olla sääntelyn vähentäminen ja yksinkertaistaminen niin paljon kuin mahdollista.¹⁴⁹¹

Selvitystoimeksiannossa tuotiin myös esiin Suomen ja Ruotsin rajavesistöjen kannalta keskeisiä vuoden 1971 sopimuksen jälkeen tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, joiden veloitteisiin molemmat valtiot olivat kansainvälisoikeudellisesti sitoutuneet.

Vuoden 1974 pohjoismainen ympäristönsuojelusopimuksen (SopS 75/1976) tarkoituksena on rajoittaa rajat ylittävien ympäristöhaittojen syntymistä. Sopimuksen 2 artiklan nojalla ympäristölle haitallisen toiminnan sallittavuutta harkittaessa on toisessa sopimusvaltiossa ympäristölle koitua haitta asetettava samaan asemaan kuin omassa maassa arviotaessa haitallisen toiminnan sallittavuutta. Vuonna 1974 oli lisäksi tehty Helsingin sopimuksena tunnettu Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 12/1980). Sopimusta uudistettiin vuonna 1992 (SopS

1490 Sopimusta Ruotsissa 1950-luvulla voimaan saatettaessa oli katsottu parhaaksi hankkia ensin komemusta siitä, olisiko perustettavalla ihmisoikeustuomioistuimella käytännön tarvetta ennen kuin sen tuomiovalta ulotettaisiin koskemaan myös Ruotsia. Ks. prop. 1951:165, 14; prop. 1993/94:117, 1, 8–12.

1491 Toimeksiantomääräyksen mukaan Suomen, Ruotsin ja rajajokikomission edustajat olivat päässeet jo syksyllä 1993 yhteisymmärrykseen siitä, että vuoden 1971 rajajokisopimusta olisi tarkistettava. Dir. 1997:79.

2/2000) siten, että se käsittää aluemerien lisäksi maiden sisäiset alueet rantaviivaan asti.¹⁴⁹²

Vuonna 1992 puolestaan YK:n alaisen Euroopan talouskomission (ECE) jäsenvaltiot tekivät Helsingissä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisen järvien suoje-
lua ja käyttöä koskevan sopimuksen (SopS 71/1996). Sen tavoitteena on sopimuksen
johdannon sekä etenkin 2 ja 3 artiklojen nojalla maasta toiseen ulottuvien ympä-
ristövaikutusten ehkäiseminen, rajoittaminen ja rajavesistöjen tasapuolisen käytön
varmistaminen. Lisäksi vuonna 1991 tehtiin yleissopimus valtioiden rajat ylittävien
ympäristövaikutusten arvioinnista (SopS 67/1997, ns. Espoon sopimus). Sopimuksen
johdannon perusteella ympäristövaikutuksia tulee arvioida päätöksenteon varhaisessa
vaiheessa. Sopimuksen 3–5 artikkelit sisältävät valtioiden yleisen velvollisuuden arvioida
ja ilmoittaa toisilleen sekä neuvotella kaikista merkittävistä hankkeista, joilla todennä-
köisesti on merkittäviä rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.¹⁴⁹³

YK:n vuonna 1982 tehdyssä merioikeusyleissopimuksessa (SopS 50/1996) puolestaan
vahvistetaan keskeisiä periaatteita ja sääntöjä merten ja merenpohjan käytöstä, kuten
kalakantojen ja muiden elollisten luonnonvarojen säilyttämis- ja hoitotoimista. Suo-
men ja Ruotsin rajavesistöjen kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi sopimuksen
66 artiklaan sisältyvä anadromisia eli joissa tai järvissä lisääntyviä ja meriin vaeltavia
kalakantoja koskevat määräykset. Valtioilla, joissa anadromiset kalakannat lisääntyvät,
on katsottava olevan niihin suurin intressi ja myös päävastuu kannoista. Meriyleisso-
pimuksen täytäntöönpanosta on lisäksi tehty hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti
vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskeva sopimus eli YK:n kalakantasop-
imus (SopS 81/2003), jossa on kehitetty merioikeusyleissopimuksen sääntelyä valtioi-
den yhteistyöstä kalakantojen säilyttämisessä.¹⁴⁹⁴

Ruotsin hallituksen toimeksiannossa todettiin myös, että Suomen ja Ruotsin
EU-jäsenyyksien myötä unionin muassa ympäristö- ja kalastussääntelyä oli sovellet-
tava kummassakin maassa. Unionin ympäristönsuojelusääntely oli tuolloin pääosil-
taan direktiivimuotoista.

Ruotsin toimeksiannon mukaan suoraan rajajokisopimuksen soveltamisalaa koskivat
etenkin vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumi-
sesta annettu direktiivi (76/464/ETY), pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten

1492 Ks. Dir. 1997:79.

1493 Ks. Dir. 1997:79; HE 264/2009 vp, 9–12.

1494 Meriyleissopimuksen täytäntöönpanosta on lisäksi sittemmin tehty hajallaan olevien kalakanto-
jen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskeva sopimus eli YK:n kalakantasopimus
(SopS 81/2003), jossa on kehitetty merioikeusyleissopimuksen sääntelyä valtioiden yhteistyöstä kalakan-
tojen säilyttämisessä. Ks. Dir. 1997:79; HE 264/2009 vp, 9–12.

aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annettu direktiivi (80/68/EY), yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi (91/271/EY), ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu direktiivi (96/61/EY) sekä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi (85/337/EY).¹⁴⁹⁵

Ruotsin hallituksen toimeksiannossa tuotiin lisäksi esiin tuolloin vielä valmistelussa ollut direktiivi EU:n vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY). Se annettiin vuonna 2000 ja saattoi kaikki sisämaan pintavedet, rannikkovedet ja pohjavedet yhdenmukaisen tarkastelun piiriin. EU:n jäsenvaltioiden välisen rajan ylittävistä vesialueista tuli direktiivin nojalla muodostaa jäsenmaiden yhteisiä, kansainvälisiä vesipiirejä. Niille oli laadittava yksi yhteensovitettu vesienhoitosuunnitelma. Kullekin vesipiiriin osalle oli laadittava toimenpideohjelma, jonka tarkoituksena oli osaltaan varmistaa direktiivin tarkoittamien ympäristötavoitteiden saavuttaminen. Kansainvälisten vesipiirien osalta kyseisten jäsenvaltioiden oli yhdessä huolehdittava yhteensovittamisesta ja tähän voitiin käyttää kansainvälisten sopimusten perusteella syntyneitä rakenteita.¹⁴⁹⁶

Ympäristösääntelyn lisäksi Itämeren ja suurelta osin myös Pohjanlahden kalastus oli tullut EU:n yhteisen kalastuspolitiikan alaiseksi ja sitä säänneltiin suoraan sovellettavilla EU-asetuksilla. Kansallisesti voitiin edelleen antaa unionisääntelyä tiukempia määräyksiä, mutta ne eivät saaneet olla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. EU:n kalastuslainsäädäntöä sovelletaan pääasiassa yhteisön merialueiden ammattikalastukseen. Osana yhteistä kalastuspolitiikkaa EU vahvistaa muun muassa vuosittain saaliskiintiöt Itämeren tärkeimmille kalakannoille lohikannat mukaan lukien.¹⁴⁹⁷

Kokonaisuutena Suomen ja Ruotsin kansallisten oikeusjärjestyksen muutoksen lisäksi myös kansainvälinen vesi- ja ympäristöoikeudellinen sääntelykehys oli muuttunut jo 1990-luvun tilanteessa hyvin toisenlaiseksi kuin rajajokisopimuksen valmisteluajana 1960-luvulla. Suomen ja Ruotsin rajavesistöt olivat tulleet paitsi kahden suvereenin kansallisvaltion myös yhä enenevässä määrin ylikansallisen eurooppalaisen ja kansainvälisen sääntelyn piiriin. Yhdessä perus- ja ihmisoikeudellisen sääntelyn ja käytännön muutoksen kanssa tämä lisäsi oikeudellista painetta muuttaa vuoden 1971 rajajokisopimusta.

Ruotsin hallituksen toimeksiannon mukainen selvitys valmistui vuonna 1998. Selvityksen mukaan tuolloinen rajajokisopimus oli epärationaalinen ja vanhanlainen (orationell och omodern) ja monilta osin yhteensopimaton etenkin yhtei-

1495 Dir. 1997:79.

1496 Dir. 1997:79; HE 264/2009 vp, 11–12.

1497 Dir. 1997:79; HE 264/2009 vp, 13.

söoikeuden kanssa.¹⁴⁹⁸ Selvityksen mukaan sopimuksen soveltamisalaa koskevan jo toteutuneen kansallisen ja kansainvälisen oikeudellisen kehityksen vuoksi oli osoittautunut vaikeaksi ylläpitää erityistä rajajokiyhteistyön sääntelykehikkoa. Yhteistyölle oli löydettävä yksinkertaisempia muotoja. Siksi selvityksessä suositeltiin mallia, jossa silloinen rajajokisopimusjärjestely lopetettaisiin. Jonkinlainen Suomen ja Ruotsin välinen rajavesistöjen olosuhteita sääntelevä sopimus katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi.¹⁴⁹⁹

Vesilupien myöntämisen osalta selvityksessä esitettiin, että maiden kansalliset lainsäädännöt korvaisivat silloisen rajajokisopimuksen määräykset siitä, että luvat myönsi sopimuksen soveltamisalueella rajajokikomissio. Silti tarvittaisiin kuitenkin joitain määräyksiä sääntelemään kysymyksiä, joilla oli rajan ylittäviä ulottuvuuksia.¹⁵⁰⁰ Kalastuksen osalta maiden välillä olisi tullut olla samansisältöiset määräykset sisältävä sopimus, mutta määräyksiä soveltaisivat kansalliset viranomaiset. Maiden kansalliset kalastuslainsäädännöt olisi tullut tältä osin yhteensovittaa. Rajavesistöjen kalastusintressien koordinoimiseksi olisi tullut perustaa yhteistyöryhmä.¹⁵⁰¹ Hallituksen toimeksiannon mukaisesti selvitys sisälsi myös alustavan sopimusluonnoksen uudenlaisista lähtökohdista tehtäväksi rajajokisopimukseksi.¹⁵⁰²

Ruotsin vuoden 1998 selvityksessä käsiteltiin kuitenkin sitäkin vaihtoehtoa, että Suomen ja Ruotsin rajavesistöyhteistyötä olisi myös vastaisuudessa tehty tuolloin voimassa olleen rajajokisopimuksen pohjalta. Tällöin sopimusmääräyksiä olisi ollut tarkistettava perinpohjaisesti oikeudellisen ympäristön muutosten vuoksi. Peruseriaatteena olisi tullut olla, että rajajokisopimuksen määräykset ilmentäisivät

1498 Yhteensopimattomuuden osalta selvityksen lähtökohdana oli, että Ruotsin ja Suomen EU-jäsenyyksien myötä rajajokisopimuksesta oli tullut yhteisöoikeuteen nähden toissijaista yhteisön perustamissopimuksen ja siihen liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla. Vuoden 1971 rajajokisopimuksessa ei kuitenkaan ollut määräyksiä, että rajajokikomission olisi tullut soveltaa yhteisöoikeudellisia tai muita kansainvälisoikeudellisia normeja. Rajajokisopimuksen 1 luvun 8 artiklan nojalla sovellettiin kansallista – ja siten yhteisösääntelyä – vain silloin, kun rajajokisopimuksessa ei ollut asiasta määräyksiä. Selvityksessä kuitenkin katsottiin, että koska yhteisön asetukset olivat perustamissopimuksen nojalla jäsenvaltioita sitovia ja suoraan sovellettavia ja jäsenvaltioiden oli myös toimeenpantava yhteisön direktiivien tavoitteet, oli yhteisöoikeus rajajokialueella täysimääräisesti voimassa jo ilman erillisiä kansallisia lainsäädäntötoimia. Siitä huolimatta rajajokisopimus oli tehtävä yhteensopivaksi yhteisöoikeuden kanssa, koska jäsenvaltioiden oli perustamissopimuksen nojalla ryhdyttävä kaikkiin toimiin yhteisöoikeuden noudattamiseksi. Ks. SOU 1998:39, 58–59.

1499 SOU 1998:39, 7, 30. Ks. myös muuttuneista oikeudellisista olosuhteista 25–28 ja tarkempi selonteko kansallisen ja kansainvälisen oikeuden kehityksestä suhteessa vuoden 1971 rajajokisopimukseen 35–66.

1500 Ks. SOU 1998:39, 81: ”Prövningen av en åtgärd eller verksamhet bör kunna göras av vederbörande nationell myndighet/domstol med tillämpning av de nationella bestämmelserna, men kompletterade med de bestämmelser man anser bör gälla särskilt för gränsälvområdet. Detta skulle innebära att Gränsälvskommissionens prövning ersätts av prövning av nationella organ i det land där byggandet i vatten avses ske eller där den vattenförorenande verksamheten avses bli lokaliserad och i den ordning som gäller i prövningslandet.”

1501 SOU 1998:39, 56.

1502 Ks. sopimusluonnos perusteluineen SOU 1998:39, 91–109, 112.

pienimmän yhteisen nimittäjän hengessä väljimpiä vaatimuksia, joista valtiot pääsivät yhteisymmärrykseen. Päinvastoin kuin tuolloisessa rajajokisopimuksessa, mikäli jommassakummassa valtiossa olisi ollut pidemmälle menneitä säännöksiä, niitä olisi tullut soveltaa kyseisen valtion osassa rajajokialuetta.¹⁵⁰³ Rajajokikomission päätöksistä valittamisen osalta ei olisi ollut syytä perustaa mitään erityistä muutoksenhakuvelintä: asianosainen olisi voinut valittaa rajajokikomission päätöksistä kansallisen oikeusjärjestyksen yleissääntelyn mukaisesti.¹⁵⁰⁴

Suomalaisten ja ruotsalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi kansallisen muutoksenhakuvelimen olisi tullut kuulla käsittelemässään asiassa toisen maan vastaavaa toimielintä. Rajajokikomission palvelu- ja tiedotusvelvollisuuksia olisi tullut koskemaan vastaava sääntely kuin kansallisia tuomioistuimia ja viranomaisia. Selvityksessä todetun mukaisesti vuoden 1971 rajajokisopimuksessa ei ollut määräyksiä rajajokikomission velvollisuuksista yksilöitä kohtaan. Etenkin kalastajat olivat kokeneet epätyytyväksi mahdollisuutensa valvoa rajajokikomissiota ja osallistua sen toimintaan.¹⁵⁰⁵

Silloisella rajajokikomissiolla ei ollut resursseja valvoa omatoimisesti sopimuksen toimeenpanoa ilman kansallisten viranomaisten apua. Tämän vuoksi selvityksessä katsottiin, että sopimuksen toteutumisen valvonnan tehostamiseksi rajajokialueen valvontaviranomaiset tulisi valtuuttaa hoitamaan valvontatehtäviä sopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella myös toisen valtion alueella. Valvonnan puutteellisuuden vuoksi sopimukseen olisi tullut myös sisällyttää omavalvontaa koskeneita määräyksiä, jotka tosin sisältyivät jo Ruotsin tuolloiseen lainsäädäntöön. Selvityksen toimeksiantoa tulkittiin siten, että se ei ulottunut sen arviointiin, olisiko rajajokisopimuksen soveltamisalaa tullut laajentaa koskemaan vesilupa-asioiden lisäksi kaikkia ympäristölupa-asioita (miljöprövning). Siksi tällaista arvioita ei vuoden 1998 selvityksessä myöskään tehty vaan näiltä osin lupa-asioissa olisi sovellettu kansallista lainsäädäntöä ja lupamenettelyä, vaikka entinen rajajokisopimus ja komissio olisi selvityksen suositamasta vaihtoehdosta poiketen säilytetty.¹⁵⁰⁶

Tehtävänantonsa mukaisesti selvityksen tekijät olivat yhteydessä lähinnä rajajokikomission ruotsalaisedustajain sekä Ruotsin puolen kuntiin ja etujärjestöihin. Selvittäjät tapasivat kuitenkin myös Suomen maa- ja metsätalousministeriön sekä

1503 SOU 1998:39, 32–33.

1504 Rajajokisopimukseen olisi tullut ottaa kriteerit, joiden mukaan päätettäisiin, voisiko päätöksestä valittaa Suomen vai Ruotsin oikeuden mukaan. Rajajokikomissiolle olisi tullut päätöksessään ilmoittaa myös valitusosoite. Kuitenkin muutoksenhakuinstanssi saisi itse ratkaista toimivaltuutensa käsitellä asia sopimuksessa määrätyn kriteerein. Ks. SOU 1998:39, 71–72.

1505 SOU 1998:39, 69.

1506 SOU 1998:39, 10–11, 14.

ympäristöministeriön edustajia ja kävivät heidän kanssaan tietojenvaihtoa.¹⁵⁰⁷ Verrattuna vuoden 1971 rajajokisopimuksen yhteiseen suomalais-ruotsalaiseen valmisteluun, sopimusjärjestelyn muuttamista koskevaa työtä ryhdyttiin tekemään pikemminkin kummankin valtion omissa kansallisissa viranomaiskoneistoissa.

Lausuntokierroksella ruotsalaiset viranomaistahot Norrbottenin lääninhallitus mukaan lukien olivat pääosin selvityksessä ehdotetun kannalla: silloinen rajajokisopimusjärjestelmä tulisi lopettaa ja siirtyä lupa-asioissa ja muutoin soveltamaan kansallista lainsäädäntöä ja käsittelyjärjestelmiä.¹⁵⁰⁸ Yksityiskohtaisten kannanottojen sijaan viranomaisten lausunnot olivat enemmän periaatteellisella tasolla, koska selvityksessä esitetty vaihtoehtoinen rajajokien hallinnointimalli oli vielä luonnosvaiheessa. Kuitenkin jotkin viranomaistahot pitivät periaatteessa edelleen mahdollisena, että vuoden 1971 kaltainen rajajokisopimus ja sen mukainen laajan toimivallan omannut rajajokikomissio olisi säilytetty.¹⁵⁰⁹

Viranomaistahoista Ruotsin kalastushallitus eli Fiskeriverket totesi Tornionlaakson paikallisväestön arvostelleen voimakkaasti sitä, ettei rajajokikomission kalastusta koskeneista päätöksistä voinut valittaa. Lausunnona kuitenkin todettiin, että komissio oli täyttänyt tärkeän tehtävän rajajokialueen kalastuksen hoidossa ja että komission ylivaltiollinen luonne oli helpottanut valtionrajan ylittävän toiminnan yhdenmukaisuutta niin kalastuksen sääntelyssä kuin sitä koskevassa lainkäytössä. Myös päätöksenteon tehokkuuden kannalta oli ollut hyödyllistä, että komissio oli tehnyt yhdellä kertaa koko alueen kalastusta koskeneita päätöksiä. Komission kalastusta koskeva käytäntö oli kuitenkin muodostunut rajoittavammaksi kuin Ruotsin kansallisten viranomaisten käytäntö vastaavissa tapauksissa.¹⁵¹⁰

Fiskeriverket katsoi, että yhteensovitetujen kalastussääntöjen tarve rajajokialueella oli suuri etenkin kalakantojen suojelemiseksi. Lausunnon mukaan rajajokikomissio oli vuodesta 1983 lähtien päättänyt vuosittain lohen- ja taimenen kalastusta koskeneista säännöistä, joiden merkitys oli ollut suuri Tornionjoen etenkin 1970- ja 1980-luvuilla heikoksi päässeiden kalakantojen elvyttämisessä. Päätösten merkitystä oli korostanut, ettei kattavaa lohen ja merikalastuksen sääntelyä juuri muutoin ollut ennen 1990-lukua. Mikäli rajajokikomission rooli kalastusasioissa olisi voitu säilyttää myös muuttuneessa

1507 Ks. dir. 1997:79: ”Vid uppdragets genomförande skall utredaren samråda med Länsstyrelsen i Norrbottens län samt med övriga närmast berörda svenska myndigheter och kommuner. Vidare skall utredaren skaffa upplysningar och synpunkter från gränsälvskommissionens svenska grupp.”; SOU 1998:39, 16.

1508 Ks. Svea hovrätt, vattenöverdomstolen; Länsstyrelsen i Norrbottens län; Naturvårdsverket, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1509 Ks. Hovrätten för Övre Norrland; Kammarrätten i Sundsvall, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1510 Fiskeriverket, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

oikeudellisessa ympäristössä, sen normipäätöksistä olisi tullut voida valittaa kummankin maan hallituksille ja yksittäistapauksia koskeneista päätöksistä valitusoikeuden olisi tullut määräytyä kansallisten hallintoprosessien mukaisesti. Tällöin komission toiminnan tehokkuus olisi kuitenkin hävinnyt, eikä sen aseman säilyttämiselle olisi ollut järkevää tarkoitusta. Siksi Fiskeriverket katsoi, että kalastuksen hallinnoinnin olisi tullut kuulua ruotsalaisviranomaisille, jotka soveltaisivat Ruotsin lakia. Maiden välillä olisi tullut kuitenkin olla täydentäviä määräyksiä yhtenäisten kalastusmääräysten ja yhdenmukaisen lainkäytön edistämiseksi.¹⁵¹¹

Rajajokisopimuksen soveltamisalueen paikalliset tahot tunnustivat niin ikään tarpeen uudistaa rajavesistöjä koskevaa sääntelyä muuttuneiden oikeudellisten vaatimusten mukaiseksi, mutta johtopäätökset tarvittavista toimenpiteistä olivat valtaosin päinvastaisia kuin valtiollisilla viranomaisilla. Poistamisen sijaan rajajokikomission toimivaltaa olisi pikemminkin tullut laajentaa, koska komissio oli alueen ja yleisesti suomalais-ruotsalaisen rajan ylittävän yhteistyön edelläkävijä ja oli pitkään toteuttanut käytännössä myös EU:n läheisyysperiaatetta.

Haaparannan kunta katsoi, että komission toimivaltaa ympäristölupa-asioissa olisi tullut laajentaa, jotta niin sanottu yhden luukun periaate olisi toteutunut. Kalastusasiat tuli niin ikään säilyttää komissiolla. Haaparannan lausunnon mukaan oli tärkeää, että rajan kummallakin puolella sovellettaisiin samoja sääntöjä samanlaisin tulkinnoin, koska erilaiset säännöt johtaisivat erimielisyyksiin. Kuitenkin komission päätöksistä valittaminen olisi tullut tehdä mahdolliseksi. Haaparanta katsoi rajaseudun alueellisen yhteistyön kehittyneen paljon menneinä vuosikymmeninä ja piti rajajokikomissiota yhtenä rajayhteistyön edelläkävijöistä. Haaparanta epäili, että kansallisiin järjestelmiin siirtyminen voisi olla silloista tilannetta parempi vaihtoehto ja huomautti, että selvityksessä ei ollut käsitelty Suomen kantaa asiassa. Haaparanta painotti myös unionioikeudellisen läheisyysperiaatteen merkitystä sopimusta uudistettaessa.¹⁵¹²

Kiirunan kunta katsoi niin ikään, että historiallisista, ympäristöllisistä, yhteiskunnallisista, elinkeinoelämään ja ihmisten päivittäisiin rajan ylittäviin kontakteihin liittyneistä syistä rajajokialueella tarvittiin suomalais-ruotsalaista yhteistyöelintä. Rajaseudun ainetlaatuisten olosuhteiden hallinnoinnissa valtioiden toisistaan erilliset hallintorakenteet eivät olleet sopiva vaihtoehto. Kiirunan lausunnon mukaan ruotsalaisellivetyksen johtopäätökset kansallisen ja kansainvälisen oikeuden kehityksestä olivat johdattelevia siihen suuntaan, että se automaattisesti edellyttäisi rajajokikomission lakkauttamista ja siirtymistä takaisin kansallisiin järjestelmiin. Lausunnon mukaan alueellisen rajan ylit-

1511 Fiskeriverket, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1512 Haparanda kommun, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

tävän yhteistyön edistäminen oli erityispyrkimys myös EU:ssa. Siksi rajajokikomissiota olisi tullut kehittää yhä enemmän asiantuntijaorganisaatiosta kohti paikallista ääntä esiin tuovaa edustuksellista toimielintä, millä olisi voitu vahvistaa myös komission toiminnan hyväksyttävyyttä alueen väestön parissa.¹⁵¹³

Alueen kalastustahoja edustanut rajan ylittävästi toimiva Tornio–Muoniojokiseura (Torne-, Lainio- & Muonio-älvars förening) oli myös rajajokikomission päätösvallassa säilyttämisen kannalla. Seura kuitenkin halusi kolminkertaistaa komission paikallisedustuksen kahdesta kuuteen edustajaan, lisätä sen henkilöstöresursointia ja aikaansaada yleisen hallintosäätelyn mukaisen valitusmahdollisuuden komission päätöksistä.¹⁵¹⁴

Ruotsin puolen Tornionlaakson vastustus selvityksessä esitettyä kohtaan ei kuitenkaan ollut yksinäänistä. Osa kunnista piti kansallisiin järjestelmiin siirtymistä rajayhteistyötä yksinkertaistavana ja etenkin kalastusasiat haluttiin ottaa ylivaltiolliselta tasolta omiin käsiin.

Pajalan kunta ei uskonut, että silloiselle rajajokisopimukselle olisi voitu tehdä onnistunutta kasvojenkohotusta. Kunta kannatti pääosiltaan selvityksen johtopäätöksiä siitä, että rajajoissa olisi ryhdyttävä soveltamaan aiempaa enemmän kansallisia lainsäädäntöjä etenkin ympäristöasioissa. Joitain yhteisiä sääntöjä edelleen tarvittaisiin rajan ylittävän luonteen omanneiden asioiden osalta. Erillisiin kansallisiin järjestelmiin siirtymisellä olisi voitu saavuttaa parempi dynamiikka ja yksinkertaistaa asioiden käsittelyä niin yksilöiden kuin yritysten kannalta. Niin ikään kalastusta koskevista säännöistä olisi tullut voida päättää kansallisesti, mutta sääntöjen olisi tullut olla yhtäläisiä. Sääntöjen soveltamisessa vastuun olisi kuitenkin tullut olla paikallisella tasolla. Tämän osalta kunta katsoi sopivaksi toimijaksi Tornionlaakson neuvoston.¹⁵¹⁵

1513 Kiiruna arvosteli selvityksen asetelmaa siitä, että kansallisen ja kansainvälisen oikeuskehityksen vaikutus olisi erityisen suuri juuri rajajokiyhteistyöhön. Kunnan mielestä selvityksen johtopäätökset toimivallan keskittämisestä poikkesivat myös yleisestä ruotsalaisesta hallintopolitiikasta, jossa muutoin oli vaalittu kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia. Kiirunan mukaan ei olisi ollut mitään ylitsepääsemätöntä ongelmaa ylläpitää rajajokiyhteistyön erillistä sääntelykehystä. Sen ajoittainen ajantasaistaminen olisi tullut nähdä luonnollisena osana kulloisenkin ajan vaatimusten mukaista hallinnollista uudistamistyötä. Kiruna kommun, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1514 Torne-, Lainio- & Muonio-älvars förening, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4. Vastaavasti Ruotsin puolen harrastajakalastajien edustaja Sportfiskarna katsoi, että rajajokikomissio oli paikallisena elimenä huolehtinut kalastusasioista sujuvasti. Komission olisi tullut jatkaa niiden hoitamista ensisijaisesti sääntelyllisten yhteensovittamisongelmien välttämiseksi ja toisaalta paikallisen tietämyksen ja intressien huomioimiseksi kalastusasioissa. Sportfiskarna, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1515 Pajala kommun, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

Övertorneån kunta kannatti niin ikään selvityksen johtopäätöksiä rajajokiyhteistyön muotojen saattamisesta aiempaa yksinkertaisemmiksi. Samalla kunta kuitenkin painotti paikallisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista niin ympäristö- kuin kalastusasioissakin.¹⁵¹⁶

Tornionlaakson ruotsalaisia ammattikalastajia edustanut Fiskets intresseförening i Tornedalen kannatti sekin selvityksen mukaisesti siirtymistä kalastusasioiden osalta kansalliseen päätöksentekoon. Lausunnossa arvosteltiin selvitystä siitä, että siinä ei ollut huomioitu rajajokisopimuksen maantieteellisen soveltamisalueen olleen Ruotsin merialueella huomattavasti suurempi kuin Suomen: sopimusjärjestelyn uudistamisen myötä soveltamisalueiden tulisi olla samansuuruiset.¹⁵¹⁷

Lausuntojen perusteella rajajokikomission toimivallan poistaminen selvityksessä esitetyin perusteluin ja periaattein oli erityisesti ruotsalaisten viranomaisten kannattama linja rajajokiyhteistyön tulevassa valmistelutyössä. Paikallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista ei viranomaislausunnoissa käsitelty toisin kuin useissa alueen kuntien ja edunvalvontatahojen kannanotoissa. Niissä perustelut rajajokikomission säilyttämiselle liittyivät läheisyysperiaatteen toteuttamiseen, paikallisen asiantuntemuksen hyödyntämiseen sekä nimenomaan valtion rajan ylittävän yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kansallisten viranomaisten lausunnoissa tärkeämpää oli puolestaan valtiosisäisen yhdenvertaisuuden edistäminen: valtakunnan koko alueella olisi syytä noudattaa samaa lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä.

Selvityksen johtopäätöksiä kannatteiden Pajalan ja Övertorneån lausunnoista ei käy ilmi, millaiset tekijät olivat niiden muista alueen kunnista poikenneisiin kantojen taustalla. Ruotsalaisten ammattikalastajien myötämielisyys rajajokikomission toimivallan poistamiseen on ymmärrettävää, koska he olivat jo aiemmin arvostelleet komission menettelyjä ja puuttuvaa valitusmahdollisuutta sen päätöksistä. Kaiken kaikkiaan vuoden 1998 ruotsalais selvityksen perusteella tulevia kehityskulkuja ei ollut ainakaan julkilausutusti vielä lyöty lukkoon. Silloisen rajajokisopimuksen muuttaminen ja toimivaltaisen rajajokikomission säilyttäminen nähtiin ainakin periaatteessa edelleen toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona.

6.2.2 Suomalais selvitys ja ainoan vaihtoehdon määrittäminen

Rajajokisopimuksen uudistamistarve oli todettu myös Suomessa. Keväällä 1999 maa- ja metsätalousministeriö asetti ympäristöministeriön kanssa neuvoteltuaan työryhmän, jonka tuli sovittaa yhteen sekä tarpeellisilta osin valmistella Suomen kantoja rajajokisopimuksen uudistamisesta käynnistettäviä neuvotteluja varten. Työryhmän tuli arvioida Ruotsin jo valmistelemat ehdotukset ja ottaa huomioon

1516 Övertorneå kommun, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

1517 Fiskets intresseförening i Tornedalen, lausunto asiassa miljödepartementet dnr 1498/1012/4.

kansallisen vesi- ja ympäristölainsäädännön muutokset sekä EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten rajavesistösojopimusten voimaantulo kummassakin maassa. Asetamispäätöksessä ei käsitelty yhteistyötä ruotsalaisten kanssa, mutta todettiin, että työryhmän tuli kuulla tarpeelliseksi katsomiaan asiantuntijoita ja hankkia tarvitsemansa lisäselvitykset. Työryhmän puheenjohtajuus oli maa- ja metsätalousministeriöllä ja siinä oli edustus ympäristöministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä ja oikeusministeriöstä.¹⁵¹⁸

Tornionjokityöryhmä-nimen ottanut valmisteluelin jätti loppuraporttinsa tammikuussa 2002. Työryhmä kertoi valmistelleensa kantansa ensisijaisesti oman selvitystyönsä pohjalta, vaikka toimeksiantonsa mukaisesti arvioi aiemman ruotsalaisen rajajokiselvityksen ehdotuksia.¹⁵¹⁹ Työnsä aikana Tornionjokityöryhmä tutustui paikallisiin olosuhteisiin vierailen rajajokikomissiossa ja tavaten kuntien, alueen ja silloisen Lapin läänin edustajia. Työryhmä piti myös yhteensä 13 epävirallista keskustelutapaamista Ruotsin ympäristöministeriön, maatalousministeriön, ulkoasiainministeriön ja Norrbottenin lääninhallituksen edustajien kanssa. Niiden yhteenveto on kirjattu raportin liitteenä olleeseen yhteiseen muistioon.¹⁵²⁰

Suomalais- ja ruotsalaisviranomaisten tapaamisten pohjalta tehdyssä yhteisessä yhteenvetomuistiossa viranomaisten todettiin päässeen yksimielisyyteen siitä, että silloista rajajokikomissiota ei tulisi säilyttää tuolloisessa muodossaan lupia myöntävänä viranomaisena. Viranomaiset olivat linjanneet kuitenkin, että rajan ylittävä yhteistyö ja kontaktit tulisivat olemaan tärkeitä, vaikka lupakäsittelyt siirrettäisiin kansallisiin menettelyihin. Virkamiesten välillä oli yhteisymmärrys myös siitä, että jonkinlainen EU:n vesipuitedirektiivin edellyttämä yhteistyöelin tarvittaisiin. Toimielimellä olisi oikeus antaa näkemyksensä niissä asioissa, joissa tuolloinen rajajokikomissio oli päätöksentekuelin. Erimielisyyttä oli uuden yhteistyöelimen ympäristölupapäätöksiä koskevasta mahdollisesta valitusoikeudesta ja kokoonpanosta. Vaikka maiden välille ei siis ollut virallisesti asetettu valmistelevaa työryhmää, raportin liitteenä olevassa keskusteluyhteenvedossa siitä käytetään termiä yhteistyöryhmä (samarbetsgrupp), joka lyö lukkoon (slår fast) jatkovalmistelua koskevia kantoja.¹⁵²¹ Muistion sanamuoto-

1518 MMM dnro 1511/042/99.

1519 Suomalaisraportin mukaan ruotsalaiselvelyksessä ei ollut käsitelty kaikkia rajajokisopimuksen uudistamiseen olennaisesti vaikuttaneita kysymyksiä, kuten maiden vesi- ja ympäristölainsäädäntöjen eroavaisuuksia sekä tuolloin vielä valmistelussa olleen EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin vaikutuksia rajajokisopimuksen kannalta. MMM 2002:1, I.

1520 Työryhmä järjesti myös yhteistyössä Ruotsin viranomaisten kanssa elokuussa 2000 tiedotus- ja keskustelutilaisuuden Övertorneåssa sekä keväällä 2001 vastaavan tilaisuuden Torniossa yhteistyössä Tornionlaakson neuvoston ja rajajokikomission kanssa. MMM 2002:1, I–II.

1521 ”Samarbetsgruppen slår samtidigt fast att samarbete och gränsöverskridande kontakt i dessa frågor kommer att vara mycket viktigt även om prövningen förs över till ett nationellt förfarande. Mot bakgrund av vad som anförs om kraven samordning enligt vattendirektiven nedan har samarbetsgruppen enats om att ett någon form av samarbetsorgan bör inrättas och att detta bör erhålla rätt att yttra sig i ärenden motsvarande de som idag handläggs av Gränsälvscommissionen.” Ks. MMM 2002:1, 76–79.

tojen ja myöhemmän kehityksen perusteella vaikuttaa siltä, että rajajokisopimuksen uudistamisen suuntaviivat ratkaistiin tosiasiallisesti pitkälti viimeistään näissä epävirallisiksi luonnehdituissa valmistelevien virkamiesten välisissä keskusteluissa.

Ruotsalaiselvityksen tavoin Tornionjokityöryhmä piti vuoden 1971 rajajokisopimuksen uudistamistarpeita niin suurina, että parhaaksi ratkaisuksi nähtiin kokonaan uuden sopimuksen laatiminen. Ruotsalaisten tavoin työryhmä ehdotti, että Tornionjoen vesistössä sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset määräytyisivät vastedes kummankin maan kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan. Tuolloinen rajajokikomissio tulisi lakkauttaa ja maiden välille olisi perustettava uusi rajavesistöyhteistyötä kehittävä toimielin. Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöjen ja viranomaisjärjestelmien erilaisuus ei työryhmän mukaan muodostanut estettä sille, että Tornionjoen vesistössä siirryttäisiin soveltamaan lupa-asioissa kansallisia sääntelyä yhteisen aineellisen sääntelyn asemesta. Tällöin olisi kuitenkin tullut huolehtia, että siihenastisesta järjestelmästä saatuja kokemuksia paikallisesta päätöksenteosta ja kuulemisesta käytettäisiin hyväksi uutta järjestelmää luotaessa. Uuteen sopimukseen olisi tullut ottaa riittävän yksityiskohtaiset säännökset menettelyistä, joiden avulla tiedottaminen, kuuleminen ja päätöksentekoon vaikuttavien rajaseudun näkökohtien esilletulo turvattaisiin. Ongelmalliseksi koettu puutteellinen mahdollisuus valittaa rajajokikomission päätöksistä ratkaisi yksinkertaisesti sillä, että lupa-asioissa siirryttäisiin soveltamaan kummankin valtion kansallista lainsäädäntöä. Tämän katsottiin mahdollistavan myös sen, että pilaamisasioissa ympäristöä pilaavia päästöjä voitaisiin tarkastella yhdessä lupamenettelyssä kokonaisuutena EU:n ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin mukaisesti.¹⁵²²

Raportin mukaan uudella rajavesistösojimuksella olisi myös tullut luoda edellytykset vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanolle Tornionjoen vesialueella. Direktiivin vaatimusten toteuttamisen katsottiin edellyttävän rajavesistöyhteistyön huomattavaa laajentamista selvitys- seuranta- ja yhteensovittamistehtävien hoitamiseksi muodostettavalla Tornionjoen yhteisellä vesienhoitoalueella. Työryhmän mukaan vesipolitiikan puitedirektiivistä aiheutuneet uudet tehtävät eivät soveltuneet silloiselle lupaviranomaisena toimineelle rajajokikomissiolle. Tarkoituksenmukaiseksi ei myöskään katsottu perustaa yhteistyöelintä yhtäältä lupa-asioita ja toisaalta muita vesiasioita varten. Aiempaan tapaan uuden sopimuksen soveltamisalan olisi tullut edelleen kattaa vesiasioden lisäksi kalastusasiat, koska unionin lainsäädännön vaikutuksesta kalastusasioiden yhteys vesiasioihin oli entisestään vahvistunut. Vesiasioissa uuden rajavesistösojimuksen olisi tullut kattaa yhteistyö vesistöjen suojelussa, käytössä ja hoidossa mukaan lukien tulvantorjunta ja ympäristöönnettomuuksien varalta tarvittava yhteistyö.¹⁵²³

1522 MMM 2002:1, II–III, 49–50.

1523 Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, miten yhteisten kalastusasioiden hoito rajavesistöissä olisi tullut järjestää. MMM 2002:1, III, 50–51.

Ruotsin vuoden 1998 selvityksestä poiketen Tornionjokityöryhmän raportissa ei enää tuoda esiin edes periaatteellisella tasolla sitä vaihtoehtoa, että rajajokikomission asema rajan ylittävänä lupaviranomaisena olisi säilytetty. Sopimusvalmistelun yksinomaisena lähtökohtana oli, että kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn muutokset edellyttivät silloisen rajajokikomission lakkauttamista ja palaamista takaisin soveltamaan kansallisia järjestämiä.

Työryhmän loppuraportti sai lausuntokierroksella pääosin myönteisen vastaanoton. Suomen ympäristöministeriö, oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö kannattivat raportin ehdotuksia siirtymisestä kansallisiin järjestelmiin ja uudenlaisen suomalais-ruotsalaisen yhteistyöelimen perustamista. Sisäasiainministeriö katsoi, että paikallisiin ja kuntien osallistumismahdollisuuksiin rajayhteistyössä tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota.¹⁵²⁴ Lapin lääninhallituksen mielestä ehdotetut uudistukset olivat kannatettavia ja valitusmahdollisuuksien laajeneminen kansalaisten oikeusturvan kannalta myönteistä.¹⁵²⁵

Tuolloinen Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto kannatti niin ikään kaikkien veteen, ilmaan ja maaperään liittyneiden asioiden käsittelyn keskittämistä yhdelle viranomaiselle – eli ympäristölupavirastoon. Lausunnon mukaan ympäristönsuojelulain (86/2000) voimaantulon myötä esimerkiksi Tornion Avesta Polarit oy:n (Outokumpu)¹⁵²⁶ tehtaiden lupa-asiat oli jätevesiasioiden osalta käsitelty rajajokikomissiossa ja ympäristönsuojelulain mukaiset muut asiat ympäristölupavirastossa. Kansallisiin järjestelmiin siirtymisen myötä kaikki ympäristölupa-asiat olisi käsitelty samassa viranomaisessa ja myös muutoksenhakumahdollisuus laajentuisi.¹⁵²⁷

Lapin ympäristökeskuksella ei ollut myöskään huomauttamista Tornionjokityöryhmän raporttiin. Se painotti kuitenkin rajavesistöyhteistyötä varten perustettavaksi ehdotetun yhteistyöelimen keskeistä asemaa yhteistyön kehittämisessä.¹⁵²⁸

1524 Ympäristöministeriö, oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö, lausunnot asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1525 Lapin lääninhallitus, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1526 Tornion terästehdas toimi vuosituuhannen vaihteessa muutamia vuosia Outokummun tuolloisen tytäryhtiön Avesta Polarit oy:n nimen alla, kunnes Outokumpu osti yhtiön osakkeet ja poisti sen pörssistä.

1527 Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1528 Lapin ympäristökeskus, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99. Ympäristöviranomaisten tavoin Suomen Ympäristöoikeustieteen seura korosti sekin ehdotetun uuden yhteistyöelimen roolia rajaseudun yleisten intressien edistämässä, jolloin sen lausunto- ja valitusoikeus olisi perusteltu. Seura katsoi, että rajajokiyhteistyö ei välttämättä muutoin kuulunut Suomen ja Ruotsin vesilainsäädäntöjen valvontaviranomaisten tehtäviin ainakaan riittävässä laajuudessa. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

Maakunnallinen edunvalvoja Lapin liitto ei sekään asettunut vastustamaan raportin ehdotuksia. Se kuitenkin painotti, että rajajokisopimuksen uudistustarvetta eivät olleet aiheuttaneet rajajokisopimuksen tai -komission ongelmat vaan lainsäädännön muutokset ja tarve luoda lupamenettelyihin valitusmahdollisuus. Liitto piti parhaana vaihtoehtona sitä, että ehdotetulta uudelta yhteistyöelimeltä olisi kuitenkin pyydettävä lausunto lupa-asioissa ja sille olisi annettava valitusoikeus. Yhteistyöelimen kokoonpanossa olisi myös huolehdittava alueellista edustavuudesta. Näin olisi otettu huomioon rajaseudun toimivaksi osoittautunut yhteistyön perinne.¹⁵²⁹ Saamelaiskäräjät ei puolestaan ottanut suoraan kantaa työryhmän esityksiin, mutta korosti, että Suomen valtion oli turvattava saamelaisväestölle sen perustuslailliset oikeudet kotiseutualueellaan.¹⁵³⁰

Lausuntopalautteeseen ei sisällynyt yksittäisten Tornionlaakson kuntien, eikä myöskään muiden rajaseudun intressitahojen lausuntoja lukuun ottamatta Tornionlaakson neuvostoa. Tämä selittyy osaltaan sillä, että muilta ei lausuntoa pyydetty.¹⁵³¹ Tornionlaakson neuvosto viittasi omassa kannanotossaan Lapin liiton lausuntoon ja totesi sen vastaavan pääosiltaan myös neuvoston kantaa. Neuvosto totesi luottavansa molempien maiden viranomaisten kykyyn hoitaa asiat Tornionjokivarren asukkaiden etujen mukaisesti siten, että elinkeinoelämän kehittämisen kannalta välttämätön rakentaminen sekä vesistön laadun säilyminen turvattaisiin vähintään yhtä hyvänä kuin siihenkin saakka. Neuvosto painotti Lapin liiton tavoin, että uudelle yhteistyöelimelle olisi annettava lausunnonantamis- ja valitusoikeus. Kuitenkin kalastusasioiden osalta neuvoston näkemys poikkesi Tornionjokityöryhmän raportista: kalastuksen osalta tosiasiallisen päätösvallan olisi tullut säilyä joko uudella yhteistyöelimellä tai erikseen perustettavalla toimielimellä, jossa koko jokivarren edustus olisi riittävällä tavalla turvattu.¹⁵³² Suomen ja Ruotsin kuntien välisen yhteistyöelimen näkemys rajajokisopimuksen muuttamiseen ja komission toimivallan karsimiseen oli siten vielä tässä vaiheessa kohtalaisen myötäsukainen ja suopea toimivallan siirtämiseen kansallisille viranomaisille.

Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomissio lausui sekin olevansa Tornionjokityöryhmän loppuraportissaan esittämän kannalla. Rajajokikomissio korosti, että silloisesta rajajokisopimuksesta saadut kokemukset vesistön käytön ja suojelun yhteisestä sääntelystä tulisi ottaa huomioon uuden sopimuksen teossa. Loppuraportin tavoin komissio totesi molempien maiden ympäristölainsäädäntöjen olleen asioiden käsittelyn osalta suhteellisen samankaltaisia, eikä uskonut myöskään viranomaisjärjestelmissä joiltain osin olevien erojen vaikuttavan lupa-asioiden käsittelyyn. Kokemustensa perusteella rajajokikomissio arvioi, että alueella luvanvaraisia toimintoja

1529 Lapin liitto, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1530 Saamelaiskäräjät, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1531 Ks. Lausuntopyyntö Tornionjokityöryhmän raportista 10.1.2002, MMM dnro 1511/042/99.

1532 Tornionlaakson neuvosto, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

koskevien päätösten ja ehtojen voitiin olettaa olevan samankaltaisia riippumatta siitä, minkä maan lainsäädäntö olisi lupakäsittelyn perusteena.¹⁵³³

Kaiken kaikkiaan Tornionjokityöryhmän raportti ei juurikaan herättänyt vastustusta tai arvostelua niiden parissa, joilta kantaa kysyttiin. Siten myös Lapin liiton ja Tornionlaakson neuvoston lausunnoissa kansallisiin lupajärjestelmiin siirtymistä pidettiin tuolloin perusajatuksestaan järkevänä ja tarkoituksenmukaisena. Vaikka loppuraportissa ei käsitelty kalastusasioita, lausuntonsa antaneet Tornionlaakson toimijat kuitenkin toivat esiin toivomuksensa kalastusasioiden jättämisestä paikallisesti hoidettaviksi. Valmistelun seuraavissa vaiheissa rajajokisopimuksen soveltamisalueen tahojen näkemykset ehdotetuista muutoksista menivät huomattavasti kielteisempään suuntaan. Tätä saattaa selittää, että ennen konkreettista valtiosopimusluonnosta ei ehkä kunnolla hahmotettu, mitä rajajokisopimusjärjestelyn muuttaminen käytännössä merkitsisi Tornionlaaksolle.

6.2.3 Vuoden 2004 hyväksymättä jäänyt sopimus

Valmistelutöiden pohjalta Suomi ja Ruotsi aloittivat uutta rajajokisopimusta koskevat neuvottelut keväällä 2002 ja uusi rajajokisopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2004. Asia ei kuitenkaan edennyt sopimuksen hyväksymiseen asti. Vuonna 2009 allekirjoitetun rajajokisopimuksen hyväksymistä koskeneen Suomen hallituksen esityksen mukaan sopimuksen uudistaminen oli viivästynyt kalastukseen liittyneiden ongelmien ja alueelta esitetyn vastustuksen vuoksi.¹⁵³⁴

Vuonna 2004 allekirjoitetun sopimuksen voimaansaattaminen oli kuitenkin jo niin pitkällä, että Suomen maa- ja metsätalousministeriössä laadittu hallituksen esitysluonnos ehdittiin käyttää lausuntokierroksella. Syksyllä 2004 ministeriö pyysi lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä sekä ympäristöministeriöltä sopimuksen allekirjoittamisesta, sen vaikutuksista lausunnonantajien toimialaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan saaduissa lausunnoissa ei nähty esteitä sopimuksen allekirjoittamiselle.¹⁵³⁵ Vuoden 2002 Tornionjokityöryhmän loppuraportista poiketen lausuntopyyntö lähetettiin myös Tornionlaakson

1533 Valtioiden omiin lupajärjestelmiin siirtymisellä välttyttäisiin komission mukaan prosessuaalisilta hankaluuksilta verrattuna siihen, jos silloinen käsittelyjärjestelmä säilytettäisiin. Komissio painotti, että alueen asukkaiden mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon vaikuttamiseen tulisi turvata riittävän yksityiskohtaisilla muun muassa kuulemista ja tiedottamista koskevilla määräyksillä. Kalastusoikeuksien osalta komissio kuitenkin katsoi, etteivät Suomen ja Ruotsin perustuslait asettaneet estettä delegoida päätösvaltaa maiden yhteiselle komissiolle, vaikka aiemmin kalastustoimivaltuuksien delegointia rajajokikomisiossa ei ollut kansallisesti tehty asianmukaisella tavalla. Siksi kalastuksen osalta olisi ollut aihetta harkita kalastuksen osalta järjestelyä, joka vastasi tuolloisen sopimuksen ajatusta. Uudelle elimelle olisi rajajokikomission mielestä tullut antaa tehtäväksi valtion kalastusoikeuksien hoitaminen. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio, lausunto asiassa MMM dnro 1511/042/99.

1534 HE 264/2009 vp, 4.

1535 Ks. HE-luonnos MMM 080:00/2004, 16.

Suomen puoleisille kunnille sekä muun muassa rajaseudun meri- ja jokikalastuksen edunvalvontatahoille, mutta vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen keväällä 2005.¹⁵³⁶ Tuolloin sopimukseen ei olisi enää ollut mahdollista tehdä muutoksia ilman uusia valtioiden välisiä neuvotteluja.

Vuoden 2004 rajajokisopimus ja siitä Suomen hallituksen esitysluonnoksessa annetut perustelut vastasivat pääperiaatteiltaan Ruotsin vuoden 1998 selvitysraportissa ja Tornionjokityöryhmän vuoden 2002 loppuraportissa esitettyä vaihtoehtoa. Sopimus oli myös pitkälti samanlainen kuin lopulta toteutunut uusi rajajokisopimus. Vuoden 2004 sopimuksen nojalla vesiasioissa sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset olisivat määräytyneet kummankin valtion kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan. Silloinen rajajokikomissio olisi lakkautettu, koska esitysluonnoksen mukaan kansallisesta järjestelmästä erillistä rakentamis- ja pilaamisasioiden lupaviranomaista ei enää tarvittu. Sopimuksella olisi perustettu Tornionjoen vesistöalueelle EU:n vesipuitedirektiivin mukainen Suomen ja Ruotsin kansainvälinen vesienhoitoalue. Vesienhoitoa ja -suojelua palvelevaa yhteistyötä varten olisi perustettu uusi suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, jonka olisi tullut yhteistyössä alueen viranomaisten ja kuntien kanssa kehittää myös muuta rajavesistöyhteistyötä muun muassa tulviin varautumiseksi. Esitysluonnoksen mukaan sopimuksessa oli määräykset menettelyistä, joiden avulla tiedottaminen, kuuleminen ja päätöksentekoon vaikuttavien rajaseudun näkökulmien esilletulo olisi turvattu: uuden sopimuksen katsottiin turvaavan alueen asukkaille laajat osallistumisoikeudet myös rajan toisella puolella käsiteltyihin vesilupa-asioihin.¹⁵³⁷

Uuden sopimuksen olennaisena osana oli vuoden 1971 sopimuksen tavoin kalastussääntö, joka sisälsi määräyksiä muun muassa rauhoituspiiristä, rauhoitusajoista, vähimmäismitoista sekä pyyntivälineistä ja niiden käytöstä. Määräykset olisivat olleet yhtenäiset kaikille alueen kalastajille kansalaisuudesta riippumatta. Kalastussäännön rajoitukset olisivat koskeneet ainoastaan luonnonlohen ja -taimenen kalastusta, joiden kalastuksen alkamisajankohdat olisivat jääneet ennalleen sekä joki- että merialueella. Istutetut rasvaeväleikatut kalat eivät olisi kuuluneet kalastussäännön rajoitusten piiriin. Suomen puolella kalastusta koskeva maantieteellinen soveltamisalue olisi säilynyt ennallaan, mutta Ruotsin puoleinen merialue olisi pienentynyt merkittävästi siten, että merialue olisi ollut yhtä suuri kummankin valtion alueella.¹⁵³⁸ Merialueen pienentyminen vastasi etenkin ruotsalaisten ammattimaisten merikalastajien valmistelun aikaisemmassa vaiheessa esittämiä toiveita.

1536 Ks. lausuntopyyntö MMM 080:00/2004.

1537 HE-luonnos MMM 080:00/2004, 1, 13.

1538 Kalastusta olisivat hallinnoineet ja valvoneet Suomessa Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus ja Ruotsissa Fiskeriverket. Viranomaiset olisivat myös voineet tietyn edellytyksin antaa kalastusta koskevia lisämääräyksiä ja myöntää poikkeuksia kalastussäännöstä olleista määräyksistä. HE-luonnos MMM 080:00/2004, 13–15, 26.

Aiempien selvitysten tavoin hallituksen esitysluonnoksessa muutostarvetta perusteltiin kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön muutoksilla ja erityisesti EU:n sääntelyn toimeenpanolla molemmissa maissa. Kansallisiin järjestelmiin siirtyminen esitettiin sen sijaan ongelmattomana, koska Suomen ja Ruotsin ympäristölainsäädännöt katsottiin tietyistä eroavaisuuksista huolimatta suhteellisen samankaltaisiksi ja yhteisön lainsäädännön vaikutuksesta yhä enemmän toisiaan muistuttaneiksi.¹⁵³⁹

Silloisen sopimuksen mukaista rajattua valitusoikeutta rajajokikomission päätöksistä pidettiin kansalaisten oikeusturvaa vaarantavana myös etenkin Suomen vuoden 2000 uuden perustuslain ja sen 21 §:n näkökulmasta. Perusteluissa viitattiin myös tuomioistuinkäytäntöön, jonka mukaan valitusmahdollisuuden puute ei ollut yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa. Lisäksi vuoden 1971 rajajokisopimukseen ja sen liitteenä olleeseen kalastussääntöön sisältyneet rangaistussäännökset nähtiin ongelmallisina suhteessa perustuslain edellyttämään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista oli säädettävä lailla.¹⁵⁴⁰

Vuoden 1971 rajajokisopimukseen ja silloiseen rajajokikomissioon liittyneiden oikeudellisten ongelmien erittelyn ja perustelemisen lisäksi hallituksen esitysluonnos ei sisältänyt oikeudellista arviota siitä, millaisia esimerkiksi yksilöllisten, yhteisöllisten ja ympäristöllisten oikeuksien toteutumiseen liittyneitä etuja silloisessa rajajokisopimusjärjestelyssä oli ja mitä uudistus merkitsisi näiltä osin. Esitysluonnoksessa kuitenkin tunnustettiin, että vuoden 1971 rajajokisopimuksen laatimisessa sovelletut keskeiset periaatteet, kuten vesistön luonnonvarojen tasapuolinen käyttö rajaseudun etujen edistämiseksi sekä erityisen huomion kiinnittäminen luonnon-suojeluun, kalakantojen suojaamiseen ja veden pilaantumisen ehkäisemiseen olivat edelleen perusteltuja. Nämä lähtökohdat oli pyritty hyödyntämään uutta sopimusta laadittaessa.¹⁵⁴¹

Vuoden 2002 Tornionjokityöryhmän loppuraportin lausuntokierrokseen nähden hallituksen esitysluonnoksesta annetut näkemykset olivat keskenään huomattavasti erimielisempiä, joskin myös lausunnonantajapohja oli monipuolisempi. Kannanotoista ei käy ilmi, miksi jotkut vielä vuonna 2002 rajajokisopimuksen muuttamisen päälinjoihin myönteisesti suhtautuneet tahot olivat muuttaneet näkemystään huomattavasti kielteisemmäksi. Muun muassa Tornionlaakson neuvosto oli aiemmin todennut Tornionjokityöryhmän raportin vastanneen neuvoston kantaa ja luottanut maiden viranomaisten kykyyn hoitaa asiat jokivarren asukkaiden etujen mukaisesti. Vuoden 2005 lausunnossa neuvoston kanta oli päinvastainen. Se painotti Tornionlaakson merkitystä eurooppalaisen integraation ja toissijaisuusperiaatteen rajan ylit-

1539 HE-luonnos MMM 080:00/2004, 11–12.

1540 HE-luonnos MMM 080:00/2004, 11–12.

1541 HE-luonnos MMM 080:00/2004, 12.

tävän noudattamisen esimerkkialueena, jota tulisi vaalia silloista rajajokisopimusta ja komissiota kehittämällä.

Neuvoston lausunnon mukaan Tornionlaakso kuului yhteisen valtakunnan rajan vuoksi Euroopan yhdentymisprosessin avainalueisiin. EU:n jäsenvaltioiden rajanylisen integraation olisi toteuduttava juuri tämän kaltaisilla alueilla. Alueen rajaosaaminen oli ainetlaatuista ja toimi esikuvana niin pohjoismaisille kuin muilla raja-alueille. Lausunnon mukaan EU:n toissijaisuusperiaate oli osa jäsenvaltioiden institutionaalista perustaa ja koski toimivaltuuksien jakamista hallinnon eri tasojen välillä. Sen yleisenä tarkoituksena oli muun muassa taata paikallisille viranomaisille tietty riippumattomuus keskushallintoon nähden. Neuvoston mukaan poliittisin päätöksin määrätietoisesti kehitetyssä ”alueiden Euroopassa” oli luonnollista toteuttaa toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteita myös jäsenvaltioiden sisäisessä hallinnoinnissa. Neuvosto piti toiminta-alueensa kehittämisen kannalta erittäin tärkeänä, että Tornionlaaksoa ja tornionlaaksolaisia koskevat päätökset tehtäisiin myös vastaisuudessa paikallisella tasolla. Toissijaisuusperiaatteen ohella lausunnossa tuotiin esiin, että myös suomalaisen hallintoon kuulunut lähidemokratian käsite olisi ollut huomioitava sopimusta uudistettaessa.¹⁵⁴²

Tornionlaakson neuvoston mielestä rajajokikomissioon keskittynyt pitkä osaaminen rajanylittävästä viranomaistoiminnasta oli tärkeä alueellinen resurssi eurooppalaista yhdentymisprosessia ajatellen: rajajokikomissio oli tuolloin ainoa juridinen instanssi Suomen ja Ruotsin välisellä raja-alueella. Jokilaakson väestö oli tyytyväinen komission epäbyrokraattiseen ja nopeaan vesistöalueen rakentamista koskeneeseen käsittelytapaan ja se oli toiminnassaan taannut molemmilta puolilta rajaa tulleiden hakemusten yhtäläisen käsittelyn. Periaatteellisen näkökulman ohella myös kansalaisten ja elinkeinoelämän käytännön tarpeiden kannalta oli tärkeää, että päätäntävalta pysyisi rajan välittömässä vaikutuspiirissä sijainneella rajajokikomissiolla. Neuvosto ei voinut hyväksyä, että hyvin toimiva, päätösvaltainen, paikallisesti perustettu ja arvostettu viranomainen olisi supistettu ainoastaan lausuntoja antavaksi organisaatioksi asioissa, jotka koskettivat ratkaisevalla tavalla rajan asukkaiden elämää ja toimintaedellytyksiä. Todennäköisenä pidettiin tilanteita, joissa kansallisten viranomaisten tekemät päätökset olisivat vastakkaisia rajan eri puolilla. Siksi neuvosto vaati, että rajajokikomission päätäntävalta vesi- ja ympäristölainsäädäntöä sekä kalastusta koskevissa asioissa säilytettäisiin ja että otettaisiin käyttöön toimiva malli komission päätöksistä valittamiseen.¹⁵⁴³

1542 Tornionlaakson neuvosto, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1543 Sopimuksen valmisteluprosessi sai niin ikään arvostelua osakseen. Se oli neuvoston mielestä toteutettu tavalla, joka oli tehnyt alueellisten viranomaisten, kuntien ja järjestöjen osallistumisen käytännössä mahdottomaksi: paikallisia näkökulmia ei ollut huomioitu. Neuvosto lähetti lausuntonsa kanssa samansisältöisen kannanoton myös Suomen silloiselle pääministerille Matti Vanhaselle (kesk.) ja muulle valtioneuvostolle. Tornionlaakson neuvosto, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalous-

Vuonna 2002 Tornionjokityöryhmän raportista antamastaan lausunnosta poiketen myös Lapin liitto toi aiempaa enemmän esiin rajajokikomission toimintaa nopeana, yhtäläisenä ja epäbyrokraattisena vesistö- ja kalastusasioiden käsittelijänä, joka toteutti myös EU:n peruseriaatteita ja olisi tullut säilyttää. Sen sijaan kansallisten viranomaisten päätöksentekokyvystä etenkin kalastusasioissa oli erittäin huonoja kokemuksia.

Lapin liiton mukaan puuttunutta valitusoikeutta perusteenaan käyttäen valtiot olivat lähteneet muuttamaan hyvin toiminutta rajan ylittävää viranomaishallintoa. Lausunnossa katsottiin, että uusi sopimus sisälsi päätösvaltaa kansallisille viranomaisille siirtäessään olennaisia EU:n tavoitteisiin nähden ristiriitaisia tai täysin vastakkaiseen suuntaan menneitä muutoksia. Suomen ja Ruotsin kalastusasioista vastanneilla ministeriöillä oli Lapin liiton mukaan ollut merialueen kalastuksesta hyvin erilaisia käsityksiä, minkä vuoksi päätöksenteko oli ollut byrokraattista, hidasta ja epäjohdonmukaista. Uusi sopimus oli alueiden Eurooppa-kehityksen ja EU:n läheisyysperiaatteen vastainen, eikä sitä olisi tullut hyväksyä. Päätöksenteko olisi tullut säilyttää edelleen alueellisella tasolla eli rajajokikomissiolla, joka oli palvellut moitteettomasti niin Suomen kuin Ruotsin tarpeita.¹⁵⁴⁴

Tornionlaakson neuvoston tavoin myöskään Lapin liiton lausunnosta ei ilmene perusteluita, miksi kanta oli muuttunut niin jyrkästi vain parissa vuodessa. Tuona ajankohtana kariutui myös Suomen ja Ruotsin yhteisymmärryksessä mutta erillisissä prosesseissa edistämä rajan ylittävän julkista valtaa käyttävän kunnallisen toimieliimen valmistelu: sitä ei saatu sovitetuksi kansallisten oikeusjärjestysten vaatimukseen. Kenties tästä valmistelusta saadut kokemukset osaltaan vaikuttivat alueellisten edunvalvojatahojen kannanmuutokseen. Asiaa ulkopuolelta ja vain asiakirjojen kautta tarkastellessani tällainen vain parin vuoden aikana tehty poliittinen ja oikeudellinen argumentaation täyskäännös antaa kuvan siitä, että vaikuttamistoiminta oli epäjohdonmukaista ja siinä havahduttiin liian myöhään pohtimaan kaavailtujen muutosten vaikutuksia Tornionlaakson kannalta.¹⁵⁴⁵

Tornionjokityöryhmän lausuntoaikana puuttuneiden suomalaiskuntien uudesta sopimuksesta antamien kannanottojen tyyli ja sisältö vastasi yhteistyöelimensä Tornionlaakson neuvoston lausuntoa. Kunnat olisivat halunneet

ministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta; Tornionlaakson neuvoston kannanotto 15.12.2004 Suomen hallitukselle, MMM 080:00/2004.

1544 Lapin liitto totesi myös, että sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan merkittävä pienentäminen oli ristiriidassa Tornion–Muonionjoen kalakantojen suojelun ja kestävä hyödyntämisen kanssa. Lapin liitto, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1545 Pelkästään annettujen lausuntojen perusteella on mahdotonta selvittää, miten ja miksi esimerkiksi EU:n toissijaisuusperiaatteen herättiin vetoamaan vasta vuonna 2005, mutta ei vielä vuonna 2002.

säilyttää toimivaksi koetun rajajokikomission ja pitivät sopimusuudistusta rajan merkitystä korostavana ja eurooppalaisen yleiskehityksen vastaisena.

Enontekiön kunta katsoi, että rajajokikomission itsenäisen päätösvallan poistaminen oli olennainen huononnus ja uhka Tornion–Muonionjokivarren elinvoimaisuuden kehittämislle. Kunta vaati EU:n toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Kolarin, Pellon ja Muonion kuntien lausunnot olivat Enontekiön kantoja vastaavat pitkälti sanamuotoja myöten.¹⁵⁴⁶

Vastaavasti Tornio tuomitsi rajajokikomission päätäntävällän siirtämisen kansallisille viranomaisille ja komission muuttamisen vain lausunnonantajaksi. Muutosten myötä yhteisestä päätöksenteosta siirryttäisiin byrokraattisempaan ja paikallisia olosuhteita huonommin tuntevaan kansalliseen päätöksentekojärjestelmään. Tornion mukaan komission toimivalta olisi tullut säilyttää ja oikeusturvan toteutumiseksi mahdollistaa sen päätöksistä valittaminen hakijan kotipaikan kansallisen valituskäytännön mukaisesti. Ylitornion kunta vastusti niin ikään muutosta todeten sen korostavan rajan merkitystä entisestään, jolloin EU:n läheisyysperiaate muuttuisi pääkaupunkien kauko-ohjaukseksi.¹⁵⁴⁷

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio oli sekin muuttanut suhtautumistaan aiempaa kriittisemmäksi ja paikallisen päätäntävällän merkitystä painottavaksi, vaikka se ei suoraan asettunutkaan sopimuksen muuttamista vastaan.

Komission lausunnossa katsottiin, että kaikki siihenastiset lupa-asiat oli hoidettu rajajokisopimuksen mukaisesti joustavalla ja epäbyrokraattisella tavalla lähellä asianosaisia. Uuden sopimuksen mukainen menettely lisäisi väistämättä byrokratiaa ja pidentäisi käsitteilyaikoja. Komissio piti läheisyysperiaatteen toteutumista myös uuden sopimuksen oloissa erittäin tärkeänä. Komission mukaan myös alueen kunnat ja toimijat puolsivat komission lupaviranomaistehtävän säilyttämistä.¹⁵⁴⁸

Valtion keskus- ja aluehallinnon lausunnoissa ei noussut esiin kuntien ja alueellisten edunvalvontatahojen esittämän kaltaisia periaatteellisia huolia esimerkiksi päätöksenteon etäännyttämisestä pois rajaseudulta tai muutoksen haittavaikutuksista rajan ylittävälle yhteistyölle. Osittain vakaviksikin koetut ongelmat olivat enemmän käytännönläheisiä ja liittyivät viranomaisten omien tehtävien hoitamisen edellytyksiin.

1546 Enontekiön kunta; Kolarin kunta; Pellon kunta; Muonion kunta, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 14.2.2005 johdosta.

1547 Tornion kaupunki; Ylitornion kunta, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 14.2.2005 johdosta.

1548 Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 14.2.2005 johdosta.

Suomalaisministeriöt olivat saaneet lausua kantansa jo ennen sopimuksen allekirjoittamista ja olivat edelleen kevään 2005 lausuntokierroksella pääosin tyytyväisiä uuteen sopimukseen.¹⁵⁴⁹ Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto kantoi huolta lähinnä omien voimavarojensa riittävydestä, koska sen toimiala olisi tullut laajenemaan aiemmin rajajokikomission toimivaltaan kuuluneiden asioiden käsittelyyn.¹⁵⁵⁰ Lapin ympäristökeskuksella ei silläkään ollut erityistä huomauttamista. Ympäristökeskuksen mukaan uuden rajajokikomission muun muassa vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpanosta aiheutuneet koordinaatiotehtävät kaventamisen sijaan päinvastoin laajentaisivat komission vaikutusmahdollisuuksia rajavesistöyhteistyön kehittäjänä.¹⁵⁵¹

Lapin lääninhallituksen mukaan rajajokikomission lupatoimivallan siirtäminen kansallisille viranomaisille oli jo perustuslain edellyttämää, jotta muutoksenhaku tulisi mahdolliseksi. Myöskään rangaistusäännösten sisältyminen silloiseen rajajokisopimukseen ja kalastussääntöön ei ollut perustuslain mukaista. Kalastuksen osalta koettiin monimutkaiseksi, että toimivaltaa oli ollut rajajokikomissiolla ja kansallisilla viranomaisilla ja että kalastussäännön lisäksi oli ollut sovellettava Suomen ja Ruotsin kansallisia lainsäädäntöjä. Lääninhallitusta kuitenkin huoletti, miten kalastuksen valvonta onnistuisi käytännössä.¹⁵⁵² Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksella oli vastaavia kalastuksen valvontaa koskeneita huolia. Työvoima- ja elinkeinokeskus olisi uuden sopimuksen ja kalastussäännön perusteella ollut Suomen puolella kalastusta hallinnoinut viranomainen. Suhtautuminen kalastusmääräyksiin oli niin kielteistä, että keskus jopa esitti, ettei eduskunta hyväksyisi sopimusta ja että kalastuksen osalta neuvottelut Ruotsin kanssa aloitettaisiin uudelleen.¹⁵⁵³

Sopimuksen soveltamisalaan liittyneiden erityisesti suomalaisia kalastajia edustaneiden eri tahojen näkemyksissä oli hajontaa. Kalastajien näkemykset poikkesivat toisistaan riippuen siitä, oliko kyse ammattimaisesta merikalastuksesta vai jokikalastuksesta: kyse oli keskenään päinvastaisista kalastusmahdollisuuksiin liittyneistä int-

1549 Oikeusministeriö; ympäristöministeriö; sisäasiainministeriö; sosiaali- ja terveysministeriö; ulkoasiainministeriö; valtiovarainministeriö, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1550 Virasto katsoi hakemusasioiden käsittelykieltä koskeneiden määräysten merkitsevän sitä, että erityisesti ruotsin kielen käyttö voisi aiheuttaa sille merkittäviä lisäkustannuksia. Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1551 Lapin ympäristökeskus, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1552 Lapin lääninhallitus asiassa, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1553 Vastaavasti Tornion kihlakunnan poliisilaitos katsoi sopimuksen mukaisen kalastussäännön valvonnan mahdottomaksi ja ehdotti siihen muutoksia. Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus; Tornion kihlakunnan poliisilaitos, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

resseistä. Niiden mukaisesti sopimusuudistus voitiin kehystää joko oikeansuuntaiseksi ja myös eurooppalaisen kehityksen mukaiseksi parannukseksi tai virheelliseksi ja rajan eri puolia toisistaan etäännyttäväksi politiikaksi, jossa korostui perinteisen tornionlaaksoalaisen yhteistyön sijaan kansallisten etujen ajaminen.

Kalatalouden keskusliitto näki erittäin myönteisenä Suomen ja Ruotsin pyrkimykset yhtenäistää kalastusta koskevaa rajajokiseudun lainsäädäntöä ja kiitteli maa- ja metsätalousministeriötä asian valmistelusta. Kansallisten lainsäädäntöjen soveltaminen ja kansallisiin lupaviranomaisiin siirtyminen huomioisi aiempaa paremmin paikallisväestön ja kansalaisten oikeusturvan. Sopimusuudistuksen vastustajista poiketen liitto katsoi, että uudistuksessa ei ollut laiminlyötyä vaan omaksuttu Euroopan unionin oikeusjärjestelmän periaatteita.¹⁵⁵⁴ Vastaavasti Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL näki hyvänä, ettei rajajokikomisio päättäisi enää kalastusasioista. Liiton mukaan aiemmat kalastussäännön oikeudettomiksi todetut vääryydet olisi tullut korjata, maksaa korvaukset ja turvata perinteinen lohien ammattikalastuksen harjoittaminen merialueella.¹⁵⁵⁵

Merialueen ammattikalastajista poiketen Tornio–Muoniojokiseura ja Muonionjoen kalastusalue katsoivat, että rajajokikomission asema olisi paitsi säilytettävä myös vahvistettava komissiota päätösvaltaisena maiden yhteisenä toimielimenä. Myös kalastussääntöjä olisi ollut merkittävästi tiukennettava muun muassa istutettujen lohien ja taimenen pyynnin osalta.¹⁵⁵⁶ Tornionjoen kalastusalue puolestaan totesi, että muutoksella mentäisiin Tornionlaakson kulttuuriin leimallisesti kuuluneesta yhteisestä päätöksenteosta kansalliseen päätöksentekoon. Tällöin päätöksissä ja niiden soveltamisessa korostui kansallinen eikä yhteinen etu. Rajajokikomission aseman muuttaminen ohjaisi tietoisesti yhdentymisen sijasta eriytymiseen. Kalastusalue edellytti, että komission päätöksenteko-oikeus säilyisi niin vesi- ja ympäristöasioissa kuin kalastusasioissa.¹⁵⁵⁷

1554 Kalatalouden keskusliitto asiassa, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta. Ks. vastaava lausunto myös Pohjanmaan Kalastajaseurojen Liitto ry, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1555 Suomen merikalastajat olivat myös kirjelmäineet vuonna 2004 pääministeri Vanhaselle (kesk.) Suomen puolen merikalastuksen liian myöhäisestä ajankohdasta suhteessa Ruotsin väljempiin aikarajoihin. Alueen sisäisistä erimielisyyksistä kertoo, että ammattikalastajat syyttivät Lapin liiton ”yrittäneen tapansa mukaan kaikin keinoin” vastustaa lohien merikalastuksen helpottamista. Pääministeri Vanhanen vastasi sovittelevasti uskovansa asiassa löytyvän ratkaisu, joka tyydyttäisi samalla sekä ammattikalastajia että turvaisi luonnonlohikantojen kestävä tulevaisuuden. Ks. Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry, liitteenä oleva Pohjoisen Perämeren Ammattikalastajat ry:n lausunto ja sen liitteenä oleva kirjelmäinti pääministeri Vanhasen kanssa. Asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1556 Tornio–Muoniojokiseura ry; Muonionjoen kalastusalue, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1557 Tornionjoen kalastusalue, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

Lapin luonnonsuojelupiiri katsoi, että kansallisiin järjestelmiin siirtyminen voisi aiheuttaa ongelmia niiltä osin kuin valtioiden lainsäädännöt ja käytännöt poikkesivat toisistaan. Järjestö oli huolissaan etenkin merilohen ja taimenen kohtalosta muun muassa uuden sopimuksen aiempaa pienemmän merialueiden maantieteellisen soveltamisalan vuoksi. Oikeudellisena argumenttina järjestö vetosi YK:n merioikeusyleissopimukseen sisältyvän kutuvaltioperiaatteen mukaiseen kestävään käyttöön, jota uusi kalastussääntö ei lausunnon mukaan vastannut. Luonnonsuojelupiiri näki tulevaisuudenkin osalta toimivana, että rajajokikomission toimivaltuudet säilyisivät täydennettynä toimivalla valitusjärjestelmällä.¹⁵⁵⁸

6.3 Vuoden 2010 sopimus

6.3.1 Takaisin kansallisiin järjestelmiin

Suomen ja Ruotsin välillä vuonna 2004 allekirjoitettu rajajokisopimus ei lopulta mennyt maiden valtiopäiville hyväksyttäväksi, eikä asia onnistunut vielä seuraavallakaan yrityksellä. Keväällä 2006 valtiot pääsivät yhteisymmärrykseen aiemman sopimuksen korvaavasta uudesta rajajokisopimuksesta. Asiaa koskeneen Ruotsin hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuteen sopimukseen oli tehty vuoden 2004 sopimukseen verrattuna etenkin eräitä kalastusmääräyksistä päättämistä koskeneita muutoksia, joita Ruotsin tuoreen oikeuskäytännön katsottiin edellyttäneen.

Ruotsin korkeimman oikeuden aineellisesti toista asiaa koskeneen blankorangaistusten¹⁵⁵⁹ kieltoa (blankstraffbudet) käsitelleen tuomion katsottiin saattaneen vuoden 2004 sopimuksen kalastussäännön 12 §:n määräykset kyseenalaisiksi. Sen nojalla Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus sekä Ruotsin Fiskeriverket olisivat voineet sopia yhdessä poikkeuksia kalastussäännön määräyksistä.¹⁵⁶⁰ Uudistetun kalastussäännön nojalla toimivalta olisi ollut maiden hallituksilla tai niiden valtuut-

1558 Asiantuntijaelin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos katsoi sekkin, että kalastusmääräykset eivät olleet luonnonvaraisten kalakantojen suojelun kannalta toimivia ja että tuki-istutettujen kalojen vapaa kalastusmahdollisuus olisi heikentänyt julkisten varojen käytön mielekkyyttä. Lapin luonnonsuojelupiiri ry; Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 14.2.2005 johdosta.

1559 Blankokriminalisoinneilla eli niin sanotuilla avoimilla (=blanko) rangaistussäännöksillä tarkoitetaan rikosoikeudellista sääntelyä, jossa rangaistusuhkan sisältävä säännös on erotettu rangaistavan käyttäytymisen aineellisen sisällön kuvaavasta sääntelystä. Rangaistavan käyttäytymisen aineellinen sisältö voi tällöin saada ilmauksensa joko rikoslain ulkopuolisesta eduskuntalaista tai lakia alemmanasteisesta sääntelystä. Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on syytä suhtautua torjuvasti. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Ks. tarkemmat viittaukset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja suomalaisen oikeuskäytäntöön Lappi-Seppälä – Melander 2022, 48–50.

1560 Ks. HE-luonnos MMM 080:00/2004, 56.

tamilla viranomaisilla. Siten Ruotsin muuttuneen oikeuskäytännön katsottiin edellyttäneen päätäntävallan siirtämistä aiemmin sovittua enemmän rajajokikomissiolta keskushallintojen tasolle. Ruotsin hallituksen esitysluonnoksessa kuvattiin Suomen vuoden 2002 Tornionjokityöryhmän loppuraporttia ja siitä annettuja lausuntoja yleisesti ottaen myönteisiksi. Tämä pitikin paikkansa, mutta vuoden 2004 rajajokisopimusta koskeneen huomattavasti kielteisemmän lausuntokierroksen antia Ruotsin esitysluonnoksessa ei mainita. Myöskään sopimusuudistuksesta mahdollisesti annettuja ruotsalaisnäkemystä ei käydä läpi.¹⁵⁶¹

Vuoden 2010 rajajokisopimuksen valmisteluasiakirjoista ei käy tarkemmin ilmi, minkä vuoksi myöskään vuoden 2006 rajajokisopimus ei edennyt hyväksyttäväksi asti. Ruotsin hallituksen esityksen mukaan Suomi oli ilmoittanut, että ei ollut valmis allekirjoittamaan sopimusta.¹⁵⁶² Suomen vuoden 2009 hallituksen esityksessä tätä ei tuotu ilmi, mutta todettiin, että kalastukseen liittyneiden ongelmien ja alueelta esitetyn vastustuksen vuoksi sopimuksen uudistaminen viivästyi. Suomen hallituksen esityksessä todettiin vuonna 2004 allekirjoitetun sopimuksen lausuntokierroksesta, että valtaosassa lausunnoista sopimuksen uudistamista pidettiin tarpeellisena, vaikka monissa lausunnoissa ei puollettu sopimuksen hyväksymistä sellaisenaan. Toimivallan siirtämistä silloiselta rajajokikomissiolta kansallisille viranomaisille kerrottiin useissa lausunnoissa vastustetun, koska paikallisten näkökohtien huomioon ottamisen pelättiin vaarantuvan ja päätöksenteon muuttuvan kankeammaksi. Lausuntopalautteessa esitettyjä oikeudellisia argumentteja esimerkiksi EU:n toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta ei Suomen hallituksen esityksessä arvioida.¹⁵⁶³ Vastaavasti myös Ruotsin hallituksen vuoden 2009 sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä viitataan vuoden 2006 hallituksen esitysluonnosta vastaavin sanamuodoin sopimusuudistuksen saamaan myönteiseen lausuntopalautteeseen; uudistusta vastustaneita näkemystä ei käsitellä.¹⁵⁶⁴

Suomen ja Ruotsin valtuuskunnat olivat käyneet vuodesta 2007 lähtien neuvotteluita uuden rajajokisopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön uudistamisen loppuun saattamiseksi. Neuvottelut saatiin päätökseen kesällä 2009. Vuodesta 2004 poiketen Suomen maa- ja metsätalousministeriö järjesti neuvotteluvaltuuskunnan hyväksymästä rajajokisopimusehdotuksesta lausuntokierroksen jo ennen sopimuksen allekirjoittamista marraskuussa 2009.¹⁵⁶⁵ Uusi rajajokisopimus on vuoden 1971

1561 Ks. ”Blankstraffbudet och Skogsstyrelsens föreskrifter”. Högsta domstolen, mål nr B 4466-02. Meddelad i Stockholm den 9 februari 2005; Lagrådsremiss. Ny gränsöversenskommelse med Finland, 23.2.2006.

1562 Prop. 2009/10:212, 47.

1563 Vastustusta kerrottiin herättäneen myös kalastusmääräyksiä koskeneen maantieteellisen soveltamisalueen pientäminen sekä rasvaeväleikattujen kalojen kalastuksen salliminen myös silloin, kun lohjen ja taimenen kalastus oli kielletty. HE 264/2009 vp, 20.

1564 Ks. prop. 2009/10:212, 51–52.

1565 Neuvottelujen kuluessa Suomen puolen neuvottelijat järjestivät myös kolme alueellista kuulemistilaisuuksia Torniossa. HE 264/2009 vp, 21; prop. 2009/10:212, 47–48.

sopimusta selvästi lyhyempi sisältäen 35 artiklaa. Vuoden 1971 rajajokisopimuksen lisäksi uudella rajajokisopimuksella kumottiin uittoa koskenut vuoden 1949 sopimus sekä Suomen ja Ruotsin vuonna 2003 noottienvaihdolla tekemä väliaikaiseksi tarkoitettu sopimus EU:n vesipuitedirektiivin edellyttämän yhteisen vesienhoitoalueen perustamisesta (SopS 67/2003).

Sopimuksen hyväksymistä koskeneen Suomen hallituksen esityksen mukaan rajajokisopimuksen uudistamisen yhtenä päätavoitteena oli luoda vesiasioissa edellytykset muutoksenhauille Tornionjoen vesistöalueella toteutettavien lupahankkeiden lupapäätöksistä perustuslain vaatimassa laajuudessa. Paikallisilta ja alueellisilta tahoilta saadut kielteiset kannanotot tiedostaen ratkaisu nähtiin kuitenkin välttämättömäksi kansalaisten oikeusturvan asianmukaisen järjestämisen takia. Lisäksi tavoitteena oli luoda edellytykset EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin sekä tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta annetun direktiivin (2007/60/EY) toimeenpanolle Tornionjoen vesistöalueella. Kalastuksen osalta sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön uudistamisen tavoitteena oli kalastuksen järjestäminen Tornionjoen kalastusalueella kestävän käytön periaatteen mukaisesti ottaen huomioon vesistön asema tärkeimpänä Itämeren jäljellä olevista lohien kutujoista. Tärkeänä tavoitteena oli myös kalastusta koskevien määräysten selventäminen ja ajanmukaistaminen.¹⁵⁶⁶

Sopimuksen 1 artiklassa määritelty maantieteellinen soveltamisalue vastaa muutoin vuoden 1971 rajajokisopimuksen 1 artiklaa, mutta Perämeren merialueelle sijoittuvat rannikkovesialueet oli rajattu aiempaa suppeammaksi.¹⁵⁶⁷ Sopimuksen 23 artiklassa puolestaan määrätään sopimuksen ja siihen kuuluvan kalastussäännön kalastusta koskevien määräysten soveltamisalueesta. Vuoden 1971 sopimuksen 5 luvun 1 artiklan verrattuna soveltamisalue ei muuttunut Suomen puoleisella merialueella. Sen sijaan Perämeren merialue Ruotsin puolella pieneni merkittävästi, joten kalastusmääräysten soveltamisalue merellä tuli olemaan suunnilleen yhtä suuri Suomen ja Ruotsin puolella.¹⁵⁶⁸ Ruotsin hallituksen esityksen mukaan muutos merkitsi sitä, että osa aiemmin yhteisesti hallinnoidusta kalastusalueesta tuli Ruotsin lainsäädännön alaiseksi. Sen arvioitiin helpottavan perinteistä saaristolaiskalastusta.¹⁵⁶⁹ Kalastusalueen pienentäminen olikin ollut ruotsalaisille merikalastajille jo pitkään tärkeää.

Vuoden 2009 sopimuksella perustettiin sen 1 artiklan 3 kohdan nojalla sopimuksen kattamalle vesistöalueelle jo aiemmin väliaikaisella sopimuksella perustettu Suomen ja Ruotsin yhteinen vesienhoitoalue. Sopimuksen tarkoitus ilmaistaan sen

1566 HE 264/2009 vp, 4, 15,21.

1567 Suomen hallituksen esityksen mukaan perusteena muutokselle oli vesipolitiikan puitedirektiiviin 2 artiklan 7 kohtaan sisältynyt rannikkovesien määritelmä. HE 264/2009 vp, 22. Ruotsin hallituksen esityksessä vertailua vuoden 1971 sopimuksen soveltamisalueeseen ei tehdä tai muutenkaan tuoda soveltamisalueen muutosta esiin. Ks. prop. 2009/10:212, 77.

1568 HE 264/2009 vp, 31.

1569 Prop. 2009/10:212, 76.

2 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan tarkoituksena on turvata vesienhoitoalueella kummankin sopimuspuolen mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla; torjua tulva- ja ympäristövahinkoja; sovittaa yhteen vesienhoitoalueella ohjelmat, suunnitelmat ja toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesien tilalle ja kestäväälle käytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ottaen huomioon sopimuspuolia sitovat kansainväliset ja yhteisön oikeus; sekä edistää muutoinkin sopimuspuolten välistä yhteistyötä vesi- ja kalastusasioissa.¹⁵⁷⁰ Sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavan yhteistyön edellytysten luomiseksi 2 artiklan 3 kohdassa määrätään perustettavaksi valtioiden välinen yhteistyöelin.

Aiempien hyväksymättä jääneiden sopimusten tavoin Tornionjoen vesistöissä vesilupa-asioissa sovellettava lainsäädäntö määräytyi uuden sopimuksen nojalla kummankin valtion kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella. Suomen hallituksen esityksen mukaan vesi- ja ympäristölainsäädäntöjen samankaltaisuus Suomessa ja Ruotsissa mahdollisti sen, että vesilupa-asioissa siirryttiin soveltamaan kansallisia säädöksiä yhteisen aineellisen sääntelyn sijasta. Kansallisten oikeusjärjestyksien soveltamiseen siirtyminen ei käytännössä muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä tai ehtoja merkittävästi: ”Kansallisesta järjestelmästä erillistä rakentamis- ja pilaamisasioita käsittelevää lupaviranomaista ei enää tarvita”, hallituksen esityksessä tiivistettiin.¹⁵⁷¹ Sopimuksen 34 artiklan 3 kohdan siirtymäsäännöksessä kuitenkin määrättiin, että vuoden 1971 sopimuksen nojalla annetut luvat jäivät voimaan niin kuin ne olisi annettu asianomaisen kansallisen lainsäädännön nojalla.

Suomen hallituksen esityksen mukaan oikeussuojan toteutumisen kannalta oli olennaista, että valitusmahdollisuus lupapäätöksistä ulotettiin nyt muihinkin kuin korvauskysymyksiin. Kansainvälisen valitustuomioistuimen perustamista ei aiempien selvitysten tapaan pidetty mahdollisena. Myöskään valitusoikeuden laajentamista ei katsottu mahdolliseksi siten, että kansalaiset olisivat voineet valittaa rajajokikomission päätöksistä kaikilta osin kansallisiin tuomioistuihin. Tämä vaihtoehto olisi esityksen mukaan merkinnyt sitä, että samaa asiaa olisi käsitelty Suomen ja Ruotsin valitusviranomaisissa, jotka olisivat itsenäisinä ja riippumattomina saattaneet päätyä samassa asiassa keskenään erilaisiin ratkaisuihin.¹⁵⁷²

Ruotsin hallituksen esityksessä on suomalaista vastaava lähtökohta: uusi rajajokisopimus saattoi oikeustilan vastaamaan EU-oikeuden vaatimuksia ja yksilöiden valitusmahdollisuus turvattiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Niin ikään

1570 Saman 2 artiklan 2 kohdan nojalla erityistä huomioita on kiinnitettävä yhteisten pinta- ja pohjavesien tilatavoitteiden saavuttamiseen; luonnonsuojeluun, kulttuuriarvojen suojeluun ja ympäristönsuojeluun; sekä vesivarojen kestäväan käyttöön.

1571 HE 264/2009 vp, 1, 15.

1572 HE 264/2009 vp, 1, 15.

toiminnanharjoittajien lupamenettely yksinkertaistuisi, koska sovellettava sääntely tulisi yhdenmukaiseksi koko maassa ja sama lupamenettely koskemaan toiminnan kaikkia osia. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia koskeneiden tiukempien kansallisten vaatimusten vuoksi lupaprosesseista saattaisi tulla aiempaa laajempia, Ruotsin hallituksen esityksessä arvioitiin. Lisäksi lisääntyneet valitusmahdollisuudet voisivat lisätä lupa-asioiden kestoa ja kustannuksia.¹⁵⁷³

Muutos Suomen ja Ruotsin rajajokisopimusta koskeneeseen vuoden 1968 yhteismietintöön ja vuoden 1971 sopimuksen hyväksymistä koskevien valtiopäiväasiakirjojen perusteluihin on huomattava. Tuolloin nimenomaan pidettiin tärkeänä, että yhteistä rajajokialuetta koskenut lupatoimivalta saatettaisiin valtioiden välisen sopimuksen piiriin ja että sopimuksen soveltaminen annettaisiin toimivaltaiselle rajan ylittävälle yhteiselimelle. Muutoin rajavesistöjen hallinnoinnin katsottiin jatkuvan vaivalloisena ja työläänä, eikä vesistöjen tarkoituksenmukainen käyttö ja suojele onnistuisi. Valtioiden esittämät perustelut olivat siten kääntyneet muutamassa vuosikymmenessä täysin päinvastaiseksi: kansallisiin järjestelmiin siirtyminen esitettiin 2000-luvulla tilannetta selkeyttävänä ja oikeustilaa parantavana muutoksena. Rajajokikomission siihenastisesta toiminnasta saatuja kokemuksia ei kummassakaan hallituksen esityksessä juurikaan arvioitu.

Uuden sopimuksen myötä Suomen puolella vesilupa-asiat siirtyivät Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäviksi sen mukaan kuin sen tehtävistä säädettiin. Kalastusasioiden hallinnointiviranomaisen tehtävät tulivat Suomessa kuulumaan Lapin ELY-keskukselle, jonka ruotsalaiset vastinparit olivat asiasta riippuen joko Fiskeriverket tai Norrbottenin lääninhallitus. Kalastussäännön 21 §:n nojalla sen noudattamista valvovat Lapin ELY-keskus ja Norrbottenin lääninhallitus sekä viranomaiset, jotka kummankin maan lainsäädännön mukaan valvovat kalastusta. Kalastuksen valvonnassa voidaan käyttää myös yhteisiä suomalais-ruotsalaisia valvontapartioita. Tällaisessa valvonnassa toisen maan valvojat ovat tarkkailijan asemassa. Suomen hallituksen esityksen mukaan kussakin partiossa on oltava sekä suomalainen että ruotsalainen valvoja.¹⁵⁷⁴

Sopimuksen 16 artiklan määräykset yhdenvertaisesta kohtelusta koskevat kansallisten viranomaisten toimintaa. Artikla vastaa pitkälti pohjoismaisen ympäristönsuojelusopimuksen määräyksiä rajan ylittävien vaikutusten huomioon ottamisesta ja kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta lupa-asiaa käsiteltäessä ja vahingonkorvauksia määrättäessä.¹⁵⁷⁵ Artiklan 1 kohdan mukaan, kun toisen maan tuomioistuimien ratkaisu kysymystä luvasta taikka toiminnan tai toimenpiteen sallittavuudesta vesienhoito-

1573 Prop. 2009/10:212, 74–75.

1574 Ruotsalaiset toimivat yhteisvalvontaa suorittaessa tarkkailijan asemassa, joten määräys ei hallituksen esityksen mukaan ollut ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn kanssa. Ks. HE 264/2009 vp, 17, 45, 49–50.

1575 HE 264/2009 vp, 27.

alueella, joka voi aiheuttaa rajan ylittäviä vaikutuksia vesien tilaan tai käyttöön, tulee aiheutuvat vaikutukset toisen sopimuspuolen alueella ottaa huomioon samalla tavoin kuin vastaavat vaikutukset omassa maassa. Artiklan 2 kohdassa määrätään kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta heidän asuinpaikastaan riippumatta.

Saman 16 artiklan 3 kohdassa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus laajennetaan koskemaan myös toiminnan tai toimenpiteen takia esitettäviä vahingonkorvausvaatimuksia. Lisäksi 4 kohdassa määrätään muiden kuin asianosaisten oikeudesta osallistua toisessa maassa vireillä olevan lupa-asian käsittelyyn. Lähtökohtana on, että myös tällaisiin kansallisen lainsäädännön nojalla puhevaltaa käyttäviin tahoihin, kuten ympäristöjärjestöihin sovelletaan artiklassa määrättyä yhdenmukaisen kohtelun vaatimusta. Kyseisen määräyksen taustalla olivat niin sanotun Århusin sopimuksen¹⁵⁷⁶ (SopS 122/2004) määräykset ei-hallinnollisista yhteenliittymistä, järjestöistä ja ryhmistä.¹⁵⁷⁷

Sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan kumpikin sopimuspuoli määrää valvontaviranomaisen, jonka tulee valvoa yleistä etua toiminnan tai toimenpiteen osalta, joka voi aiheuttaa rajan ylittäviä vaikutuksia vesien tilaan tai käyttöön.

Saman 17 artiklan 2 kohdan mukaan valvontaviranomaisella on yleisen edun huomioon ottamiseksi oikeus vaatia lisäselvityksiä, tulla kuulluksi, käyttää puhevaltaansa tai valittaa toisen sopimuspuolen tuomioistuimessa tai viranomaisessa, jos viranomainen tai muu yleisen ympäristöedun edustaja toisessa maassa voi tulla kuulluksi, käyttää puhevaltaa tai valittaa vastaavassa asiassa.

Suomen hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaista koskevilla määräyksillä haluttiin mahdollistaa kansalaisten lisäksi myös kansallisten viranomaisten mahdollisuus käyttää puhevaltaa toisen maan viranomaisessa tai tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa. Sopimusneuvotteluissa oli katsottu, että valvontaviranomaisena toimisi alueellinen viranomainen.¹⁵⁷⁸

Rajan ylittäviä tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumista pyrittiin edistämään sopimuksen 18 artiklan tiedottamista

1576 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Sopimuksen 1 artiklassa määrätyn tavoitteen mukaisesti: ”Edistääkseen nykyiseen sukupolveen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta riittävän laadukkaassa ympäristössä, kukin sopimuspuoli takaa yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti.”

1577 HE 264/2009 vp, 27–28; prop. 2009/10:212, 80.

1578 Suomen tapauksessa se on ollut Lapin ELY-keskus, joka valvoo toimialueellaan myös kansallisesti vesi- ja ympäristölainsäädännön noudattamista ja yleistä etua vesiasioissa. Hallituksen esityksessä todettiin tavoitteena olleen, että valvontaviranomaisen oikeudet olisivat yhtä laajat kuin kansallista yleistä etua valvovilla viranomaisilla. HE 264/2009 vp, 28.

koskevilla määräyksillä. Artiklan mukaan tuomioistuimen tai viranomaisen on tiedotettava vireille tulevista asioista toisen sopimuspuolen valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisen tulee puolestaan huolehtia lupahakemuksesta kuuluttamisesta ja tiedoksi antamisesta omassa maassaan. Tämä on tehtävä samalla tavalla ja samassa laajuudessa kuin jos kyse olisi vastaavasta hakemuksesta omassa maassa. Tiedottamisessa noudatetaan sen toteuttamismaassa voimassa olevia säännöksiä.¹⁵⁷⁹ Vastaava tiedottamisvelvollisuus koskee artiklan 2 kohdan nojalla myös tuomioista ja päätöksistä tiedottamista.¹⁵⁸⁰

Sopimuksen 21 artikla koskee puolestaan kansallisten viranomaisten lupakäsittelyjen yhteensovittamista. Sen 1 kohdan mukaan haettaessa lupaa sellaiselle toiminnalle tai toimenpiteelle, joka edellyttää lupaa kummankin sopimuspuolen tuomioistuimelta tai viranomaiselta, tulee asianomaisten tuomioistuinten pyrkiä käsittelemään lupahakemukset samanaikaisesti. Tuomioistuimen tai viranomaisen tulee antaa toisen sopimuspuolen tuomioistuimelle tai viranomaiselle tietoja lupa-asian käsittelystä.

Sopimusmääräys koskee pyrkimystä yhteensovittamiseen, eikä siten ole viranomaisia velvoittava: lupa-asioiden vireille tulo riippuu hankkeesta vastaavasta tahosta. Suomen hallituksen esityksen mukaan määräykset lupakäsittelyjen yhteensovittamisesta olivat tarpeen, koska yhteisestä lupaviranomaisesta luovuttaessa osa silloisen rajajokikomission ratkaistaviksi kuuluneista lupa-asioista tuli käsiteltäväksi molempien maiden kansallisissa viranomaisissa tai tuomioistuimissa.¹⁵⁸¹ Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin, että artiklan määräyksistä huolimatta kansallinen lupaharkinta luonnollisesti tehdään toisen maan lupaprosessista riippumatta.¹⁵⁸² Siten sopimuksen lähtökohta on selvä ja poikkeaa vuoden 1971 rajajokisopimuksesta: yhteensovittamiseen pyritään, mutta ratkaisut ovat kansallisia.

Yhteensovittamista koskevan 21 artiklan 3 kohdan mukaan tuomioistuin ei saa määrätä, että artiklan 1 kohdassa tarkoitettua toimintaa tai toimenpidettä koskeva lupa on

1579 HE 264/2009 vp, 29.

1580 Tarkastuksia koskevassa 19 artiklassa määrätään lupa-asiaa käsittelevän viranomaisen tai tuomioistuimen oikeudesta tehdä maastossa tarkastuksia myös toisen valtion alueella rajan ylittävien vaikutusten arvioimiseksi. Tarkastus on tehtävä toisen sopimuspuolen valvontaviranomaisen suostumuksella ja yhteistyössä sen kanssa. Tämän vuoksi määräys ei Suomen hallituksen esityksen mukaan ollut ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn kanssa. Ruotsin hallituksen esityksessä artiklan merkitystä valtion täysivaltaisuuden kannalta ei arvioitu. HE 264/2009 vp, 49–50; prop. 2009/10:212, 81.

1581 Samaa hanketta koskevien lupamääräysten tulisi olla keskenään yhteensovitettuja siten, ettei hankkeen toteutuminen vaikeutuisi tai kävisi mahdolltomaksi tilanteissa, joissa kansalliset säädökset mahdollistaisivat useita erilaisia tapoja toteuttaa hanke lainmukaisesti. Esityksessä painotetaan, että lupa-asiaa käsittelevien Suomen ja Ruotsin viranomaisten ja tuomioistuinten tulisi olla keskenään yhteydessä jo ennen asian ratkaisemista. Suomen hallituksen esityksessä käytännön esimerkkinä molemmissa maissa lupaa edellyttävistä hankkeista mainitaan rajajokien ruoppaukset tai sillan rakentaminen rajajoen ylitse. HE 264/2009 vp, 29–30.

1582 Prop. 2009/10:212, 81.

täytäntöön pantavissa ennen tuomion tai päätöksen lainvoimaiseksi tuloa, ellei tuomio tai päätös ole tullut lainvoimaiseksi toisen maan lupa-asiaassa. Suomen hallituksen esityksen mukaan määräys on tehty oikeusturvasyistä: riippumatta siitä, ratkaistaanko samaa hanketta koskeva lupa-asia Suomessa ja Ruotsissa samanaikaisesti, voivat lupa-asian ratkaisusta tehtävät valitukset johtaa siihen, että lupaa koskeva päätös tai tuomio saa toisessa maassa lainvoiman aikaisemmin kuin toisessa.¹⁵⁸³

Rajan ylittävää viranomaisyhteistyötä koskevat myös rajajokisopimuksen 6 artiklan määräykset tulvavahinkojen torjumisesta. Avustaakseen toisen sopimuspuolen viranomaisia voivat tulvantorjuntaan osallistuvien viranomaisten edustajat ylittää valtakunnanrajan, kun on tarpeen ryhtyä käytännön toimiin vaaran torjumiseksi rajajoessa. Tähän tulee saada toisen sopimuspuolen nimeämän viranomaisen suostumus. Suomen hallituksen esityksen mukaan erityissäännös tulvantorjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä oli tarpeellinen, koska pohjoismainen pelastuspalvelusopimus soveltui huonosti esimerkiksi jokakeväisiin jäiden sahauksiin. Jäänsahausta ei tehdä tulvatilanteessa vaan ennaltaehkäisevästi, jolloin pelastuspalvelusopimuksessa tarkoitettua viranomaisen avunpyyntöä ei tehdä. Artikla mahdollistaa rajan ylittämisen toisen sopimuspuolen viranomaisen suostumuksella ilman pelastuspalvelusopimuksen mukaista avunpyyntöä. Tarkoituksena oli, että tulvantorjuntaan osallistuvien viranomaisten edustajat säilyttävät valtakunnanrajan ylittäessäänkin heille kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluvat vastuut ja velvollisuudet.¹⁵⁸⁴

Vuoden 1971 sopimuksella perustettu rajajokikomissio vesistöön rakentamisasioita ja pilaantumisasioita käsitelleenä viranomaisena lakkautettiin. Rajavesistöyhteistyötä kehittämään perustettiin sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan ja 8 artiklan nojalla uusi yhteistyöelin, jonka nimi on edelleen Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Rajajokikomission tehtävistä määrätään sopimuksen 10 artiklassa. Komission tehtävänä on muun muassa kehittää sopimuspuolten yhteistyötä vesienhoitoalueella sekä edistää sopimuspuolten viranomaisten välistä yhteistyötä sellaisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi, joiden tarkoituksena on vesiympäristön tilatavoitteiden saavuttaminen ja vesien tilan seuraaminen. Komission tulee myös vastata siitä, että artiklassa mainituista

1583 Esityksen mukaan muutoksenhaku voisi käydä osittain turhaksi, mikäli hankkeen toteuttaminen olisi mahdollista aloittaa toisessa maassa odottamatta toisen maan valitusten käsittelyä. Koska kansallisten lupaviranomaisten harkintavaltaa luvan myöntämisen edellytyksistä ei ole sopimuksessa rajoitettu, olisi mahdollista, että samaa hanketta koskeva lupahakemus hyväksytään toisessa maassa ja hylätään toisessa. HE 264/2009 vp, 30.

1584 Hallituksen esityksen mukaan määräys oli muotoiltu siten, että Ruotsin viranomaiset voivat toimia Suomessa ainoastaan yhteistoiminnassa Suomen viranomaisten kanssa, mutta sillä kuitenkin annettiin jossain määrin Ruotsin viranomaisille julkista valtaa Suomen alueella. Tämän ei katsottu rajoittavan Suomen perustuslain mukaista täysivaltaisuutta. HE 264/2009 vp, 24, 47. Ruotsin hallituksen esityksessä artiklan määräyksiä ei arvioitu valtion täysivaltaisuuden kannalta. Ks. prop. 2009/10:212, 78, 113–116.

ohjelmista ja suunnitelmista tiedotetaan yhdessä ja pidetään yhteisiä kuulemis-tilaisuuksia. Suomen hallituksen esityksen mukaan yhteinen tiedottaminen olisi tärkeää, jotta kansalaiset valtakunnanrajan molemmilla puolilla saisivat mahdollisimman yhdenmukaista tietoa viranomaisten laatimista ohjelmista ja suunnitelmista.¹⁵⁸⁵

Sopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kumpikin sopimuspuoli nimittää komissioon määrääjäksi kolme jäsentä, joista yhden vesiasioista vastaavasta valtion viranomaisesta ja yhden sopimuksen soveltamisalueen kunnasta. Suomen hallituksen esitykseen mukaan paikallinen edustus on tärkeää ottaen huomioon komission tehtävät sopimuspuolten viranomaisten yhteistyön edistämisessä ja työskentelyn yhteensovittamisessa. Sopimusneuvotteluissa vallitsi esityksen mukaan yhteisymmärrys siitä, että paikallisen edustuksen tuli olla vahva, eikä valtioneuvoston tai keskushallinnon edustajalle olisi erityistä tarvetta.¹⁵⁸⁶ Uuden komission aiempaa vähäisempi toimivalta huomioiden on ymmärrettävää, että neuvoo-antavaan yhteistyöelimeen ei ministeriö- tai keskusvirastotason edustusta katsottu valtiovallan puolelta enää tarpeelliseksi. Sopimuksen 2 artiklan nojalla rajajokikomission perustaminen oli yhteydessä sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen: turvata vesienhoitoalueella kummankin sopimuspuolen mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla.

Uuden rajajokikomission aiempaa vähäisempi toimivalta käy hyvin ilmi Suomen hallituksen esityksen perusteluista. Rajajokisopimuksen 10 artiklan 1 kohdan f-alakohdan mukaisesti komission tehtävänä on vahvistaa tai hylätä ehdotukset vesienhoitoaluetta koskeviksi ohjelmiksi tai suunnitelmiksi. Hallituksen esityksen mukaan tämän tulisi tapahtua ennen kuin niistä tehdään kansallisia päätöksiä. Komissio voi kuitenkin vain joko vahvistaa tai hylätä ehdotuksen, eikä tehdä siihen omia muutoksiaan. Hallituksen mukaan komission tällainen päätös ei ole valituskelpoinen päätös vaan rinnastuu vesienhoitosuunnitelmasta annettuun lausuntoon. Suunnitelmien varsinainen hyväksyminen olisi tehtävä molempien maiden kansallisissa päätöksenteossa siten, että samalla varmistettaisiin molempien maiden päätöksenteon yhteensovittaminen.¹⁵⁸⁷ Suhteutettuna hallituksen esityksen perusteluihin sopimustekstin muotoilu rajajokikomission antamasta vahvistuksesta tai hylkäyksestä voi antaa komission tosiasiallisesta asemasta harhaanjohtavan mielikuvan.

Sopimuksen 11 artikla sisältää tarkempia määräyksiä rajajokikomission toimivallasta. Artiklan 1 kohdan mukaan komissiolla on oikeus vesi- ja ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa vesienhoitoalueella harjoitettavaa toimintaa koskevissa asioissa, joilla saattaa olla vaikutusta rajajokien tai rannikkovesialueiden tilaan ja käyttöön, lausua lupa-asiassa, hakea valittamalla muutosta lupa-asiassa sekä saattaa

1585 HE 264/2009 vp, 25.

1586 Ks. HE 264/2009 vp, 19, 25.

1587 HE 264/2009 vp, 26.

kansallisen lainsäädännön mukaisesti viranomaisen käsiteltäväksi vaatimus lupapäätöksen taikka lain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisen oikaisemiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan komissiolla on oikeus tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja muissa vesienhoitoalueen vesiä koskevissa asioissa sekä 3 kohdan nojalla oikeus antaa lausunto ennen kuin kalastusta koskevista määräyksistä ja niistä myönnettävästä poikkeuksesta tehdään päätös. Suomen hallituksen esityksessä todetaan, että artiklalla ei ollut tarkoitus luoda uusia menettelyjä vaan laajentaa mahdollisten olemassa olleiden oikaisukeinojen soveltamisalaa siten, että myös rajajokikomissiolla oli oikeus niiden käyttöön. Vastaavasti jos tällaista oikaisukeinoa ei kansallisen lainsäädännön nojalla ole jossain asiassa, ei myöskään komissio voi edellyttää oman oikaisuvaatimuksensa tutkimista.¹⁵⁸⁸

Sopimuksen 12 artiklassa määrätään komission tiedonsaantioikeudesta. Sen 1 kohdan mukaan sopimuksessa tarkoitettuja yhteisiä ohjelmia ja suunnitelmia valmistelevien viranomaisten tulee pitää komissio jatkuvasti ajan tasalla työnsä etenemisestä. Komission tulee myös 2 kohdan nojalla saada tieto asioista ja päätöksistä, joista sillä on oikeus lausua tai joihin sillä on oikeus hakea muutosta, niin että komissio voi käyttää sille sopimuksen 11 artiklan mukaan kuuluvaa toimivaltaa. Lisäksi 12 artiklan 3 kohdassa määrätään, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee pyynnöstä antaa komissiolle kaikki saatavilla olevat, sen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

Sopimuksen 13 artiklan 1 kohdassa määrätyn mukaisesti jokaisella on oikeus saada tieto komission hallussa olevista asiakirjoista, mutta komissiolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa päättää kaikkien hallussaan olevien asiakirjojen antamisesta. Artiklan 2 kohdan mukaan pyydettyä komissiolta tietoa Suomen tai Ruotsin viranomaiselta tulleesta asiakirjasta, päättää asiakirjan antamisesta se viranomainen, joka on asiakirjan viranomaiselle toimittanut tähän viranomaiseen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Komission hallussa olevan muun asiakirjan, mukaan lukien vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustetun rajajokikomission asiakirjat, antamisesta päättää sopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valvontaviranomainen komission kanslian sijaintimaassa kyseisen maan lainsäädännön mukaisesti.

Suomen hallituksen esityksen mukaan rajajokikomission voitiin katsoa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetuissa laissa (621/1999) tarkoitettu viranomainen, jota koski muun muassa lain sääntely tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta.¹⁵⁸⁹ Ruotsin hallituksen esityksestä lausuntonsa antanut Lakineuvosto (Lagrådet) puolestaan katsoi, että rajajokikomissio ei ollut sellainen viranomainen, johon Ruotsin julkisuus- tai salassapitolainsäädäntö olisi tullut viranomais- tai muullakaan perusteella

1588 HE 264/2009 vp, 26.

1589 HE 264/2009 vp, 47.

sovellettavaksi ilman erillistä säädöstukea. Ruotsin hallitus oli esityksessään Lakineuvoston kanssa samalla kannalla.¹⁵⁹⁰

Sopimuksen 14 artiklan nojalla komission toiminnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan puoliksi liitteenä olevassa komission ohjesäännössä tarkemmin määrättyllä tavalla. Ohjesäännön 1 §:ssä tarkoitettu komission kanslia sijaitsee aiempaan tapaan Haaparannalla. Vuoden 1971 sopimuksen liitteenä olleen ohjesäännön mukaan komission sihteerin tuli olla lainoppinut, mutta uuden ohjesäännön 2 §:n mukaan henkilöllä on oltava korkeakoulututkinto. Komission sihteerin kelpoisuusvaatimusten väljentäminen kertoo osaltaan muutoksesta, jossa aiemmin tuomioistuimen kaltaisesta rajajokikomissiosta tehtiin neuvoa-antava yhteistyöelin.

Vuoden 1971 sopimuksen tapaan uuden sopimuksen liitteenä on sen olennaisena osana kalastussääntö. Se sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä muun muassa rauhoituspiireistä, kalastuskaudesta ja rauhoitusajoista, sallituista ja kielletyistä pyydyksistä, vähimmäismitoista ja saaliskiintiöistä. Säännön 1 §:n 2 momentin mukaan kalastus on sallittua, jos se on kohtuullista Tornionjoen kalakantojen suojelun ja kestäväen käytön kannalta sekä Suomessa että Ruotsissa. Lähtökohtana on saada aikaan kohtuullinen ja oikeudenmukainen tasapaino kalakannan ja hyödyntämisen näkökulmasta soveltamisalueen kalastusalueen välille kokonaisuutena, ottaen huomioon rajajokien kohtuullinen hyödyntäminen tavalla, joka edistää koko raja-alueen etua.¹⁵⁹¹ Ruotsin esityksessä arvioitiin, että yhteisesti hallinnoidun kalastusalueen pienenemisestä aiheutuvien myönteisten vaikutusten lisäksi kalastus helpottuisi myös sopimuksen soveltamisalaan jäljelle jääneellä kalastusalueella.¹⁵⁹²

Kalastussäännön 16 §:n mukaan hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat kalastussäännön 1 §:ssä mainitun tarkoituksen ja kummankin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti yhdessä sopimalla poiketa kalastussäännön määräyksistä, jotka koskevat sallittuja kalastusaikoja, kalastustapoja, sallittuja pyydyksiä,

1590 ”Gränsälvskommissionen är inte någon myndighet och den kommer inte heller att på någon annan i offentlighets- och sekretesslagen angiven grund falla inom denna lags tillämpningsområde. --- Enligt Lagrådets mening bör det övervägas att genom lagstiftning, förslagsvis inom ramen för bestämmelserna i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen, ge stöd för en tillämpning av denna lag.” Ks. ruotsin hallituksen perusteluista Prop. 2009/10:212, 63–64 ja Lakineuvoston näkemys, 114.

1591 Suomen hallituksen esityksen mukaan momentti kytkeytyy rajajokisopimuksen 2 artiklan tarkoitusta koskeviin määräyksiin, jossa ensimmäiseksi mainittuna tavoitteena on turvata kummankin sopimuspuolen mahdollisuudet rajajokien tasapuoliseen käyttöön rajaseudun etuja edistävällä tavalla. HE 264/2009 vp, 35.

1592 Merialueen kalastuksen aloitusaikaa oli aikaistettu, millä arvioitiin olevan myönteinen vaikutus ammattimaiseen ja sivuelinkeinona harjoitettuun kalastukseen. Paikalliset kalastusintressit myös edellytettäisiin huomioitaviksi tulevissa kalastusmääräyksissä, koska paikallistahoja täytyi kalastussäännön 16 §:n 4 momentin nojalla kuulla ennen kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä päättämistä. Prop. 2009/10:212, 76.

pyydysten määrää tai muita teknisiä sääntöjä sekä apajapaikkoja, jos kalakantojen tila sen sallii tai se on kalakantojen suojelemisen ja kestäväen hyödyntämisen kannalta välttämätöntä.¹⁵⁹³ Kalastusmääräyksiä koskeva merkittävin päätösvalta oli nyt myös itse sopimustekstissä hallitustasolla.

Suomen hallituksen esityksen mukaan kalastussäännön 16 §:n mukainen poikkeamisvalta voi käytännössä merkitä sellaisten kalastusta koskevien määräysten antamista, joista Suomen kalastuslainsäädännön nojalla säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä todettiin Ruotsille olleen sopimusneuvotteluiden aikana keskeinen kysymys, että kalakantojen tilan äkillisten muutosten edellyttäessä voitaisiin kalastusta koskevia määräyksiä muuttaa kalastussäännön 16 §:n mukaisella mekanismilla nopeasti, joustavasti ja dynaamisesti.¹⁵⁹⁴

Suomen hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä koskeissa perusteissa keskityttiin tarkastelemaan rajajokisopimusta ja sen liitteenä olevaa kalastussääntöä Suomen täysivaltaisuuden, omaisuudensuojan ja sopimuksentekovallan delegoinnin näkökulmasta. Sopimusalueen pohjoisin osa sijoittuu myös saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä määritellylle saamelaisten kotiseutualueelle. Sääntämisyjärjestysperusteluissa arvioitiin sopimuksen vaikutuksia saamelaisväestön oikeusasemaan perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta, jossa saamelaisille on alkuperäiskansana turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tämän osalta hallitus viittasi myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöihin, joiden mukaan säännöksellä turvataan myös sellaisten saamelaisten kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin kalastuksen harjoittaminen. Hallituksen esityksessä katsottiin niin saamelaisten oikeuksien kuin muidenkin kysymysten osalta, että rajajokisopimus ja kalastussääntö täyttivät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja että sopimus ei sisältänyt määräyksiä, jotka koskivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sopimus voitaisiin

1593 Kyseisen valtuutuksen nojalla viranomaiset voivat esimerkiksi myöhentää sallitun kalastuskauden alkua merialueella tai aikaistaa sitä biologisten olosuhteiden niin vaatiessa tai salliessa. Määräysten on oltava sellaisia, että ne eivät johda kalastussäännön ja rajajokisopimuksen kanssa ristiriidassa olevaan kalastuksen lisäämiseen. Toisaalta kalastussääntöä ankarampia kalastusoikeuden rajoittamista koskevia määräyksiä voidaan antaa vain tapauksissa, joissa se on välttämätöntä kalakantojen suojelemiseksi ja kestäväen hyödyntämisen varmistamiseksi. Pykälä sisältää lisäksi tarkemmat säännöt määräysten muuttamista koskevista neuvotteluista ja muista menettelyistä. HE 264/2009 vp, 43.

1594 Käytännössä muutoksista neuvottelisi ja ne valmistelisi Suomen osalta maa- ja metsätalousministeriö Lapin ELY-keskuksen tarvittaessa avustaessa. Kuitenkin kalastussäännön 18 §:n nojalla Lapin ELY-keskus, Fiskeriverket ja Norrbottenin lääninhallitus saavat kalastussäännön määräyksistä poiketen yksittäistapauksissa ja asiasta sovittuaan myöntää luvan viranomaisten suuntavivujen mukaiseen kalastamiseen kalastusnäytöksissä ja kalastuskilpailuissa. Luvan myöntävä viranomainen voi lupaehtoissa sallia kalastussäännön pyydyksiä koskevista määräyksistä poikkeavien perinteisten pyyntimuotojen esittelyn kalastusnäytöksissä. Ks. HE 264/2009 vp, 51–52.

sitten hyväksyä äänen enemmistöllä ja sen voimaansaattamislaki tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.¹⁵⁹⁵

Hallituksen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioineessa osiossa todettiin, että saamelaiden perustuslaillinen oikeus kulttuuri-itsehallintoon ei tarkoittanut rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Hallituksen esityksen mukaan myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästä ja kalastaa samoin perustein kuin saamelaiset. Sopimuksen sisältämiä kalastusoikeuden rajoituksia sovellettiin kaikkiin Tornionjoella kalastusta harjoittaneisiin pääosin yhdenmukaisesti, eikä kyseisten rajoitusten voitu katsoa loukkaavan saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Lapin alueella väestöllä voi olla myös erityisperusteisia oikeuksia esimerkiksi kalastukseen. Näihin erityisperusteisiin oikeuksiin ei esityksen mukaan sopimuksella puututa.¹⁵⁹⁶

Aluekehitysvaikutusten osalta esityksessä katsottiin, että sopimuksella oli tarkoitus luoda edellytykset Tornionjoen vesistön hoitoa ja suojelua palvelevalle yhteistyölle. Tornionjoen säilyminen Itämeren lohen luonnontilaisena kutujokena oli esimerkiksi kalastuksen ja matkailun kannalta tärkeää. Tällä voitiin katsoa olevan huomattava vaikutus myös aluekehitykseen. Perustettavassa rajajokikomissiossa tuli olla kummastakin maasta yksi jäsen sopimuksen soveltamisalueen kunnasta. Tätä pidettiin tärkeänä, koska komission tehtävänä oli muun muassa edistää ja kehittää sopimuspuolten viranomaisten ja kuntien yhteistyötä ja niiden työn yhteensovittamista.¹⁵⁹⁷ Aluekehitysvaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu siltä kannalta, mitä aiemman lausuntopalautteen perusteella Tornionlaaksossa tärkeäksi koetun vanhan rajajokikomission lakkauttaminen merkitsisi rajan ylittävälle yhteistyölle ja alueen kehittämiseksi kokonaisuutena valtionrajasta riippumatta. Tämä oli ollut vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen ja alkuperäisen rajajokikomission perustamisen keskeinen lähtökohta ja perustelu.

Suomen hallituksen esityksen sopimuksen perusoikeusvaikutuksia koskeva arviointi oli tiivis. Perusoikeuksien kannalta suurin muutos oli valitusoikeuden laajentuminen, koska lupapäätöksistä oli mahdollista valittaa muutoinakin kuin korvausten

1595 Hallituksen esityksessä kalastusäännön kalastusoikeuden käyttöä koskeneita määräyksiä tarkasteltiin myös perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntopalautteen kannalta. Perustuslakivaliokunta oli katsonut maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteisen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan oikeuden kalastaa olevan omaisuusuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu. HE 264/2009, 19, ks. käsittelyjärjestysperustelut 49–52.

1596 Esityksessä todettiin, että kiinteistölle kuuluvat erityisperusteiset oikeudet olisi tullut selvittää kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 101 §:n mukaisessa kiinteistönmääritystoimituksessa lähtökohdaisesti kiinteistön omistajan tai muun asianosaisen hakemuksesta. HE 264/2009 vp, 19–20.

1597 HE 264/2009 vp, 19.

osalta. Käytännössä luvan myöntämisen ehdot tai edellytykset eivät hallituksen esityksen mukaan muuttuisi merkittävästi, mutta käsittelyajat saattaisivat joiltain osin pidentyä.¹⁵⁹⁸ Hallituksen esityksessä ei siten arvioitu sopimusmuutoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tätä laajemmin, kuten ei myöskään tehty vuoden 2005 hallituksen esitysluonnoksessa. Vuoden 1971 sopimuksen jälkeisen keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyneen kehityksen katsottiin kuitenkin edellyttävän rajajokisopimuksen muuttamista pitkälti toteutetulla tavalla. Näin ollen sopimusmuutosta olisi kaiketi voinut tarkastella myös laajemmin koko perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta.

Arviota ei tehty esimerkiksi siitä, oliko muutoksella jotain vaikutusta perustuslain 2 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Arvioimatta jäi myös sopimus uudistuksen suhde perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan tehtävään edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Arviotta jäivät niin ikään vaikutukset 20 §:n 2 momentin sääntelyyn, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sopimusmuutoksen tarpeen osalta vedottiin perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn muutoksenhaku- ja mahdollisuuden turvaamisen kannalta. Sitä ei kuitenkaan arvioitu, olisiko alueellisen toimivaltaisen lupaelimen lakkauttamisella vaikutusta samassa pykälässä tarkoitettuihin oikeuksiin saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Rajajokisopimuksen uudistamista perusteltiin myös jäsenvaltioiden velvollisuuksilla toimeenpanna EU:n direktiivien jäsenvaltioille asettamia edellytyksiä. Tähän liittyen kummankaan maan hallituksen esityksissä ei kuitenkaan arvioitu, mikä merkitys rajajokikomission toimivallan ja tehtävien muuttamisella olisi unionioikeudellisen toissijaisuus- eli läheisyysperiaatteen kannalta. Periaatteen mukaisesti toimivaltaa tulisi käyttää siten, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Periaate sisältyy myös rajajokisopimuksen uudistamisprosessin aikana tehtyyn Lissabonin sopimukseen (SopS 66–67/2009), joka tuli voimaan 1.12.2009.¹⁵⁹⁹

1598 Vuoden 1971 sopimuksen nojalla myönnettyt luvat jäivät kuitenkin voimaan, eikä kansallisen lain-säädännön soveltamiseen siirtyminen merkinnyt lupien pysyvää suojan heikkenemistä. HE 264/2009 vp, 19.

1599 Toissijaisuusperiaate vakiinnutettiin virallisesti jo vuonna 1992, kun se sisällytettiin Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen eli Maastrichtin sopimukseen. Lissabonin sopimuksella toissijaisuusperiaate kirjattiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohtaan. Siinä määrätään unionin toimivan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla taikka alueellisella tai paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Ks. Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu

Rajajokisopimuksen uudistamisen yhteydessä unionin sekundaarinormiston eli direktiivien toimeenpanon katsottiin edellyttävän, että vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustettu alueellisen rajan ylittävän toimivallan järjestelmä tuli purkaa ja palauttaa toimivalta kummankin sopimusvaltion erillisiin kansallisiin järjestelmiin. Uudistuksen unionisääntelykytkentäisyydestä huolimatta kummankaan maan valmistelu- tai valtiopäiväasiakirjoissa ei arvioitu, mikä merkitys valitun kaltaisella EU:n sekundaarinormiston toimeenpanoratkaisulla oli primaarinormistoon kuuluvan toissijaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Tämä näkökulma oli kuitenkin nostettu sopimusuudistuksen lausuntokierroksilla toistuvasti esiin, mutta ainakaan oikeudellisesti huomioitavaa merkitystä sille ei annettu.

Vuoden 1971 sopimuksella perustetun rajajokikomission säilyttämistä edellyttäneet lausunnot ilmensivät toissijaisuusperiaatetta ”alhaalta ylöspäin”-mielessä. Sen mukaisesti keskushallintojen toimien tulee olla alemmille vallan tasoille toissijaisia tai täydentäviä. Tällöin keskushallintojen toimet olisivat oikeutettuja vain, jos asetettuja tavoitteita ei saavutettaisi alimmalla mahdollisella hallinnon tasolla. Lausuntojen perusviesti oli, että rajan ylittävä rajajokikomissio oli pystynyt ja pystyisi myös vastaisuudessa hoitamaan alueellaan sille kuuluvat tehtävät tehokkaammin ja paikalliset yllirajaiset olosuhteet paremmin huomioiden kuin toisistaan erilliset Suomen ja Ruotsin valtiolliset viranomaiset.¹⁶⁰⁰

Virallisiasiakirjoissa ei myöskään arvioitu, mikä mahdollisesti kielteinen merkitys vuoden 1971 rajajokisopimuksella aikaansaadun järjestelyn purkamisella voisi olla unionin tavoitteiden toteutumisen kannalta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan (aiempi SEU-sopimuksen 2 artikla) mukaisesti unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuusta. Sopimuksen 4 artiklan nojalla puolestaan jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttävässä tehtävänsä ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. On tulkittava, että kansallisten val-

Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. EUVL C 306, 17.12.2007, 1–271; Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Toissijaisuusperiaate”. Luettu 31.5.2023. Kuten Micklitz (1993, 512) toteaa, toissijaisuusperiaatteen eurooppaoikeudellinen historia ei kuitenkaan ala Maastrichtin sopimuksesta. Sen tekemisen aikaan kyse oli viimeisimmästä valikoimasta niitä keinoja, joilla jäsenvaltiot pyrkivät säilyttämään toimivaltaansa suhteessa jatkuvasti omaa toimivaltaansa kasvattaneeseen yhteiseurooppalaiseen oikeusjärjestykseen. Siten myös Maastrichtin sopimuksen tekemisen jälkeen toissijaisuusperiaatteessa näytti olleen pitkälti kyse kansallisvaltioiden suvereniteetin laajuudesta ja käytännön merkityksestä Euroopan unionissa.

1600 Tällainen päätöksenteon ja hallinnon desentralisaatiota eli hajauttamista painottanut näkökulma oli useissa jäsenvaltioissa poliittisessa keskustelussa näkyvästi esillä ainakin vuosituuhannen vaihteen tienoilla. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi Isossa-Britanniassa toissijaisuusperiaate hahmotettiin olennaisesti sen turvaajaksi, ettei brittiläistä valtiollista toimivaltaa siirrettäisi ylen määrin Brysseliin. Kyse oli siten ensisijaisesti valtion keskushallinnon ja eurooppalaisen hallinnon välisestä suhteesta. Ks. Emilou 1994, 564–568.

misteluprosessien näkökulmasta valitulla EU:n sekundaarinormiston toimeenpanotavalla ei nähty olevan ainakaan kielteistä kytköstä unionin primaarinormiston tasoisten tavoitteiden toteutumisen tai jäsenvaltioiden niitä koskevien yleisten velvollisuuksien kannalta.

6.3.2 Toiveet toimivaltaisen komission säilyttämisestä

Suomessa lausuntokierros uudesta rajajokisopimuksesta järjestettiin sopimusneuvotteluiden jälkeen, mutta ennen sopimuksen allekirjoittamista. Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnössä todettiin, että koska rajajokisopimukseen oli tehty vuoden 2005 jälkeen vain muutamia teknisiä tarkistuksia, lausunnonantajia pyydettiin ensisijaisesti kiinnittämään huomiota sopimuksen liitteenä olevaan kalastussääntöön ja sen perusteluihin. Lausuntopyyntö oli jaeltu varsin laajasti sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan suomalais kuntien lisäksi myös Suomen puolen erityisesti kalastusasioiden edunvalvontatahoille.¹⁶⁰¹

Aiempien lausuntokierrosten tapaan Suomen ministeriöiden lausunnoissa uutta sopimusta kannatettiin ja nähtiin se edelleen välttämättömänä muutoksena vuoden 1971 jälkeisen oikeudellisen kehityksen valossa.

Oikeusministeriö piti vuoden 1971 sopimusta monelta osin vanhentuneena ja uudistusta siksi tarpeellisena.¹⁶⁰² Niin ikään valtiovarainministeriön mukaan uudistus oli välttämätön vuoden 1971 sopimuksen jälkeen tehtyjen kansainvälisten sopimusten sekä vesi- ja ympäristönsuojeluun kohdistuvan kansainvälisen sääntelyn voimistumisen takia. Uusi sopimus ja siihen sisältyvät periaatteet siirtymisestä soveltamaan Tornionjoen vesistön vesiasioissa kansallisia säädöksiä yhteisen aineellisen sääntelyn sijaan selkeytti oleellisesti erilaisia lupamenettelyjä sekä luvan hakijoiden oikeussuojaa. Sopimusartiklat lupa-asioista tiedottamisesta ja lupamenettelyjen yhteensovittamisesta olivat hyvän hallintotavan mukaisia. Uuden rajajokikomission tehtävien ja toimivallan määrittely vaikutti sekin tarkoituksenmukaiselta.¹⁶⁰³

Ympäristöministeriö puolestaan piti tärkeänä, että uusi rajajokisopimus saataisiin voimaan mahdollisimman pian, jotta EU:n vesipuitedirektiivin edellyttämä kansainvälinen vesienhoitoalue saataisiin perustettua virallisesti.¹⁶⁰⁴

1601 MMM 080:00/2004. Lausuntopyyntö Suomen ja Ruotsin välisestä rajajokisopimuksesta 11.9.2009.

1602 Lausunnon keskiyhtiin lausuntopyynnön mukaisesti kalastusmääräyksistä ja etenkin niitä koskevien poikkeuksien antamiseen liittyneisiin valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin. Myöskään ulkoasiainministeriöllä ei ollut lisättävää aiemmassa vaiheessa esittämiinsä kantoihin ja sekin keskittyi lausunnonaan kalastussääntöön poikkeusvaltuuksien arviointiin. Oikeusministeriö; ulkoasiainministeriö, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1603 Valtiovarainministeriö, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1604 Ympäristöministeriön mukaan vesiohitoisuunnitelmat tuli hyväksyä molempien maiden kan-

Suomen valtionhallinnon muut lausunnonantajat keskittyivät niin ikään lähinnä kalastussääntöön. Valtion keskus- ja aluehallinnon näkökulmasta uusi rajajokisopimus oli siten periaatteellisesti ja oikeudellisesti ongelmaton ja kannatettava muutos aiempaan epätyytyttävään tilanteeseen. Esiin nostetut huolet koskivat lähinnä kalastuksen valvontaa ja viranomaisille osoitettuja resursseja sen toteuttamiseksi.

Lapin työ- ja elinkeinokeskuksella ei ollut huomautettavaa sopimuksen sisältöön, mutta se edellytti tulevalle Lapin ELY-keskukselle turvattavaksi riittävät lisäresurssit rajajokisopimuksen ja kalastussäännön määrittämien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.¹⁶⁰⁵ Lapin ympäristökeskus kiitteli niin ikään yleisesti uutta rajajokisopimusta ja piti uuden rajajokikomission vaikutusmahdollisuuksia rajayhteistyön kehittäjänä hyvinä. Tehtävässä onnistuminen edellyttäisi kuitenkin komissiolta aktiivista ja aloitteellista roolia.¹⁶⁰⁶ Lapin lääninhallituksen poliisiosasto totesi saaneensa esittää haluamansa korjaukset kalastussääntöön jo sen tekovaiheessa.¹⁶⁰⁷

Saamelaiskäräjät ei sekään lausunnossaan arvostellut uuden sopimuksen tuomia muutoksia, mutta edellytti, että rajajokisopimuksessa ja kalastussäännössä tuli ottaa asianmukaisesti huomioon saamelaisten Suomen perustuslain 17.3 §:ssä turvatut perusoikeudet ylläpitää ja kehittää omaa kieltä ja kulttuuriaan.

Saamelaiskäräjien mukaan tämä koski sekä vesiasioita että kalastusasioita. Saamelaiskäräjille tuli varata mahdollisuus esittää oma ehdokkaansa rajajokisopimuksella perustettuun uuteen rajajokikomissioon. Paikka komissiossa olisi ollut omiaan varmistamaan saamelaisten perusoikeuksien ja sopimuksen tarkoituksen toteuttamista myös saamelaisten kotiseutualueen osalta. Tämä oli lausunnon mukaan saamelaiskäräjien ehdoton vaatimus. Rajajokikomission tehtäväksi olisi tullut määrätä, että sen tulee huolehtia saamelaisten perustuslain mukaisista oikeuksista kieleen ja kulttuuriin.¹⁶⁰⁸

sallisen päätöksenteon kautta varmistaen, että maiden päätöksenteko oli sovitettu yhteen. Rajajokikomission näkemysten tuli välittyä vesienhoitosuunnitelmaehdotuksen valmistelusta ja hyväksymisestä vastaaville kansallisille viranomaisille eli Suomessa valtioneuvostolle. Ympäristöministeriö, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1605 Ks. myös Metsähallituksen lausunto, jonka mukaan muutokset nykyaikaistivat kalastussääntöjä, mikä selkeytti kalastuksen valvontaa ja siten turvaisi kalakantojen tilaa ja kestävää käyttöä. Lapin työ- ja elinkeinokeskus; Metsähallitus, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1606 Kalastuksen osalta lausunnossa painotettiin kaikille alueen kalastajille yhtenäisiä kalastussääntöksiä ja tehokasta kalastuksen valvontaa. Lapin ympäristökeskus, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1607 Vastaavasti Rajavartiolaitoksen raja- ja meriosastolla ei ollut muuta kuin eräs hallituksen esitysluonnoksen perusteluihin liittynyt lakitekkinen huomio. Lapin lääninhallitus; Rajavartiolaitos, raja- ja meriosasto, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1608 Lisäksi saamen kielilain tarkoittamat oikeudet tuli ottaa asianmukaisesti huomioon sopimuksen

Sopimuksen maantieteellisen soveltamisalueen kunnat ja edunvalvontatahot puolestaan arvostelivat uutta sopimusta vuoden 2005 lausuntokierroksen tapaan. Useissa lausunnoissa katsottiin, että vuoden 1971 rajajokisopimus ja sillä perustettu komissio oli toiminut hyvin ja ottanut Tornionlaakson tarpeet tasapuolisesti huomioon. Muutoksen katsottiin olevan Tornionlaakson perinteisen rajan ylittävän yhteistyön sekä yleisesti pohjoismaisen yhteistyön ja eurooppalaisen integraation vastaista. Arveltiin, että uusi sopimus veisi päätöksentekoa pois rajaseudulta, korostaisi kansallisia etuja ja tekisi asioiden käsittelystä aiempaa byrokraattisempaa. Oikeudellisina argumentteina vedottiin jälleen kerran EU:n läheisyysperiaatteeseen ja unionin tavoitteisiin.

Tornionlaakson neuvosto huomautti, että sopimusuudistusta käsiteltiin vuoden 1809 merkivuonna 2009, jolloin rajayhteistyön tärkeys sekä historian että tulevaisuuden kannalta oli nostettu näkyvästi esiin Suomen ja Ruotsin hallitusten tasolla. Neuvosto toisti aiemman kantansa, että sopimus supisti päätösvaltaisten ja paikalliseksi perustetun, väestön ja elinkeinoelämän parissa tunnetun ja arvostetun, hyvin toimineen viranomaisen lausunnonantajaksi asioissa, jotka koskettivat suoraan rajan asukkaiden arkipäivää ja elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä. Rajaseudun päätöksenteon pirstominen ei edistänyt rajayhteistyötä eikä pohjoismaista yhteistyötä. Se ei myöskään ollut EU:n läheisyysperiaatteen mukaista tai tukenut Euroopan integraatiota. Rajajokikomission päätäntävalta olisi tullut säilyttää.¹⁶⁰⁹

Lapin liitto pysyi niin ikään aiemmalla lausuntokierroksella esittämässään näkemyksissä: vuoden 1971 rajajokisopimus oli ollut käytännössä hyvin toimiva ja koko Tornionlaakson tarpeet ja ihmisten tasapuolisen kohtelun huomioon ottava. Sopimus oli ollut aikaansa edellä ja muualla Euroopassa vastaavanlaiset sopimukset olivat tulleet vasta EU:n silloisen yhdentymiskehityksen myötä ajankohtaisiksi. Rajajokikomission päätäntävalta ympäristö-, vesiensuojelu- ja kalastusasioissa olisi tullut säilyttää ja selvittää tapa, jolla komission päätöksistä olisi voinut valittaa. Komission toimivaltuuksien poistaminen ei ollut EU:n tavoitteiden mukaista.¹⁶¹⁰

16 artiklan mukaisen yhdenvertaisen kohtelun yhteydessä. Saamelaiskäräjät, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1609 Pellon ja Kolarin kunnat ilmoittivat yhtyvän Tornionlaakson neuvoston lausuntoon. Tornionlaakson neuvosto; Pellon kunta; Kolarin kunta, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1610 Rajajokikomissio pitäytyi sekin vuoden 2005 lausunnossa ottamassaan kannassa, jossa korostettiin silloisen rajajokikomission sujuvaa, epäbyrokraattista ja lähellä asianosaisia toteutettua toimintaa. Kansallisiin järjestelmiin siirtymisen arveltiin lisäävän byrokratiaa, pidentävän käsittelyaikoja ja heikentävän läheisyysperiaatteen toteutumista. Lapin liitto; Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

Vrt. eurooppalaisista rajavesistö sopimuksista vuosituuhannen vaihteen tilanteessa MMM 2002:1 (19–22), joista uusimpia olivat vuoden 1994 yleissopimus Tonavan suojelua ja kestäväää käyttöä koskevasta sopi-

Tornion kaupungin mukaan vuoden 1971 rajajokisopimuksen ongelmaksi nousseen puuttuvan valitusoikeuden järjestämistä tuolloisen rajajokikomission toimivallan säilyttämiseksi ei ollut selvitetty vaan lähdetty puutteellisella valmistelulla siirtämään päätösvaltaa pois komissiolta. Tällainen menettely ei antanut luotettavaa kuvaa asioiden objektiivisesta valmistelusta ja aliarvioi paikallista päätöksentekoa ja ihmisiä. Tornion mukaan sopimusmuutoksen seurauksena yhteisestä päätöksenteosta siirryttäisiin byrokraattisempaan ja paikallisia olosuhteita huonommin tuntevaan kansalliseen päätöksentekojärjestelmään, mikä aiheuttaisi rajaseudun ihmisille lisääntyviä ongelmia ja esteitä. Myönteisenä Tornio piti yhteisen linjan löytymistä kalastusääntöä koskeneissa asioissa, mutta sen varjolla ei olisi saanut heittää pois arvostettua ja hyvin toiminutta rajajokikomissiota. Komission päätösvaltaa ei tullut missään tapauksessa siirtää kansallisille viranomaisille. Valitusoikeus komission päätöksistä tuli yksilön oikeusturvan toteutumiseksi järjestää hakijan kotipaikan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.¹⁶¹¹

Vuoden 2005 lausuntokierroksella uudistusta moittinut Muonion kunta kuitenkin lausui nyt, että sillä ei enää ollut ”varsinaisesti huomautettavaa tarpeellisten hallinnollisten uudistusten, viranomaisten asemaan ja rajajokikomission tehtävien uudelleenmäärittelyyn”.¹⁶¹² Lausuntoaineiston perusteella ei käy ilmi, miksi Muonion kunta oli muuttanut kantaansa. Nyt se oli ainoa lausunnon antaneista kunnista, joka ei vastustanut esitettyä uudistusta.¹⁶¹³

muksesta, vuoden 1996 sopimus kansainvälisestä komissiosta Oderin suojelemiseksi sekä vuoden 1999 yleissopimus Reinin suojelusta. Rajavesistökomissioiden toimivaltaan ei tarkasteluissa eurooppalaisissa sopimuksissa yleensä kuulunut sopimusvaltioita sitovien päätösten tekeminen, vaan komissiot antoivat suosituksia taikka tekivät ehdotuksia tai aloitteita. Tästä silloinen Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus ja siinä rajajokikomissiolle säädetyt toimivaltuudet muodostivat selkeän poikkeuksen: järjestely oli lisännyt huomattavasti paikallistahon edustajien vaikutusmahdollisuuksia.

1611 Tornio arvosteli myös sopimuksen uudistamisprosessia hyvän hallintomenettelyn vastaiseksi, koska vuoden 2009 sopimuksen pohjana ollut vuoden 2004 sopimus oli aikanaan allekirjoitettu jo ennen lausuntokierroksen käynnistymistä, jolloin lausunnoilla ei koettu olleen mitään arvoa. Tornion kaupungin mukaan hallituksen uudessa esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että vuoden 2005 lausuntokierroksella useissa lausunnoissa oli vastustettu toimivallan siirtämistä rajajokikomissiolta valtiollisille viranomaisille: lausunnoissa paikallisten näkökohtien huomioon ottamisen pelättiin vaarantuvan ja päätöksenteon muuttuvan kankeammaksi. Tornion kaupungin mukaan näitä näkemyksiä ei kuitenkaan ollut uudessa hallituksen esitysluonnoksessa mitenkään kommentoitu tai huomioitu. Ks. myös Ylitornion kunnan lausunto, jossa uudistusta edelleen vastustettiin päätösvaltaa pääkaupunkeihin keskittävänä ja EU:n läheisyysperiaatteen kanssa ristiriitaisena. Tornion kaupunki; Ylitornion kunta, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1612 Muonio kuitenkin katsoi, että uuden sopimusesityksen sisältämät merikalastuksen huomattavaa aikaistamista koskeneet määräykset eivät täyttäneet yhteisen vastuullisen kalastuspolitiikan eikä pitkäaikaisen lohitutkimuksen kautta saatujen vaellusaika- ja poikastuotantopotentiaalın tavoitteita. Muonion kunta, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1613 Enontekiön kunta oli vuoden 2005 lausuntokierroksella pitänyt rajajokikomission itsenäisen pääs-
tövallan lopettamista olennaisena huononnuksena, mutta ei antanut lausuntoaan vuonna 2009.

Vuoden 2005 lausuntokierroksen tavoin kalastusta koskeneet kannat jakautuivat. Jokikalastajia edustaneet tahot pitivät pääasiassa uutta kalastussääntelyä liiallista merikalastusta suosivana ja uhkana kalakantojen kestäväälle hyödyntämiselle. Merialueen ammattikalastajien edunvalvontatahot puolestaan painottivat kalastuselinkeinon turvaamista ja vaativat, ettei suomalaiskalastajia koskeva sääntely saanut olla ruotsalaisia tiukempaa. Kalastustahojen lausunnot ilmensivät siten ensisijaisesti lausunnonantajan omaan elinkeinoon tai harrastustoimintaan liittyntä intressiä. Kalastajat olivat kenties eri syistä kokeneet entisen rajajokikomission hankalaksi ja toivoivat omilta valtioiltaan omat etunsa paremmin toteuttavaa kalastuspolitiikkaa ja sääntelyä. Kuntien ja kunnallisten edunvalvontatahojen lausunnoista poiketen paikalliselle päätöksenteolle tai esimerkiksi rajan ylittävälle yhteistyölle ja eurooppalaiselle lähentymiselle ei sinänsä annettu periaatteellista arvoa.

Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:n mukaan esitetyt lohen ja taimenen ammattikalastuksen aloituspäivämäärät eivät olleet hyväksyttävissä luonnonvaraisten lohi- ja taimenkantojen lisääntymisen turvaamisen ja matkailukalastuksen kehittämisen näkökulmasta. Suomen valtion tulisi päättää kansallisilla säädöksillä myöhemmistä aloituspäivistä kalastussääntöön kuuluvalla Suomen merialueella.¹⁶¹⁴ Vastaavalla kannalla ollut Tornio-Muonijokiseura arvosteli myös sopimuksen valmisteluprosessia siitä, että todellisia vaikutusmahdollisuuksia ei ollut turvattu.¹⁶¹⁵

Ammattikalastajia edustanut Perämeren kalastajat sen sijaan arvosteli kalastussäännön 11 §:ää, jonka mukaisesti kumpikin sopimuspuoli sai vahvistaa kansallisilla määräyksillä eri kalastajaluokille myöhemmät aloituspäivämäärät kuin mitä säännössä oli määrätty. Kalastajien mielestä tämä oli ristiriidassa Tornionjoen suualueen kalastajien yhdenvertaisen kohtelun kanssa.¹⁶¹⁶ Samoin merialueella kalastava Alaraumon

1614 Samalla kannalla olivat myös Suomen Kalastusmatkailuyrittäjät, Lapin Vapaa-ajankalastajat ja Tornionlaakson Kehitys oy. Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry; Suomen Kalastusmatkailuyrittäjät ry, Lapin Vapaa-ajankalastajat ry; Tornionlaakson Kehitys oy, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1615 Lausunnon mukaan Torniossa 1.6.2009 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa ministeriötaholta rajasopimusta esiteltiin vain suullisesti, vaikka sen katsottiin olleen jo käytännössä valmiiksi neuvoteltu. Sopimuksen kerrottiin tulevan lausuttavaksi seuraavana syksynä, mutta ”lausunnoilla ei kuulemma voisi enää vaikuttaa sopimuksen sisältöön.” Tornio-Muonijokiseura kysyi lausunnossaan, miksi järjestää lausuntokierrosta asiasta, jonka sisältöön ei voinut enää vaikuttaa. Tornio-Muonijokiseura ry, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1616 Lausunnon mukaan aiempina vuosikymmeninä Suomessa oli ollut jatkuvasti Ruotsia tiukemmat kalastusrajoitukset. Kalastajat vaativat yhdenmukaisia kalastussääntöjä, koska kansallisen sopimisen katsottiin johtavan varmuudella kalastajien epätasa-arvoiseen kohteluun. Perämeren kalastusalue ja Perämeren Kalatalousyhteisöjen liitto ry, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

kalastuskunta piti välttämättömänä, että kalastussääntö kohtelisi yhteisellä sopimusalueella kummankin maan kansalaisia yhdenvertaisesti.¹⁶¹⁷

Muiden kalastustahojen lausuntoja syvemmän historiallisen tason toi esiin Pellon Kylänmiehet ry, joka lausunnossaan kyseenalaisti niin rajajokikomission kuin ylipäänsä valtioiden toimivaltaa määrätä alueen kalastuksesta. Lausunnossa vaadittiin, että päätösvaltaa kalastusasioissa tuli palauttaa valtiollisilta tahoilta alueen ihmisille.

Pellon Kylänmiehet vetosi Haminan rauhansopimuksen omistussuhteiden järjestämistä koskevaan 10 artiklaan, jonka nojalla se piti kalastussäännön liitteenä ollutta luetteloa sallituista apajapaikoista oikeudettomana. Apajapaikoissa oli sallittu muuta jokialuetta laajemmin tiettyjä perinteisiä pyyntimuotoja ja vuoden 1971 sopimuksen nojalla rajajokikomissio oli ylläpitänyt luetteloa näistä paikoista. Pellon Kylänmiesten lausunnon mukaan ei ollut hyväksyttävää, että ”vuonna 1971 perustetun ja varsin yleisesti jokivarressa mielivaltaiseksi koetun rajajokikomission ylläpitämän rekisterin perusteella määriteltäisiin perinteiset apajapaikat.”¹⁶¹⁸

Järjestö vastusti myös kalastuslupia koskevaa kalastussäännön 17 §:ää, jonka 1 momentin nojalla Lapin ELY-keskus ja Fiskeriverket tai niiden valtuuttama taho voivat luovuttaa kalastuslupia siellä, missä oikeus lohen tai taimenen kalastukseen kuuluu valtiolle. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaiset voivat sopia jokialueen muiden kalastusoikeuden haltijoiden kanssa yhteisestä kalastusluvasta, joka oikeuttaa kalastukseen kalastuslupa-alueella valtakunnanrajasta riippumatta. Pellon Kylänmiehet eivät tunnustaneet lohen kalastuksen kuulumista valtioille regaalioikeuden perusteella, kuten Suomen hallitus oli esittänyt¹⁶¹⁹. Ainoa ratkaisu yhtenäiselle lupakäytännölle olisi ”antaa sen järjestäminen kansalle, joka asuu joen molemmilla rannoilla. Käytännössä olemme sukulaisia keskenämme.”¹⁶²⁰

1617 Ks. myös Tornionjoen kalastusalueen lausunto, jossa esitettiin lohen ja taimenen vapaakalastuskauden pidentämistä ja rauhoitusajan lyhentämistä. Tornionjoen siikkakalastajat puolestaan vastustivat lippoamista koskevia liian tiukkoja rajoituksia, mutta pitivät kalastussääntöä muuten oikeasuuntaisena. Alaraumon kalastuskunta; Tornionjoen kalastusalue; Kukkolan siikkakalastusyhtymä, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1618 Pellon Kylänmiehet ry, lausunto asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

1619 Lausunnossa pidettiin käsittämättömänä, että Suomi vielä sovelsi regaalioikeutta, josta oli lausunnon mukaan jo luovuttu ”entisessä emämaassa” ja jonka käyttöönotto oli perustunut asiakirjaväärennöksen. Ks. Joonas (2015, 132–148) Ruotsin oikeuskäytännöstä koskien valtion oikeutta lohenkalastukseen Tornionjoen vesistöalueella.

1620 Kuitenkin niin ikään pellolainen Lempeän kalastuskunta piti vuoden 2009 lausunnossaan uutta kalastussääntöä hyvänä, monia asioita selkeyttävänä ja vähemmän erilaisia tulkintamahdollisuuksia aiheuttavana. Lausunnon mukaan kalastussäännön 17 §:n mukainen yhteislupajärjestelmä oli osoittautunut toimivaksi sekä kalastajille selkeäksi ja joustavaksi. Pellon Kylänmiehet ry; Lempeän kalastuskunta, lausunnot asiassa MMM 080:00/2004 maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyynnön 11.9.2009 johdosta.

Ruotsissa uudesta rajajokisopimuksesta järjestettiin lausuntokierros keväällä 2010 ennen hallituksen esitysluonnoksen lähettämistä Lakineuvostolle (Lagrådet) mutta vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Annetuilla lausunnoilla ei siten ollut merkitystä lopputuloksen kannalta. Suomen lausuntoaineiston tavoin ne kuitenkin kertovat siitä, millaisia muita kuin virallisista lainvalmisteluasiakirjoista ilmeneviä oikeudellisia, poliittisia ja periaatteellisia argumentteja muutoksen yhteydessä esitettiin.

Suomalaisviranomaisten mukaisesti ruotsalaiset valtiolliset viranomaistahot eivät vastustaneet sopimusuudistusta periaatteelliselta kannalta. Suomalaisten tavoin jotkut ruotsalaislausujat esittivät kuitenkin näkemyksiä ja huoliakin, jotka liittyivät niiden oman vastualueensa menettelyihin ja viranomaisjärjestelyihin. Viranomaislausunnoissa ei myöskään käsitelty sopimusuudistuksen mahdollisia vaihtoehtoja, kuten lupapäätöksiä tekevän rajajokikomission säilyttämistä. Sitä ei katsottu enää tuossa vaiheessa mahdolliseksi.¹⁶²¹

Kielteisimmän viranomaislausunnon antoi Ruotsin tielaitos eli Vägverket (1.4.2010 lähtien Trafikverket), jonka mukaan muutos toteutettiin kriittisenä ajankohtana, jolloin alueella oli tehtävänä monia tärkeitä teollisuushankkeita ja niihin liittyvää liikenneinfrastruktuuria koskeneita päätöksiä. Vägverket nosti esiin uhan siitä, että virallisten käsittelyjen eriyttäminen eri maiden tuomioistuimiin ja viranomaisiin aiheuttaisi käsiteltävien asioiden erilaista priorisointia ja erilaisia tulkintoja.¹⁶²²

Uuden rajajokisopimuksen 17 artiklan mukaista yleistä etua toisen maan tuomioistuimessa tai viranomaisessa valvovan viranomaisen tehtävää ei myöskään ilmeisesti koettu houkuttelevaksi. Niin Norrbottenin lääninhallitus kuin valtiollinen ympäristöviranomaisen Naturvårdsverket esittivät monisanaiset ja keskenään täysin päinvastaiset perustelut sille, miksi kumpikaan ei katsonut itse olevansa sopiva viranomaistaho hoitamaan tehtävää: Norrbottenin lääninhallituksen mielestä sopiva tehtävään olisi ollut Naturvårdsverket ja toisin päin.¹⁶²³

Sametinget lausui Suomen saamelaiskäräjiä vastaavalla tavalla, että uudessa rajajokikomissiossa tuli olla saamelaisedustus valvomassa saamelaisintressejä. Toimieli-

1621 Sundsvallin kamarioikeus huomautti sopimuksen lupakäsittelyjen yhteensovittamista koskevan 21 artiklan osalta, että yhteensovittamismääräyksistä huolimatta yhteisen ylimmän valituselimen puuttuminen voisi kuitenkin käytännössä johtaa maiden erilaisiin luparatkaisuihin. Tämän vuoksi erityisiä käsittelysääntöjä olisi ollut vielä syytä kehittää. Ks. Kammarrätten i Sundsvall; Svea hovrätt, miljööverdomstolen; Hovrätten för Övre Norrland; Rikspolisstyrelsen; Kustbevakningen; Kammarkollegiet; Fiskeriverket; Boverket; Lantmäteriet, lausunnot asiassa dnr M2010/1272/R.

1622 Vägverket, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1623 Ks. Länsstyrelsen i Norrbotten; Naturvårdsverket, lausunnot asiassa dnr M2010/1272/R. Vuonna 2010 annetun asetuksen (2010:1098, förordning om gränsälvöverenskommelsen med Finland) 4 §:n nojalla tehtävä annettiin Naturvårdsverketille.

men tulisi myös olla suomen ja ruotsin lisäksi saamenkielinen. Rajajokikomission aseman muuttamista ei vastustettu.¹⁶²⁴

Alueen kuntia edustaneen suomalais-ruotsalaisen Tornionlaakson neuvoston kannanotto oli vastaava kuin mitä se oli Suomen prosessissa lausunut: uudistus hajautti yhteisten rajavesistöjen päätöksenteon ja johti rajan molemmin puolin toisistaan erillisiin kansallisiin ratkaisuihin, eikä ollut pohjoismaisen yhteistyön tai EU:n periaatteiden ja tavoitteiden mukainen.¹⁶²⁵ Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission osalta on sen sijaan erikoista, että sen antamat lausunnot olivat erilaisia Suomessa ja Ruotsissa. Suomen lausuntoprosessissa uudistusta byrokratiaa lisäävänä ja läheisyysperiaatteen toteutumista heikentävänä pitänyt komissio antoi Ruotsissa lausunnon, jonka mukaan Suomen ja Ruotsin saavuttama neuvottelutulos uudesta rajajokisopimuksesta oli toimiva: viranomaisten ja asianosaisten tiedonsaanti ja puheoikeus toisessa maassa oli turvattu hyväksyttävällä tavalla.¹⁶²⁶

Useimpien Tornionlaakson suomalaiskuntien tavoin myös Ruotsin puolen kuntien lausunnoissa ilmeni muutosta sen osalta, että toimivaltaisen rajajokikomission säilyttämistä pidettiin aiempaa tärkeämpänä. Muutos nähtiin rajaseudun asioiden hoitamisen kannalta taka-askeleeksi, joka veisi päätöksentekoa pois alueelta monimutkaisiin kansallisiin prosesseihin. Suomalaiskuntien tavoin argumentaatiossa nousi esiin myös unionioikeudellisen läheisyysperiaatteen noudattaminen.

Aiemmin kansallisiin järjestelmiin siirtymiseen myönteisesti suhtautunut Pajalan kunta oli kääntynyt voimakkaasti sille kannalle, että rajajokikomission entinen asema olisi tullut säilyttää. Lausunnon mukaan muutos oli pitkä ja valitettava taka-askele läheisyysperiaatteen noudattamisessa sekä pyrkimyksissä vahvistaa ja kehittää paikallista tornionlaaksolaista identiteettiä. Sopimuksen siirtymäsäännösten osalta Pajala näki uhkaksi, että kunnassa meneillään olleiden hankkeiden lupa-asioiden siirtyminen rajajokikomissiolta kansallisille viranomaisille voisi merkitä hankkeiden toteutumiselle vakavia viivästyksiä.¹⁶²⁷

1624 Sametinget, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1625 Tornionlaakson neuvoston kannanotto oli Haaparannan lausunnon liitteenä, jossa niin ikään vastustettiin rajajokisopimuksen muuttamista toissijaisuusperiaatteen vastaisena ja pitkän ajan kuluessa rakentunutta luottamusta romuttavana heikennyksenä. Tornionlaakson neuvosto lähetti vielä erikseen Ruotsin ympäristöministeri Andreas Carlgrenille (c) lausuntoaan vastaavan vetoomuksen, jonka olivat allekirjoittaneet neuvoston puheenjohtajan ja toimitusjohtajan lisäksi sen jäsenkuntien kunnanjohtajat. Haparanda kommun, lausunto ja liitteenä oleva kannanotto (Tornedalsrådet) asiassa dnr M2010/1272/R; Tornedalsrådet, appell angående gränsälvöverenskommelsen Finland / Sverige, 3.5.2010, asiassa dnr M2010/1272/R.

1626 ”Gränsälvskommissionen noterar att det nu föreliggande förslaget till gränsälvöverenskommelse på godtagbart sätt behandlar frågorna om information till berörda myndigheter och sakägare i båda länderna och om rätten att föra talan. Den ordning som regeringarna i Finland och Sverige bestämt sig för i en ny gränsälvöverenskommelse torde fungera.” Ks. Finsk-svenska gränsälvskommissionen, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1627 Mikäli rajajokikomission entistä asemaa ei säilytetäisi, sopimuksen voimaantuloa olisi Pajalan mu-

Övertorneån kunta oli sekin aiemmin nähnyt kansallisiin järjestelmiin siirtymisen rajajokialueen hallintaa yksinkertaistavana kehityksenä, mutta suhtautui nyt hyvin torjuvasti rajajokikomission aseman muuttamiseen. Pelkona oli, että hyvin toimiva järjestelmä korvautuisi monimutkaisilla ja aikaa vievillä käsittelyillä.¹⁶²⁸

Muutosta kuntien kannoissa oli myös toiseen suuntaan. Aiemmin rajajokikomission asemaa vahvemmin kuin esimerkiksi Pajala ja Övertorneå puolustanut Kiirunan kunta totesi nyt hyvin niukassa lausunnossaan, ettei sillä ollut huomautettavaa asiassa. Kunnan mukaan oli myönteistä, että silloisen komission lupatoimivalta siirrettäisiin kansallisille tuomioistuimille ja viranomaisille.¹⁶²⁹

Suomen valmisteluprosessin tavoin ruotsalaislausunnoista ei käy ilmi, miksi kunnat olivat muuttaneet kantojaan. Voi olla, että etenkin kunnissa virinneet erilaiset teollisuushankkeet ja niistä vastanneiden yritysten toiveet ovat saaneet näkemykset muuttumaan. Toisaalta kunnallisessa päätöksenteossa myös päättäjiä vaihtuu vuosien kuluessa, mikä voi osaltaan vaikuttaa kannanmuodostukseen. Suomen tavoin myöskään ruotsalaiskuntien lausunnot eivät mielestäni ilmennä alueellisen edunvalvonnan johdonmukaisuutta. Ottaen huomioon rajajokisopimuksen uudistamisprosessin aiemmat vaiheet, muutoksen vastustamiseen ja vaihtoehtoisten toteuttamismallien esittämiseen olisi todennäköisesti tullut ryhtyä paljon aiemmin.

Ruotsalaiskuntien muuttuneiden kantojen osalta on mielenkiintoista verrata niitä alueen teollisuustoimijoiden näkemyksiin, joita ei valitettavasti Suomen valmisteluprosessin lausuntoaineistoon sisältynyt. Ruotsin prosessissa lausuneet maan elinkeinoelämän kannalta tärkeät kaivostoiminnan edustajat painottivat Pajalan ja Övertorneån tavoin, ettei uudistus saisi merkitä haittaa meneillään olleille suurille teollisuushankkeille. Vanhan rajajokikomission periaatteellista merkitystä ei nostettu esiin, mutta käytännössä lupamenettelyjen pelättiin menevän aiempaa monimutkaisemmiksi. Teollisuustoimijoiden lausunnoista välittyvän kuvan perusteella silloista rajajokikomissiosta kohtaan ei tunnettu ainakaan vastustusta. Mikäli komission menettelyt olisi koettu liian monimutkaisiksi tai lupakäytäntö liian tiukaksi, tämä olisi kaiketi tuotu lausunnoissa esiin.

Ruotsin kaivosalan etujärjestö SveMin katsoi, ettei sopimusneuvotteluissa ollut huomioitu sopimuksen vaikutuksia alueella meneillään olleisiin suuriin teollisuus- ja inf-

kaan ollut ainakin lykättävä, kunnes silloinen rajajokikomissio olisi ehtinyt käsitellä kyseiset lupa-asiat. Pajala kommun, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1628 Pajalan tavoin Övertorneå näki toiminnanharjoittajien kannalta merkittäviä oikeusvarmuusongelmia siinä, että rajan molemmin puolin meneillään olleiden suurten alueellisten kehittämisprojektien lupa-asioita siirrettäisiin kansallisiin tuomioistuimiin ja viranomaisiin. Siten myös Övertorneå edellytti vähintään sopimuksen voimaantulon lykkäämistä. Övertorneå kommun, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1629 Kiruna kommun, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

rastruktuuriprojekteihin. Järjestön mukaan keskeneräisten lupa-asioiden siirtäminen toiseen viranomaiseen ei ollut hyväksyttävää ja oli ristiriidassa yritysten oikeusvarmuuden kannalta. Uuden sopimuksen osalta järjestö oli huolissaan sen rajan ylittäviä kuulemismenettelyitä koskevista määräyksistä, jotka saattaisivat merkitä käsittelyaikojen pidentymistä.¹⁶³⁰ Kaivosyritykset Boliden, LKAB sekä Northland Resources näkivät niin ikään vakavana uhkana käsittelyjen viivästymisen, kun lupa-asiat siirtyisivät ali-resurssoiduksi koettuun Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimeen (mark- och miljödombstolen vid Umeå tingsrätt). Yritykset vaativatkin lupakäsittelyyn lisäresurssointia.¹⁶³¹

Ruotsin Pajalassa ja Suomen Kolarissa tuolloin aktiivinen kaivosyhtiö Northland Resources käsitteli lausunnossaan ainoana teollisuusyrityksenä silloisen rajajokikomission toimintaa. Yhtiön mukaan komissio oli ollut erinomaisesti toiminut instanssi, jonka käsittelyajat olivat olleet lyhyitä. Koska komissiossa oli edustus molemmista maista, sen käsittely oli ollut ripeää ja yhtenäistä verrattuna siihen, että olisi ollut sovellettava samanaikaisesti kahta erillistä lupaprosessia. Lausunnossa huomautettiin myös, että moitittu valitusoikeuden puuttuminen komission päätöksistä oli yhdenvertainen, koska se koski myös luvan hakijaa.¹⁶³²

Sopimus uudistus oli pitkälti ruotsalaisten merikalastajien aiemmin esittämien tavoitteiden mukainen. Muilta kalastustahoilta se sai arvostelua sekä jopa laittomaksi väitetyn valmisteluprosessin että merikalastusta suosivana pidetyn lopputuloksen osalta. Täysin toisenlaisia intressejä edustavan kaivosteollisuuden lausuntojen tavoin myöskään kalastajien launnoissa ei kuitenkaan juuri nosteta esiin silloisen rajajokikomission periaatteellista merkitystä osana Tornionlaakson rajan ylittävää hallintaa ja yhteyksien ylläpitämistä.

Suomenkin puolen valmistelun yhteydessä lausunut Tornio-Muoniojokiseura (Torne-, Lainio- & Muonioälvars förening) arvosteli jälleen sopimus uudistuksen valmistelun salamyhkäisyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksien puutetta. Seura syytti ruotsalaista neuvotteluvaltuuskuntaa Tornionjoen edustan merialueen kalastajien etujen ajamisesta. Tarkemmin yksilöimättä yhdistys totesi menettelyn olleen Ruotsin perustuslain vastainen ja harkitsevansa asian viemistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, mi-

1630 SveMin, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

1631 LKAB; Boliden Ab; Northland Resources Ab, lausunnot asiassa dnr M2010/1272/R.

1632 Lausunnon mukaan valitusmahdollisuuden puuttuminen voitiin nähdä eduksi, koska se poisti riskin mahdollisista valituksista aiheutuneista viivästyksistä: ”En genomgående invändning mot Gränsälvskommissionen är att dess beslut inte kan överklagas. I det sammanhanget förtjänar att påpekas att detta inte innebär någon ’lättnad’ för den sökande eftersom inte heller den sökande har överklagansmöjlighet. Däremot bortfaller risken för tidsfördröjning i händelse av överklagan.” Ks. Northland Resources Ab, lausunto asiassa dnr M2010/1272/R.

käli neuvoteltua rajajokisopimusta ei voitaisi muuttaa lausunnonantajien näkemykset huomioivalla tavalla.¹⁶³³ Tornionlaakson perinnekalastajat totesivat useissa lausunnoissa olleen suuri shokki, että heidän mukaansa salaisesti valmistellun sopimuksen kalastussäännön liitteessä rajattiin pois tärkeitä perinnekalastuspaikkoja, joilla oli yhteisesti kalastettu satojen tai jopa tuhannen vuoden ajan valtionrajoista riippumatta.¹⁶³⁴

6.3.3 Suomen eduskuntakäsittely ja muutosten mahdottomuus

Suomen hallitus antoi eduskunnalle uuden rajajokisopimuksen hyväksymistä koskeeneen esityksen joulukuussa 2009. Asian valmistelun osalta mainittiin kevään 2005 lausuntokierros ja siinä ilmennyt rajajokikomission toimivallan poistamiseen liittynyt paikallinen vastustus. Lisäksi todettiin edellä käsitellyn vuoden 2009 lausuntokierroksen anti. Tornionlaakson neuvoston, rajajokikomission ja useiden alueen kuntien kerrottiin arvostelleen sopimukseen sisältyvää ratkaisua siirtää aiemmin rajajokikomissiolle kuuluneiden lupa-asioiden käsittely kansallisille viranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan ratkaisu oli kuitenkin sopimusta valmisteltaessa nähty välttämättömänä. Esityksen mukaan lausunnoissa keskityttiin muutoin kalastusta ja erityisesti lohien pyyntiä koskeviin määräyksiin, joista lausunnonantajien näkemysten kerrottiin poikenneen toisistaan voimakkaasti. Lausuntopalautteen perusteella oli tehty vähäisiä muutoksia liittyen pyydysten määritelmiin ja pyydyksiä koskeneisiin siirtymäsäännöksiin.¹⁶³⁵ Lausuntokierroksilla esitettyjä periaatteellisia ja oikeudellisia argumentteja paikallisen päätösvallan heikentämistä vastaan tai lausunnoissa esitettyjä vaihtoehtoisia toteuttamismahdollisuuksia ei siten hallituksen esityksessä käsitelty.

Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperustelujen mukaan sopimus voitiin hyväksyä äänten enemmistöllä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta hallitus piti kuitenkin suotavana lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta. Esityksessä ei kuitenkaan yksilöity tarkemmin, mistä asioista perustuslakivaliokunnan kannanoton katsottiin olevan tarpeen.¹⁶³⁶ Eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelusta asia lähetettiin maa- ja metsätalousvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan oli annettava lausunto.¹⁶³⁷

1633 Tosin kalastajien ohella myös alueen tuolloinen kaivannaisteollisuustoimija Northland Resources katsoi, että rajajokisopimuksen uudistusprosessista ja sen vaikutuksista kaivannaisteollisuudelle oli ollut lähes mahdotonta saada tietoa. Torne-, Lainio- Muonioälvars förening; Northland Resources Ab, lausunnot asiassa dnr M2010/1272/R.

1634 Ks. Kuivakangas skifteslags förening; Mauritz Lahti; Märta Lundgren; Jörgen Lundgren, Jonas Lundgren; Vuono skifteslags samfällighetsförening; Haparanda skifteslags samfällighetsförening, lausunnot asiassa dnr M2010/1272/R.

1635 Sopimus oli myös lausuntokierroksen jälkeen saamelaiskäräjien vaatimuksesta käännetty pohjoissaamen kielelle ja järjestetty saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annetun lain mukaiset neuvottelut. HE 264/2009 vp, 21.

1636 HE 264/2009 vp, 52.

1637 Täysistunnon ptk. 121/2009 vp, 8.12.2009, asiakohta 22.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan rajajokisopimus ja sen olennaisena osana olevat rajajokikomission ohjesääntö ja kalastussääntö sisälsivät useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan oli esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Rajajokisopimus vaati eduskunnan hyväksymisen myös siitä hallituksen esityksessä mainitusta syystä, että siinä on eduskunnan budjettivaltaa sitova velvoite.¹⁶³⁸

Perustuslakivaliokunta arvioi etenkin kalastussäännön määräyksiä. Valiokunnan lausunnon mukaan kalastussääntö sisältää lukuisia rajoituksia vesialueen omistusoikeuteen liittyvään kalastusoikeuteen, joka nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa. Kalastusrajoituksilla on myös liityntä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan johdosta rajoituksia oli arvioitava myös perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen harjoittamista. Kalastussääntöön sisältyvien kalastusrajoitusten tarkoituksena on puolestaan turvata luonnon lohien ja taimenen lisääntyminen Tornionjoessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksille oli siten kiistämättä olemassa perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskeviin säännöksiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Rajoitukset olivat perustuslakivaliokunnan mukaan myös riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.¹⁶³⁹

Hallituksen esityksen tavoin myöskään perustuslakivaliokunta ei nosta perustuslain 20 §:n osalta esiin sen 2 momentin säännökseen liittyvää julkisen vallan velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen tultua perustuslain tasoiseksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, perustuslakivaliokunta totesi uudistusta koskevassa mietinnössään sen velvoittavuuden julkista valtaa kohtaan olleen heikko. Mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon valiokunta ei tuolloin ottanut nimenomaisesti kantaa.¹⁶⁴⁰

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä kyseistä säännöstä käsiteltiin niin ikään erityisesti terveellistä ympäristöä koskeneelta osaltaan. Säännöksen loppuosasta esityksessä todetaan sen merkitsevän myös ”perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”¹⁶⁴¹

1638 PeVL 14/2010 vp, 2.

1639 Ks. PeVL 14/2010 vp, 3 ja siinä mainittu aiempi tulkintakäytäntö.

1640 Ks. PeVM 25/1994 vp, 63.

1641 HE 309/1993 vp, 66–67.

Rajajokisopimuksen uudistusprosessi tehtiin Suomen vuoden 1995 perusoikeus-uudistuksen jälkeisenä aikana. Sopimusuudistuksen suhde kyseiseen perustuslain 20 §:n säännökseen ei kuitenkaan noussut esiin sen paremmin sopimuksen valmisteluvaiheessa, hallituksen esityksessä kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunossakaan. Näyttää siten siltä, että Suomen ja Ruotsin välisen rajaseudun yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuudet vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon hahmottuivat pikemminkin poliittisluontoisina tavoitteina kuin perustuslaissa tarkoitettuina osallistumisoikeuksina. Tornionlaaksosta annetuissa lausunnoissa kuitenkin oli tuotu useissa yhteyksissä esiin silloisen rajajokikomission merkitys rajaseudun alueellisena toimielimenä, mutta näillä näkemyksillä ei mitään ilmeisimmin katsottu olleen oikeudellista painoarvoa.

Rajajokisopimuksen uudistusprosessia koskeneessa virallis- tai valtiopäiväasiakirjojen argumentaatioissa ei ole merkkejä muunlaisista Tornionlaakson paikallisista ja alueellisista perustuslaillisista oikeuksista kuin perustuslaissa turvatuista saamelais-ten oikeuksista alkuperäiskansana. Tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunto ei laajentanut perusoikeusnäkökulmien arviointia. Myöskään perustuslakivaliokunnalle kirjalliset lausuntonsa antaneet oikeusoppineet eivät tarkastelleet muutoksen alueellisia tai paikallisia perusoikeusvaikutuksia muutoin kuin saamelaisia koskevan perustuslain sääntelyn osalta.¹⁶⁴² Saamelaiskäräjien lausuntoa lukuun ottamatta perustuslakivaliokunnalle annettuihin kirjallisiin lausuntoihin ei myöskään sisällynyt sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan väestöä, yhteisöjä tai viranomaistahoja edustaneiden tahojen lausuntoja.¹⁶⁴³

Perustuslakivaliokunnan arvioimat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset koskivat rajajokisopimukseen liittyvän kalastussäännön määräyksiä ja sopimustoimival- lan delegointia näistä määräyksistä poikkeamisesta. Valiokunta arvioi sopimuksen olevan valtion täysivaltaisuuden kannalta ongelmaton.

Ruotsin viranomaiset voivat sopimuksen 6 artiklan nojalla ylittää valtakunnanrajan avustaakseen Suomen viranomaisia tulvatorjunnassa. Sopimuksen 19 artiklan perusteella Ruotsin viranomainen tai tuomioistuin voi Suomen valvontaviranomaisen suostumuksella ja yhteistyössä sen kanssa suorittaa tarkastuksen Suomen alueella rajan ylittävien vaikutusten arvioimiseksi. Lisäksi ruotsalaiset kalastuksenvalvojat voivat

1642 Ks. PeV ptk. 8/2010 vp, liite D 7 §. Lausunto, Mikael Hidén; liite E 7 § Lausunto, Pekka Lämsineva; liite G 7 §. Lausunto, Kaarlo Tuori. PeV ptk. 14/2010 vp, liite A 8 §. Lausunto, Veli-Pekka Viljanen.

1643 Saamelaiskäräjät esitti hallituksen esitysluonnoksesta antamansa lausunnon tavoin perustuslakiva- liokunnalle, että saamelaiskäräjille tulisi varata mahdollisuus esittää oma ehdokkaansa rajajokikomissioon, koska paikka komissiossa olisi omiaan varmistamaan saamelaisten perusoikeuksien ja sopimuksen tar- koituksen asianmukaista toteuttamista myös saamelaisten kotiseutualueen osalta. Saamelaiskäräjät myös edellytti, että sille tulisi perustuslain nojalla olla mahdollisuus vaikuttaa saamelaisten kotiseutualueen lisäksi koko Tornionjoen vesistön kalakantoihin ja kalastukseen liittyviin kysymyksiin. Ks. PeV ptk. 8/2010 vp, liite F 7 §. Lausunto, saamelaiskäräjät.

kalastussäännön 21 §:n nojalla osallistua tarkkailijoina kalastuksen valvontaan myös Suomen puolella. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestelyt olivat luonteeltaan vähäisiä, eivätkä merkinneet itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista toisen valtion viranomaisille. Tällä tavoin rajoitetut toimivaltuudet eivät olleet ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.¹⁶⁴⁴

Rajan ylittävien toimivaltuuksien luovuttaminen rajajokikomissiolle ei aikanaan ollut ongelma valtion täysivaltaisuuden kannalta. Palaaminen kansallisten järjestelmiin soveltamiseen oli myös mitä ilmeisimmin valtiosääntöisesti ongelmatonta. Ainakaan kysymystä ei arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Siinä ei muutoinkaan punnittu sopimuksen merkitystä Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävän toiminnan kannalta sen paremmin Tornionlaakson kuin sopimusvaltioiden näkökulmasta. Valtion täysivaltaisuuden tavoin myös perusoikeuksien toteutuminen näyttäytyi ensisijaisesti yhden valtion oikeusjärjestyksen sisäisenä kysymyksenä. Mielestäni uudistuksen taustalla ollut oikeusajattelu ja oikeudellinen argumentaatio on vastaavanlaista kuin toisessa suunnilleen samanaikaisessa valmisteluprosessissa, jossa rajan ylittävän kunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen perustamisyritys jäi tuloksettomaksi. Myös tällöin kansallisten perustuslakien valtiosisäiset edellytykset nostettiin suomalais-ruotsalaisia ratkaisuvaihtoehtoja määrittäviksi ja rajoittaviksi tekijöiksi.

Perustuslakivaliokunnan lisäksi Suomen eduskunnan ympäristövaliokunta antoi mietintövaliokuntana toimineelle maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausuntonsa. Ympäristövaliokunnan lausunnossa rajan ylittävä näkökulma koski rajat ylittävien ympäristövaikutusten huomioimista. Ympäristövaliokunta piti uutta rajajokisopimusta erittäin tarpeellisena. Vanhaa rajajokisopimusta ja sen mukaista rajajokikomissiota ei haikailtu säilytettäväksi. Suomen ja Ruotsin vesi- ja ympäristölainsäädäntöjen katsottiin mahdollistavan sen, että rajajokisopimukseen perustuvan aineellisen sääntelyn sijaan voitiin siirtyä soveltamaan kansallisia säädöksiä ympäristönsuojelun korkea taso säilyttäen.¹⁶⁴⁵

Vaikka kansalliset ympäristölainsäädännöt olivat varsin samankaltaiset, saattoi ympäristövaliokunnan mukaan erityisesti säädösten soveltamiseen liittyä kuitenkin eroavaisuuksia. Tämän vuoksi ympäristövaliokunta piti tärkeänä, että kansalliset viranomaiset tuntevat myös toisen osapuolen soveltamiskäytännöt. Ympäristövaliokunta piti myös erittäin tärkeänä korostaa kansalaisten rajavesistöä koskevien tosiasiallisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista: tiedonkulun varmistamiseen, nopeaan tiedottamiseen ja kääntämiseen tulisi varata riittävät resurssit. Samoin valiokunta painotti, että rajavesistöyhteistyön tarpeita varten perustetulle uudelle rajajoki-

1644 PeVL 14/2010 vp, 4.

1645 YmVL 1/2010 vp, 1–3.

komissiolle olisi turvattava riittävät resurssit ja muut toimintaedellytykset sen laajojen tehtävien hoitamiseen, kuten rajavesistöyhteistyön kehittämiseen yhteistyössä alueen viranomaisten ja kuntien kanssa.¹⁶⁴⁶

Ympäristövaliokunnalle annetuissa lausunnoissa näkemykset noudattivat pitkälti sopimusvalmistelun aikaisia kannanottoja. Viranomaistahot pitivät muutosta edelleen oikeudellisesti välttämättömänä, vaikka rajavesistöjen suomalais-ruotsalaista yhteistyö nähtiin tärkeäksi. Osittain pohdintaa herätti, miten sopimuksen määräykset lupakäsittelyjen yhteensovittaminen toteutuisivat käytännössä.

Lapin ELY-keskus totesi lausunnossaan ympäristövaliokunnalle, että hallituksen esitys ja uusi sopimus olivat neuvottelutuloksia, joiden syntyminen oli ollut kompromissien tekemistä erisuuntaisten intressien kanssa erityisesti kalastusasioiden osalta. Tornionjoen ja sen pitkän yhteisen kulttuurihistorian kannalta nähtiin hyvänä, että vesi- ja kalastusasiat olivat samassa sopimuksessa. ELY-keskus kuitenkin arvioi, että erityisesti uuden sopimuksen 18 artiklan mukainen lupa-asioista tiedottaminen ja 21 artiklan määräykset lupakäsittelyjen yhteensovittamisesta tulisivat olemaan haastavia toteuttaa käytännössä.¹⁶⁴⁷

ELY-keskuksen lausunnon mukaan vuonna 1972 voimaan tullut sopimus oli ollut toimiva: valtioiden välinen huomattavalla päätäntävällällä varustettu komissio oli ollut jopa maailman mittakaavassa ainutlaatuinen ratkaisu ja rajajokisopimus oli aikanaan täyttänyt tehtävänsä hyvin. Lausunnon mukaan silloisen oikeuden ja kansainvälisten sopimusten kannalta se oli kuitenkin vanhentunut. Suomen ja Ruotsin rajalla alueellista näkökulmaa tulisi silti edelleen kunnioittaa ja toiminnan hyväksyttävyyttä oli lunastettava alueella. Tärkeänä pidettiin, että kansalliset viranomaiset ovat tietoisia eri puolella jokea noudatettavista käytännöistä: ”Voimakas kansallinen yhdenvertaisuus voi olla ristiriidassa nimenomaan Tornionjoella, jos vain kansallinen soveltamiskäytäntö nähdään määrävänä.”¹⁶⁴⁸

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto puolestaan korosti uuden sopimuksen asianosaisten oikeusturvaa parantavaa vaikutusta. Lausunnon mukaan rajajokikomissiosta ratkaistuista asioista melko suuri osa oli ollut yksityishenkilöiden vireille panemia rannan

1646 Kalastussääntelyn osalta ympäristövaliokunta katsoi, että kysymys oli kahden valtion erilaisten kalastusintressien hankalasta yhteensovittamisesta. Vaelluskalakantojen suojelun kannalta saavutettu neuvottelutulos ei ollut kokonaisuutena riittävä eikä kaikilta osin varovaisuusperiaatteen mukainen. YmVL 1/2010 vp, 1–3.

1647 YmV ptk. 2/2010 vp, liite C 5 §. Lausunto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

1648 ELY-keskuksen mukaan myös kalastuksen valvonnan toteutuksen olisi onnistuttava, jotta rajajokisopimuksesta tulisi toimiva kalastusasioiden osalta. YmV ptk. 2/2010 vp, liite C 5 §. Lausunto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

ruoppaamista ja pienrakentamista koskevia lupa-asioita, jotka oli ratkaistu kuuden henkilön kokoonpanossa. Uudistus tarkoitti merkittävää menettelyn kevennystä, koska aluehallintovirastossa vastaavat asiat ratkaistiin esittelystä 1–2 henkilön kokoonpanossa. Lisäksi silloinen rajajokikomissio oli voinut ratkaista ympäristölupa-asian vain vesistöön kohdistuvien vaikutusten osalta, mutta aluehallintovirasto ratkaisee sen kaikkien ympäristöön liittyvien elementtien osalta. Tällöin lupa-asioissa toteutuu niin sanottu yhden luukun periaate. Aluehallintovirasto ei käsittelety lausunnossaan esimerkiksi kysymyksiä lupakäsittelyjen yhteensovittamisesta tai rajan ylittävistä tiedottamisesta.¹⁶⁴⁹

Alueellisen edunvalvojan Lapin liiton lausunto oli kuitenkin muuttunut sopimusudistukselle myönteisemmäksi kuin mitä mieltä se oli ollut vastikään syksyn 2009 lausuntokierroksella. Tuolloin se oli katsonut, että rajajokikomission päättäntävalta olisi tullut säilyttää ja että komission tehtävien muutokset eivät olleen EU:n tavoitteiden mukaisia. Nyt Lapin liitto totesi ympäristövaliokunnalle, että alkuperäinen rajajokisopimus oli vanhentunut ja uudistettava, vaikka sinänsä kehuikin silloista rajajokikomissiota.¹⁶⁵⁰ Kannanmuutosta ei lausunnossa tuoda esille tai perustella.

Lapin liiton mukaan alkuperäinen rajajokikomissio oli toiminut onnistuneesti pysyen ratkaisemaan joustavasti niin yksittäisten asukkaiden vesirakentamiseen liittyviä hakemuksia kuin suuremman mittakaavan lupa-asioita esimerkiksi teollisuuslaitosten toimintaan liittyen. Komission yhteistoiminta molempien valtioiden viranomaisten kanssa oli sujunut mutkattomasti. Lausunnon mukaan sopimukseen pääsemiseksi Suomen neuvottelijat olivat joutuneet tekemään kalastusasioiden osalta suuria myönnytyksiä Ruotsille, esimerkiksi ”Ruotsin painostuksesta” oli hyväksytty jokialueen kalastuskauden pidentäminen syksyllä.¹⁶⁵¹

Kalastuksen osalta ympäristövaliokunnalle annetut lausunnot jakautuivat sopimuksen valmisteluvaiheen tapaan sen mukaan, oliko lausunnonantaja vapaa-ajankalastajien vai ammattikalastajien edustaja sekä tarkasteliko asiaa joki- vai merikalastuksen kannalta. Ruotsin valmisteluprosessin tavoin Tornio–Muoniojokiseura moitti edelleen sopimuksen valmistelua erittäin salaiseksi ja ohuella kansanvallalla toteutetuksi. Seuran mukaan alueen kaikkien kuntien vastustuksesta

1649 Lausunnossa arvioitiin, että muutos kasvattaisi aluehallinnon resurssitarvetta arviolta yhdellä esittelijän viralla. YmV ptk. 2/2010 vp, liite E 5 §. Lausunto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.

1650 YmV ptk. 2/2010 vp, liite G 5 §. Lausunto, Lapin liitto.

1651 Lapin liiton mukaan ongelmana neuvotteluissa oli ollut myös Ruotsin ilmoitus siitä, ettei Ruotsin tullilaitoksen viranomaisilla olisi mahdollisuutta eikä oikeutta osallistua kalastuksen valvontaan merialueella. Lapin liiton mukaan tämä oli sopimuksen hyväksymisen kannalta yksi keskeisistä kysymyksistä, koska Suomen valvontaviranomaisilla ei ollut oikeutta ylittää rajaa yksinään valvontatehtävissä. Lausunnon mukaan asia olisi pystyttävä ratkaisemaan maiden välisissä neuvotteluissa. YmV ptk. 2/2010 vp, liite G 5 §. Lausunto, Lapin liitto.

huolimatta alueen omaa päätäntävaltaa supistettiin lopettamalla rajajokikomission päätäntävalta.¹⁶⁵²

Suomen eduskunnassa mietintövaliokuntana toimineen maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö vastasi sisällöllisesti ja monilta osin myös sanamuodoiltaan ympäristövaliokunnan lausuntoa. Tämä voi selittyä sillä, että molemmissa valiokunnissa asiaa käsiteltäessä sihteerinä toimi sama valiokuntaneuvos. Sama henkilö oli ollut myös aiemmin uuden rajajokisopimuksen valmistelussa mukana, kuten maa- ja metsätalousministeriön edustajana vuonna 1999 asetetussa ja vuonna 2002 mietintönsä antaneessa Tornionjokityöryhmässä. Vastaavasti asiassa perustuslakivaliokunnan sihteerinä toiminut valiokuntaneuvos nimettiin vuonna 1999 Tornionjokityöryhmän jäseneksi tuolloin ulkoasiainministeriön edustajana.¹⁶⁵³ Maija Dahlberg on tarkastellut erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön toimintaa. Sen perusteella valiokuntaneuvoksilla on usein suuri vaikutusvalta valiokunnan lausuntojen sisältöön ja kuultaviin asiantuntijoihin: valiokuntien jäsenet saattavat hyväksyä neuvosten tekemät asiantuntijaesitykset ja lausuntoluonnokset pitkälti sellaisenaan.¹⁶⁵⁴

Ei ole perusteltua väittää, että rajajokisopimuksen muuttamisprosessissa olisi sitä valmistelleiden virkamiesten osalta ollut esimerkiksi poliittisesti motivoitunutta tai muuta tietoista ideologista tarkoitushakuisuutta. Sopimuksen uudistamisen historiallinen kokonaistarkastelu ilmentää kuitenkin sitä, miten tietynlainen virkamieslähtöisesti määritelty oikeudellinen viitekehys voi ohjata koko prosessia valmisteluvaiheesta eduskuntakäsittelyyn. Tällöin jo valmisteluaikana määritellylle toimintalinjalle ei myöhemminkään esitetä varteenotettavia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja tai arvioida oikeudelliselta kannalta esimerkiksi lausuntokierroksella esiin nousseita päätetystä linjasta poikkeavia näkemyksiä.

Rajajokisopimuksen uudistamisen osalta myös maa- ja metsätalousvaliokunta sai pitkälti samansisältöiset lausunnot kuin aiemmin ympäristövaliokunta. Sen lisäksi kunnallinen rajan ylittävä yhteistyöelin Tornionlaakson neuvosto antoi maa- ja metsävaliokunnalle lausunnon, jossa se totesi tuoneensa sopimuksen valmisteluprosessin aikana useaan otteeseen julki rajakuntien käsityksen rajajokikomission tulevasta

1652 YmV ptk. 2/2010 vp, liite I 5 §. Lausunto, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry; liite H 5 §. Lausunto, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry; liite J 5 §. Lausunto, Tornio-Muoniojokiseura ry.

1653 Ks. Maa- ja metsätalousministeriö, työryhmän asettamispäätös 16.4.1999 MMM dnro 1511/042/99; YmVL 1/2010 vp, 5; MmVM 10/2010 vp, 8; PeVL 14/2010 vp, 5.

1654 Dahlbergin (2021, 780–782) mukaan perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvokset osaavat joidenkin valiokunnan jäsenten tavoin varsin suurella varmuudella ennustaa eri asiantuntijoiden suhtautumisen esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamiseen. Tämän vuoksi myös asiantuntijavalinnoilla on suuri vaikutus siihen, miten perustuslainmukaisuuskysymys tullaan lopulta ratkaisemaan. Mikäli valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on ristiriitaa, valiokunnan jäsenet saattavat pyytää neuvoksia kertomaan, kenen asiantuntijan näkemystä olisi perustelluinta seurata. Tällöin valiokunnan kannanotto kirjoitetaan sen tulkinnan pohjalta, jota neuvokset pitävät perustelluimpana ja valiokunnan aikaisemman linjan mukaisena.

toimintamuodosta. Aiemman kantansa mukaisesti neuvosto totesi, että muutos merkitsi päätösvaltaisen ja paikalliseksi perustetun, väestön ja elinkeinoelämän parissa tunnetun ja arvostetun rajajokikomission supistamista lausunnonantajaksi asioissa, jotka suoraan koskettivat rajan asukkaiden arkipäivää ja elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä. Neuvosto toisti kantansa, jonka mukaan sopimusuudistus ei edistänyt rajayhteistyötä eikä pohjoismaista yhteistyötä, eikä ollut myöskään EU:n läheisyysperiaatteen mukainen. Neuvosto vaati entisen kaltaisen rajajokikomission säilyttämistä.¹⁶⁵⁵

Näitä Tornionlaakson neuvoston tai alueen kuntien ja muiden toimijoiden prosessin aikana useassa yhteydessä esittämiä näkemyksiä ja ehdotuksia ei kuitenkaan arvioida myöskään maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä. Siinä pidetään ”Tornionjoen ja Tornionjokilaakson pitkän yhteisen kulttuurihistorian kannalta arvioituna” hyvänä, että vesi- kalastusasiat sisältyvät myös uuteen yhteiseen sopimukseen. Oikeudellisesti valiokunta piti kuitenkin välttämättömänä muutoksenhakumahdollisuuden toteutumista vesilupa-asioissa myös Tornionjoen rajajokialueella. Siten lupajärjestelmän perusteiden muuttaminen oli tarpeellista lakkauttamalla tuolloinen rajajokikomissio ja siirtymällä soveltamaan kansallista lainsäädäntöä ja lupaviranomaisia. Mietinnössä todetun mukaisesti lisääntyneitä rajavesistöyhteistyön tarpeita varten perustetaan uusi Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, josta tulee lausunnon antaja ja yhteistyön toteuttaja.¹⁶⁵⁶

Valiokunta piti kuitenkin keskeisenä huolehtia, ettei ”toimivaa paikallista yhteistyöperinnettä heikennetä. Alueellinen näkökulma ja paikallinen päätöksenteko on ollut Tornionjoen toimivan yhteistyön kulmakivi. Nykyinen rajajokikomissio on paikallisesti arvostettu ja hyvin toimiva instituutio, joten on tärkeää, että myös uusi komissio kykenee saavuttamaan saman aseman ja luottamuksen Tornionjoella. Valiokunta painottaa, että uudelle komissiolle on turvattava riittävät resurssit ja muut toimintaedellytykset laajan tehtäväkentän hoitamista varten.”¹⁶⁵⁷ Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnöstä ilmenee ristiriita, joita oikeudellisiksi välttämättömyyksiksi koettujen seikkojen ja yleispoliittisten toiveiden välillä voi olla. Kaiketi kovin moni ei halunnut heikentää Tornionlaakson rajan ylittävän toiminnan edellytyksiä, mutta näin vain oli juridisesti ”välttämätöntä” tehdä muuttuneessa oikeudellisessa ympäristössä.

Hallituksen esitys oli eduskunnan täysisistunnon lähete keskustelussa joulukuussa 2009. Keskustelun avauspuheenvuoron piti poliittisen opposition lappilaisedustaja

1655 Tornionlaakson neuvoston mukaan sopimus pirstoi päätöksenteon vesistöalueelle eri viranomaisille eri maissa, joiden päätöksenteko ja sen perusteet poikkesivat toisistaan jo kansallisen lainsäädäntöjen vuoksi. Tornionlaakson neuvoston mukaan sopimusehdotusta olisi tullut ehdottomasti muuttaa siten, että rajajokikomission päätäntävalta säilytettäisiin vesi- ja ympäristölainsäädäntöä koskeneissa asioissa ja että valitusoikeus toteutettaisiin hakijan koti- tai toimipaikan valituskäytännön mukaisesti. MmV ptk. 14/2010 vp, liite A 4 §. Tornionlaakson neuvoston lausunto.

1656 MmVM 10/2010 vp, 2–4.

1657 MmVM 10/2010 vp, 2–4.

Esko-Juhani Tennilä (vas.).¹⁶⁵⁸ Keskustelussa kuuluivat lähinnä uudistukselle kriittiset äänet, eikä hallituspuolueiden riveistä ryhdytty esitystä puolustamaan.

Tennilän mukaan, vaikka alueellistamisesta puhuttiin, tässäkin tapauksessa päätösvaltaa siirrettiin Helsinkiin ja Tukholmaan. Tennilän totesi muutoksen huolettaneen paikallisia ihmisiä vahvasti, kuten kansanedustajille tulleista viesteistä ja Tornionlaakson neuvoston kannasta oli voitu havaita. Päätösvallan siirtymisen lisäksi pohjoista väkeä huolesti, että uudessa sopimuksessa lohenpyynti etenkin Ruotsin puoleisella Tornionjoen suulla lisääntyisi rajusti jo heti kevätkesästä. Oli ”täysin ekologisen kehityksen vastaista, että lohet pyydetään enenevästi merellä eivätkä ne pääse sinne, missä ne voivat lisääntyä.” Tennilän mukaan lohienkalastuksen linjat tulisi vetää Euroopan tasoisina, koska kyse on yhteisestä kalasta. Tennilä totesi: ”Siksi me pohjoisessa olemme nyt sitä mieltä hyvin laajasti ainakin, että tätä ei pidä eduskunnan hyväksyä, vaan hylätä pitää tämä ehdotus.”¹⁶⁵⁹

Opposition Raimo Piirainen (sd.) arvosteli niin ikään kalastussääntelyn kestämyttömyyttä ja totesi, että ”asiantuntijoiden lausunnot ovat rajajokisopimusta laadittaessa kaikuneet kuuroille korville ja kansalaiskeskustelu on puuttunut tyystin. Useiden paikallisten intressitahojen ääni on jäänyt kuulematta, tai lausunnoilla ei ole ollut minkäänlaista merkitystä sopimuksen sisältöön. Sopimusta on laadittu erittäin epädemokraattisesti.”¹⁶⁶⁰

Vastaavaa arvostelua esitti hallituspuolueen kansanedustaja Timo Juurikkala (vihr.), jonka mukaan kokonaisuuden valmistelussa ei ollut kuultu riittävästi asianosaisia eikä paikallisia kala-alan asiantuntijoita. Juurikkalan mukaan olisi tullut odottaa Euroopan komission Itämeren hoitosuunnitelman valmistumista.¹⁶⁶¹

Kansanedustaja Erkki Pulliainen (vihr.) totesi, että itse substanssin osalta oli kysymys vain hyväksymisestä tai hylkäämisestä: eduskunnan toimintamahdollisuudet asiassa rajoittuivat lausumien hyväksymiseen.¹⁶⁶²

Asia oli eduskunnan täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön valmistumisen jälkeen kesäkuun alussa 2010. Mietinnön esitteli valiokunnan puheenjohtaja, pääministeripuolueen edustaja Jari Leppä (kesk.). Hänen

1658 Sopimuksen täysistuntokäsittelyn aikaan Suomessa oli Matti Vanhasen (kesk.) II hallitus (19.4.2007–22.6.2010), jonka muodostivat keskusta, kokoomus, RKP ja vihreät.

1659 Täysistunnon ptk. 121/2009 vp, 8.12.2009, asiakohta 22.

1660 Täysistunnon ptk. 121/2009 vp, 8.12.2009, asiakohta 22.

1661 Euroopan komission ehdotus Itämeren lohikannan kestävää hoitoa antavaksi asetukseksi annettiin seuraavan vuoden elokuussa 2011. Ks. Euroopan komissio, verkkotiedote 12.8.2011: ”Euroopan komissio ehdottaa Itämeren lohikannan kestävää hoitoa koskevaa uutta asetusta.”

1662 Täysistunnon ptk. 121/2009 vp, 8.12.2009, asiakohta 22.

mukaansa neuvottelut eivät olleet sujuneet ongelmitta, mutta ”*yhteinen rajajoki tarvitsee samanlaiset pelisäännöt kummallakin puolella rantaa.*” Leppä kertasi puheenvuorossaan alkuperäisen rajajokisopimuksen tekemisen jälkeen muuttuneen oikeustilan, minkä vuoksi rajajokisopimuksen muuttaminen oli tarpeellista. Leppä myös toisti valiokunnan mietinnön mukaisesti sen, ettei toimivaa paikallista yhteistyöperinnettä heikennettäisi: ”*alueellinen näkökulma ja paikallinen päätöksenteko on ollut Tornionjoen toimivan yhteistyön kulmakivi.*”¹⁶⁶³ Opposition edustajat eivät täysistuntosalissa esittämästään arvostelusta huolimatta olleet jättäneet eriävää mielipidettä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön, joten mietintö oli hyväksytty yksimielisenä.¹⁶⁶⁴

Mietinnön esittelypuheenvuoron jälkeen täysistuntokeskustelussa äänessä olivat jälleen eritoten opposition edustajat, jotka ryöpyttivät esitystä ja yleisesti keskustajohtoisen hallituksen alueellista päätäntävaltaa keskittävää politiikkaa. Myös Lapin liiton kannanmuutosta kummasteltiin.

Esko-Juhani Tennilä (vas.) sanaili pitkälti lähetekeskustelua vastaavasti. Tennilän mukaan rajajokikomission muuttuminen lausunnonantajaksi oli ”*hirmuinen menetys, kun ajatellaan alueellisen päätännän tarvetta kaikissa asioissa ja erityisesti, kun puhutaan kalastuksen kehittämisestä. Siinäbän se on aivan olennainen asia. Ei sitä kaukaa osata päättää niin hyvin noita asioita kuin paikallisesti. Kummallista, ettei tällainen vallankaappaus tässä kysymyksessä herätä minkäänlaista kritiikkiä alueellisen päätännän puolesta kauniita puheita viljelevässä keskustassa. Kiintoisaa on nähdä, miten muut Lapissa merkittävää kannatusta saaneet puolueet asiaan tulevat subtautumaan.*”¹⁶⁶⁵

Vastaavaa arvostelua esitti toinen opposition lappilaisedustaja Markus Mustajärvi (vas.), jonka mukaan asiasta kuultaessa olisi voinut painottaa enemmän paikallisia asiantuntijoita, jokivarren asukkaita ja kalastajia. Mustajärven mukaan eduskuntaan lähetetyissä viestissä oli kalakantojen lisäksi kannettu huolta myös päätösvallan etäantymisestä ja oudosta käsittelyjärjestyksestä suhteessa EU-komission Itämeren lohenhoitosuunnitelmaan. Mustajärvi myös vihjaili, että Lapin liiton lausunto olisi ollut puoluepoliittisista syistä vähemmän kriittinen kuin muut alueelta esitetyt kannanotot. Mustajärven mukaan Lapin liitto toi lausunnossaan esiin ydinkohdat muidenkin tahojen esittämästä kritiikistä, mutta päätyi kuitenkin lopulta kannalle, että sopimus voitaisiin hyväksyä¹⁶⁶⁶.

1663 Leppä toi valiokunnan mietintöä vastaavasti esiin myös sen, että toimiva yhdenmukainen kalastuksen valvonta olisi kummassakin valtiossa ”*ehdoton edellytys koko rajajokisopimuksen hyväksyttävyydelle*” ja että valvonnan järjestämisessä ja tehokkuudessa oli aiemmin ollut ongelmia erityisesti Ruotsin merialueella ja Tornionjoen edustalla. Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1664 Ks. MmVM 10/2010 vp.

1665 Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1666 Lapin liiton ympäristövaliokunnalle antaman 5.2.2010 päivätyn lausunnon olivat allekirjoittaneet maakuntahallituksen puheenjohtaja, pääministeripuolue keskustan kansanedustaja Hannes Manninen ja maakuntajohtaja Esko Lotvonen. Sen sijaan Lapin liiton maa- metsätalousministeriön aiempaan lausuntopyyntöön vastanneen 5.10.2009 päivätyn lausunnon olivat allekirjoittaneet kehittämisjohtaja Maiju

Mustajärven mukaan: ”*Jos keskusta olisi tällä hetkellä oppositiossa ja vastaava esitys olisi tuotu eduskuntaan, niin voi mahdollon, minkälainen huuto ja parku olisi täällä salissa ja olisi Lapin läänissäkin.*”¹⁶⁶⁷

Hallituspuolueiden edustajat myönsivät keskustelussa, ettei uusi sopimus ollut Suomen kannalta ihanteellinen mutta uudistus oli etenkin oikeudellisesti välttämätön tehdä.

Hallituspuolueiden riveistä ensimmäisen puheenvuoron piti lappilaisedustaja Ulla Karvo (kok.), joka kertasi perustelut muutoksille. Hallituksen esityksessä todettua vastaavasti Karvon mukaan ”*Nykyinen rajajokikomissio lopetetaan, koska kansallisesta järjestelmästä erillistä rakentamis- ja pilaantumisasioista käsittelevää lupaviranomaista ei enää tarvita.*” Karvo totesi alueella harmitellun uutta järjestelyä, mutta puutteena ollut muutoksenhakujärjestelmä ei ollut muutoin ratkaistavissa, vaikka ”*nykyisen systeemin on muutoin katsottu olevan toimiva.*”¹⁶⁶⁸

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi (kok.) puolestaan totesi, että Suomen kannalta sopimus ei ollut aivan optimaalinen ja että ruotsalaiset pärjäisivät neuvotteluissa jonkin verran paremmin: ”*Toisaalta, jos haluttiin saada sopimus, tässä ovat ne ehdot, joilla se voitiin saada aikaan.*”¹⁶⁶⁹

Perin pohjaisimmin vasemmisto-oppositiosta esitettyyn arvosteluun vastasi eduskunnan täysistunnon ensimmäisessä käsittelyssä torniolaiskansanedustaja Hannes Manninen (kesk.). Manninen kertasi hallituksen esittämät oikeudelliset perustelut, joiden mukaan hyväksi ja toimivaksi koettu rajajokikomissio oli kuitenkin pakko lakkauttaa. Tähän liittyen Manninen vetosi myös Ruotsiin, jossa valitusoikeuden toteuttamisessa hänen mukaansa oli jo edetty omatoimisesti kansallisesti.

Manninen totesi rajajokikomission olleen erittäin tehokas, nopea ja paikalliset olosuhteet tunteva tuomioistuimien. Kuitenkin puutteellinen mahdollisuus valittaa komission

Hyry ja edunvalvontapäällikkö Jaakko Ylitalo. Vrt. YmV ptk. 2/2010 vp, liite G 5 §; Lausunto, Lapin liitto 5.10.2002 asiassa MMM080:00-2004.

1667 Mustajärven puoluetoveri Pentti Tiusanen (vas.) yhtyi arvosteluun Lapin liiton näennäiseksi väitetystä kritiikistä, koska ”*se on rikkonut tämän yhteisen linjan, jota olisi nimenomaan Lapin suunnasta odottanut.*” Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1668 Karvo toi kuitenkin esiin myös rajaseudun huolet kalastuksen lisääntymisestä ja valvonnan puutteellisuudesta ja tehottomuudesta. Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1669 Sasi totesi myös, että kysymys kalastussäännön 16 §:n mukaisesta sopimuksentekotoimivallan delegoimisesta viranomaisille oli ongelmallinen ja pohdintaa herättänyt asia. Se voitiin kuitenkin esitetyssä muodossa hyväksyä niillä ehdoin, että viranomaisten sopimus ei voisi sisältää yksilön kannalta uudentyyppisiä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia. Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

päätöksistä muodostui oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja kansalaisten oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi. Tämän vuoksi ”jo kauan sitten oikeastaan periaatteessa ratkaistiin se, että vesilupa-asiat tullaan siirtämään kansallisille viranomaisille ja tuleva rajajokikomisio toimii lausunnonantoviranomaisena.” Manninen jatkoi: ”Me Tornion-jokilaaksossa koemme tämän menetyksen erittäin merkittävänä, sillä me arvioimme, että monet hankkeet tulevat viivästyään jatkossa merkittävästi sen vuoksi, että kunkin maan viranomaiset joutuvat asioimaan naapurivaltion kanssa erikseen ja se varmasti pitkittää asioiden käsittelyä, ja pidämme erittäin merkittävänä heikennyksenä asiaa tässä suhteessa. Mutta kun asiaa on eri vaiheissa viime vuosien aikana käsitelty, näyttää siltä, että tämä valitusoikeuden puuttuminen on koettu niin tärkeäksi, että koko päätöksenteko-oikeus on haluttu pois. Oma käsitykseni on, että tämä valitusoikeus olisi voitu järjestää oikeusturvan kannalta aivan tyydyttävällä tavalla myös tässä järjestelmässä, mutta näytti siltä, että valtion viranomaiset pitävät tällaista järjestelmää mahdottomana.”¹⁶⁷⁰

Mannisen mukaan Ruotsissa oli jo tosiasiallisesti myönnetty kansalaisille valitusoikeus rajajokikomission päätöksistä hallintotuomioistuimiin siitä huolimatta, että rajajokisopimus ei sellaista mahdollistanut: ”Ruotsalaiset ovat katsoleet, että perustuslain mukaan kansalaisella täytyy olla valitusoikeus, ja he ovat näin toimineet.” Manninen kertoi itse ehdottaneensa vastaavan tyyppistä järjestelyä hallituksen iltakoulussa aiemman, kariutuneen sopimus uudistuksen yhteydessä.¹⁶⁷¹

Manninen totesi, että kaikkien vireillä olleiden asioiden valmistumista ei voinut odottaa vaan piti vähemmän tyydyttävänkin sopimuksen hyväksymistä parempana vaihtoehtona kuin sopimuksetonta tilaa, jolloin ”Ruotsi olisi suvereenisti päättänyt kalastuksesta aivan Suomesta riippumatta omilla aluevesillään.” Kokonaisuudesta oli ”erittäin ankarien neuvottelujen ja kamppailujen” myötä päädytty kohtuulliseen kompromissiin, jonka hyväksymistä voitiin puoltaa.¹⁶⁷²

Yksimielisyys hallitus- ja oppositiopuolueiden edustajien välillä oli siitä, että Suomen puolella jokikalastus ja kalasturismi oli suosittua, mutta Ruotsin puolella ei. Ruotsissa harjoitettiin lähinnä ammattimaista merikalastusta. Sen vuoksi maiden intressit kalastuksen järjestämisessä olivat erilaiset.¹⁶⁷³

1670 Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1671 Manninen oli alue- ja kuntaministeri ja ministeri ympäristöministeriössä 17.4.–18.04.2007 eli Anneli Jäätteenmäen (kesk.) ja Matti Vanhasen I hallituksissa, jolloin uuden rajajokisopimuksen valmistelu oli meneillään.

1672 Manninen toi myös esiin, että rajajokikomisiolta oli jo otettu 1990-luvun loppupuolella valtuus päättää jokisuun kalastuksen sääntelystä. Mannisen mukaan komissio oli säännellyt erittäin tiukasti lohenekalastusta, ”ja sekin lienee ollut yksi syy, että erityisesti Ruotsin puolella haluttiin rajajokikomisiolta siirtää tämä valtuus kansallisvaltioiden asetuksia varten.” Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

1673 Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010, asiakohta 12.

Rajajokisopimuksen hyväksyminen oli eduskunnan täysistunnon toisessa käsitte-lyssä 15. kesäkuuta 2010. Esko-Juhani Tennilä toisti aiemmat argumenttinsa ja esitti edustaja Mikko Kuopan (vas.) kannattamana, että sopimusta ei hyväksytä ja siihen liittyvä lakiehdotus hylätään.¹⁶⁷⁴

Opposition riveistä Kari Rajamäki (sd.) piti lisäksi silloisen hallituksen lohipolitiikkaa ryöpyttäneen puheenvuoron, jossa nostettiin esiin sisäpoliittinen vastakkainasettelu merikalastuksen sallimisen varhentamisen ja lohikantojen suojelemisen välillä: ”*Tämä on de facto erittäin suuri riski ja epäonnistunut mutta sinänsä tietysti tällaista tyyppistä Rkp:n ja keskustan merikalastajanäkökohdan vahvaa esilletuloa kuvaava hallituksen poliittisessa päätöksenteossa. Myös kokoomuksella tuntuu olevan se ääni painavampi kuin Pohjois-Suomen ja Lapin näkökulma tai luonnonlohen suojelunäkökulma.*”¹⁶⁷⁵

Pettymystään sopimukseen vuodatti vielä opposition kainuulaisedustaja Merja Kyllönen (vas.). Hän rinnasti asian petopolitiikkaan todeten, että ”*kansalaisten on otettava laki ja valta omiin käsiinsä, kun valtiovalta ei sitä pysty hoitamaan.*”¹⁶⁷⁶

Useissa täysistuntopuheenvuoroissa rajajokisopimuksen uudistaminen näyttäytyi oikeudellisena välttämättömyytenä ja kalastusasioiden osalta myös tietynlaisena Suomi–Ruotsi-maaoitteluna, jossa Suomi oli jäänyt lopulta alakynteen. Eduskunta hyväksyi sopimuksen ja lakiehdotuksen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluneiden määräysten voimaansaattamisesta sekä kalastussäännöstä poikkeavien ja sitä täydentävien määräysten asetuksenantovaltuuksista täysistunnossaan 16.6.2010 äänin 141–20 (2 tyhjää). Hallituksen rivit eivät rakoilleet lappilaisten tai pohjoissuomalaisten edustajien osalta. Kannatusta hyväksymiselle tuli laajasti myös oppositiosta. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän edustajien lisäksi ei-äänen antoi viisi sosiaalidemokraattia. Tyhjat äänet tulivat kahdelta perussuomalaiselta kansanedustajalta.¹⁶⁷⁷

Otettaessa huomioon Suomen eduskunnan äänestyksen selvä tulos ja uuden rajajokisopimuksen jo 1990-luvulla käynnistynyt valmisteluprosessi, asiaa ei voida pitää puoluepoliittisena kysymyksenä. Kaikki tuohon aikaan merkittävät eduskuntapuolueet olivat olleet hallitusvastuussa sopimuksen uudistamisvalmistelujen aikana. Ar-

1674 Täysistunnon ptk. 65/2010 vp, 15.6.2010, asiakohta 25.

1675 Vastaavaa arvostelua Suomen sisäisistä erilaisista intresseistä oli tosin esitetty myös ei-puoluepoliittisessa viitekehelyssä. Ainakin uudesta rajajokisopimuksesta ympäristövaliokunnalle lausunut Tornio–Muonijokiseura piti ruotsalaisten tavoitetta merikalastuksen aikaistamisesta ymmärrettävänä, koska Suomenkin merialueella oli pidetty kiinni aikaisesta merikalastuksen aloituspäivämäärästä: ”Julksuuteen on annettu kuva, että Ruotsi on syyllinen meripyynnin lisäämiseen. Olkaamme rehellisiä, Suomen ei tulisi avata omaa pyyntiään kesäkuussa.” Ks. YmV ptk. 2/2010 vp, liite J 5 § Tornio–Muonijokiseura ry:n lausunto; Täysistunnon ptk. 65/2010 vp, 15.6.2010, asiakohta 25.

1676 Täysistunnon ptk. 65/2010 vp, 15.6.2010, asiakohta 25.

1677 Täysistunnon ptk. 66/2010 vp, 16.6.2010, asiakohta 2 ja pöytäkirjan yhteydessä oleva äänestyskartta.

vioni mukaan Suomen ylimmän poliittisen päätöksenteon kannalta rajajokisopimus näyttäytyi poliittisen kysymyksen sijaan juridisteknisenä ongelmana, jonka selvä enemmistö päätöksentekijöistä katsoi välttämättömäksi ratkaista asiantuntijoiden esittämällä tavalla. Eduskuntakäsittely ja sen kuluessa esitetyt osittain kipeät puheenvuorot eivät tätä asetelmaa muuttaneet.

6.3.4 Ruotsin valtiopäivillä perus- ja ihmisoikeudet etusijalla

Ruotsin osalta rajajokisopimusprosessin loppuvaihe muistutti pitkälti Suomea, eikä valtiopäiväkäsittely johtanut muutoksiin. Ruotsin hallituksen esityksen yleiset ja artiklakohtaiset perustelut vastasivat pääosin Suomen hallituksen esitystä. Yleissävy on toteava ja neutraali. Suomea vastaavasti Ruotsin esityksessä ei käsitelty vaihtoehtoisia toteuttamismahdollisuuksia tai uuden sopimuksen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Saadusta lausuntopalautteesta kerrotaan, että lausunnonantajat olivat yksimielisiä sopimuksen uudistamisen välttämättömyydestä ja useimmat suosivat ehdotetun kaltaista uutta rajajokisopimusta. Paikallisten lausunnonantajien toive entisen kaltaisen rajajokikomission säilyttämisestä mainittiin. Tornionlaakson neuvoston lausunnosta siteerattiin sen ydinkohdat: rajajokikomissio oli taannut Tornionlaaksossa epäbyrokraattisen, nopean ja yhdenvertaisen käsittelyn lupa-asioissa ja siksi sen toimivaltuudet olisi tullut säilyttää. Suomen tavoin Ruotsin hallituksen esityksessä korostettiin kuitenkin, että vaikka uudella komissiolla ei tulisi olemaan päätäntävaltaa ympäristö- ja kalastusasioissa, sillä olisi tärkeitä rajan ylittävää viranomaisvuorovaikutusta, osallistumismahdollisuuksia ja koordinoitua koskevia tehtäviä.¹⁶⁷⁸

Yksilön kannalta uudistuksen arvioitiin merkitsevän parannusta valitusoikeuden laajentuessa myös muihin kuin korvausasioihin. Toiminnanharjoittajien kannalta vaikutukset olisivat niin ikään myönteisiä, koska uusi sääntely olisi valtiosisäisesti yhdenmukaista ja koko lupaprosessi voitaisiin hoitaa yhdestä paikasta. Kalastuksen sääntelyn katsottiin senkin yksinkertaistuvan ja ruotsalaiskalastajien toimintaedellytysten helpottuvan, koska rajajokisopimuksen maantieteellinen soveltamisala pieneeni. Samoin yhteisesti säännellyn merialueen osalta katsottiin, että merikalastuksen aiempaa varhaisemmalla aloituksella olisi myönteinen vaikutus pää- ja sivutoimisille kalastajille. Arvioitiin myös, että urheilukalastuskin todennäköisesti helpottuisi, mikä lisäisi Tornionlaakson turismia.¹⁶⁷⁹ Suomen hallituksen esityksen piirtämä kuva vastaavalla tavalla uusi sopimus oli paitsi oikeudellisesti välttämätön parannus, muutenkin lähinnä hyviä asioita rajaseudulla edistävä muutos. Perusteluista välittyvä oikeudellinen ongelmattomuus ja käsitys uuden sopimuksen myönteisistä vaikutuksista vastasi vuoden 1971 rajajokisopimuksen valmisteluaineistoa; oikeudellisen muutoksen suunta vain oli päinvastainen.

¹⁶⁷⁸ Ks. prop. 2009/10:212, 54, 61.

¹⁶⁷⁹ Prop. 2009/10:212, 73–76.

Ruotsin valtiopäivillä asia ei Suomesta poiketen ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Mietintövaliokuntana oli ympäristö- ja maatalousvaliokunta, joka ei kuitenkaan Suomen maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin ollut yksimielinen. Ympäristö- ja maatalousvaliokunnan enemmistön 3.6.2010 hyväksymässä mietinnössä katsottiin hallituksen esityksen tavoin, että Suomen ja Ruotsin kansallisten lainsäädäntöjen sekä kansainvälisen sääntely-ympäristön muutosten myötä vuoden 1971 rajajokisopimus oli vanhanaikainen ja tietyiltä osin ristiriidassa kansainvälisen oikeuden ja erityisesti EU-oikeuden kanssa. Lisäksi rajasopimus oli ollut kansallisen lainsäädännön soveltamisen este niissä asioissa, joista rajajokisopimuksessa oli määrätty. Tällöin ei voitu soveltaa esimerkiksi vesistöön rakentamista ja kalastusta koskeneita rajajokisopimusta pidemmälle menneitä kansallisia säännöksiä. Nämä tekijät sekä oikeudellinen välttämättömyys soveltaa unionin lainsäädäntöä täysimääräisesti myös rajajokialueella edellyttivät uutta sopimusta.¹⁶⁸⁰

Jonkinlainen yhteisiä määräyksiä sisältänyt rajajokisopimus Suomen kanssa tarvittiin, mutta yksityiskohtaisen sääntelyn ylläpitäminen katsottiin vaikeaksi. Sopimukseen liittyvät oikeudenalat olivat jatkuvassa kansallisessa ja kansainvälisessä muutoksessa, eikä rajajokisopimus saisi muodostaa estettä direktiivien ja kansainvälisten sopimusten soveltamiselle. Hallituksen esityksen tavoin mietinnössä kuitenkin korostettiin tavoitetta edistää suomalais-ruotsalaista yhteistyötä rajajokien hyödyntämisessä. Ruotsin hallitus saikin valiokunnalta kiitokset rajajokisopimukseen liittyneen monivuotisen riidan menestyksekkästä ratkaisemisesta.¹⁶⁸¹ Valiokunnan mietinnön sävy oli myönteisempi kuin suomalaisessa eduskunta-aineistossa, jossa myönnettiin joudutun taipumaan etenkin kalastuksen osalta epäedulliseen kompromissiin sopimuksen aikaansaamiseksi.

Ruotsin hallituksen tavoin ympäristö- ja maatalousvaliokunta kannatti rajajokikomission aseman muuttamista lupaviranomaisesta yhteistyötä koordinoivaksi ja lausuntoja antavaksi elimeksi. Valiokunnan mukaan aiemman kaltaiselle päätösvaltaa käyttäneelle rajajokikomissiolle ei ollut kansallisia lainsäädäntöjä sovellettaessa enää tarvetta. Uudistus edistäisi yksilöiden yhdenvertaisuutta valtiosisäisesti, koska muutoksenhakuoikeus toteutuisi vastaisuudessa koko maassa samoin perustein. Välimatka ihmisten ja päättäjien välillä pienentyisi, kun lupa-asioiden käsittelyä siirrettäisiin kunnille tai lääninhallituksille. Rajajokisopimusta ja rajajokikomissiota yhteistyöelimenä kuitenkin tarvittaisiin sellaisten lupa-asioiden ja muiden kysymysten osalta, joilla oli rajan ylittävä luonne. Tällöin rajajokikomission tehtävänä olisi varmistaa rajaseudun intressien edistäminen.¹⁶⁸²

1680 2009/10: MJU23, 6–7.

1681 Utskottet konstatar att regeringen arbetat framgångsrikt med att lösa den mångåriga tvisten kring gränsävsfrågan. 2009/10: MJU23, 7.

1682 ”Detta innebär att det inte längre finns behov av att överläta någon beslutanderätt i dessa frågor till ett särskilt organ, så som fallet har varit med den nuvarande gränsävskommissionen” --- ”Även om gränsävskommissionen inte behöver finnas kvar som ett tillståndsgivande organ, är Sverige och Finland

Lähtökohta oli sama kuin Suomen valtiopäiväasiakirjoissa: uuden rajajokikomis- sion tehtävien tärkeyttä korostettiin samalla painottaen, että sillä ei tullut olla oikeudellista toimivaltaa.

Kalastuksen osalta Ruotsin ympäristö- ja maatalousvaliokunnan mietinnössä to- dettiin, että kalastuskysymykset koskivat vesistöjen tavoin tärkeää yhteistä resurssia. Siksi kalastuksessa tarvittiin vastaisuudessakin yhteisiä määräyksiä sisältävä sopimus Ruotsin ja Suomen välillä. Neuvotteluja oli kuitenkin käyty siitä lähtökohdasta, että kalastuksen sääntely ei tulevaisuudessa kuuluisi rajajokikomissiolle tai jollekin muulle yhteiselle elimelle vaan niille kansallisille viranomaisille, jotka vastasivat ka- lastuksesta omien valtioidensa alueella.¹⁶⁸³

Ruotsin hallituksen esityksen tavoin myöskään ympäristö- ja maatalousvalio- kunnan mietintö ei sisältänyt pohdintaa vaihtoehtoisista ratkaisumalleista, kuten toimivaltaisen rajajokikomis- sion säilyttämisestä. Käsitykseni mukaan Suomen eduskuntakäsittelystä poiketen Ruotsin ympäristö- ja maatalousvaliokunta ei enää tässä vaiheessa pyytänyt lausuntoja esimerkiksi rajajokisopimuksen maantieteellisen soveltamisalan edustajilta. Mietinnössä ei myöskään oteta kantaa hallituksen esityk- sessä olleeseen aiemman lausuntopalautteen tiivistelmään, jossa Tornionlaaksosta esitettyjä uudistusta arvostelleita näkemyksiä oli kuitenkin sivuttu.

Ympäristö- ja maatalousvaliokunnan mietintöön sisältyneen hävinneen vastalau- seen (reservation) olivat allekirjoittaneet tuolloin oppositioon kuuluneet sosiaali- demokraatit valiokunnan puheenjohtaja Anders Ygemanin johdolla. Vastalauseen mukaan silloinen rajajokikomis- sio huolehti siitä, että rajaseudun ihmiset saivat lupa-asiansa käsiteltyä yksinkertaisella ja epäbyrokraattisella tavalla. Vastalauseen mukaan hallituksen esitys merkitsi lupa-asioiden keskittämistä, missä oli vaarana käsittelyn byrokratisoituminen niin Ruotsissa kuin Suomessa. Myös Euroopan unionin sääntelyyn kuuluvan läheisyysperiaatteen toteutuminen oli uhattuna. Sen sijaan silloisella lupaviranomaisena toimineella rajajokikomis- siolla oli niin toimi- alaansa liittyvä oikeudellinen kompetenssi kuin vahva aluetuntemus. Vastalauseen mukaan komission päätösten puutteellista valitusoikeutta koskenut ongelma oli vakava mutta ratkaistavissa: valitustien olisi tullut kulkea hakijan kansalaisuudesta riippuen jommankumman maan tuomioistuimeen, jonka olisi tullut tehdä yhteis- työtä asian ratkaisemisessa toisen maan tuomioistuimen kanssa. Päätösvaltaisen rajajokikomis- sion säilyttämisestä oli vastalauseessa todetusti rajakuntien kesken poliittinen yksimielisyys Tornionjoen molemmin puolin, mutta kalastusasiat olisi kuitenkin tullut jättää rajajokikomis- sion toimivallan ulkopuolelle. Vastalauseessa edellytettiin komission säilyttämistä lupaviranomaisena.¹⁶⁸⁴ Mietintöön sisältynyt

överens om att det bör finnas ett gemensamt samarbetsorgan för gränsälvområdet. En avsikt med ett sådant organ är att säkerställa att gränsbygdens intressen kans föras fram.” 2009/10: MJU23, 8.

1683 2009/10: MJU23, 9.

1684 2009/10: MJU23, 10–11.

vastalause vastasi kahta sosiaalidemokraattien tekemää hallituksen esitykseen liittyntä eduskunta-aloitetta.¹⁶⁸⁵

Rajajokisopimusta käsiteltiin ympäristö- ja maatalousvaliokunnan mietinnön pohjalta Ruotsin valtiopäivien täysistunnossa 16.6.2010. Asetelma vastasi Suomen eduskuntakeskustelua sen osalta, että vasemmisto-oppositio arvosteli uudistusta ja syytti porvarivetoista hallitusta toimivaksi koetun alueellisen ratkaisun purkamisesta ja päätösvallan keskittämisestä. Kalastusasioiden osalta uusi sopimus kuitenkin tunnuttiin kokevan onnistumiseksi yli puoluerajojen. Toisin kuin Suomen eduskunta-aineistossa, kitkeriä mainintoja epäedullisesta kompromissista ei esitetty.

Keskustelun ensimmäisen puheenvuoron käytti tuolloisen opposition Jan-Olof Larsson (s), joka kuvasi sopimuksen pitkää neuvotteluprosessia ja totesi lopputuloksen olevan pääosin hyvä sopimus. Larsson kuitenkin vastusti rajajokikomission toimivallan kaventamista, koska näki sen byrokratiaa lisääväksi, kalliiksi ja päätäntävaltaa pois alueelta keskittäväksi. Uudistus oli Larssonin mukaan myös EU:n läheisyysperiaatteen vastainen. Larsson syytti rajajokikomission heikentämisestä Ruotsin tuolloista porvarivetoista hallitusta¹⁶⁸⁶. Larsson myönsi, että komission päätösten rajallinen valitusoikeus oli vakava ongelma, mutta se olisi voitu ratkaista ohjaamalla valitustie kansallisiin tuomioistuimiin. Hallituksen olisi tullut selvittää tämä vaihtoehto. Ympäristö- ja maatalousvaliokunnan mietintöön sisältyneen vastalauseen tavoin Larsson korosti, että toimivaltaisen rajajokikomission säilyttäminen oli Tornionjoen alueen väestön tahtojen rajan molemmin puolin.¹⁶⁸⁷

Toisin kuin Suomen eduskuntakeskustelussa, Ruotsin hallituspuolueiden edustajat ryhtyivät yksissä tuumin puolustamaan hallituksen esitystä. Uuden sopimuksen tarvetta perusteltiin virallisiasiakirjojen tavoin muuttuneella oikeustilalla, jonka myötä uudistuksen tekeminen oli välttämätöntä. Erityisesti vedottiin vanhan sopimuksen ihmisoikeusongelmiin, jotka nyt ratkaistiin: ihmisoikeuksia ei enää rikotaisi rajavesistöjä hallinnoitaessa. Samalla valtion koko alueella olisi voimassa sama

1685 Ks. Mot. 2009/10: MJ12 av Anders Ygeman m.fl. (s); Mot. 2009/10: MJ319 av Leif Petterson (s). Sisällöllisesti molemmissa aloitteissa edellytetään rajajokikomission aseman säilyttämistä lupaviranomaisena ja valitusoikeuskysymyksen ratkaisemista. Petterson vetosi asian lisäselvittämiseen ennen kuin tornionlaaksolaisille tärkeitä komissiota typistettäisiin: ”Förslag på hur detta ska gå till finns framtagna och borde utredas närmare innan denna för tornedalingarna så viktiga kommissionen rumphuggs.”

1686 ”Den moderatstyrda svenska regeringen vill nu att den finsk-svenska Gränsälvskommissionens beslutanderätt ska auskaffas. Kommissionens provningsverksamhet ska flyttas över till nationella domstolar och myndigheter. Detta innebär att provningsärendena centraliseras. Det riskerar en mer utdragen byråkratisk handläggning i såväl Sverige som Finland. Frågor som tidigare snabbt har kunnat lösas genom kommissionens försorg kan bli föremål för långa handläggningstider och utredningar länderna emellan. Den närhetsprincip som enligt EU ska råda riskerar att gå förlorad. Därtill lär de administrativa kostnaderna öka.”

1687 Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, s. 58.

lainsäädäntö ja lupamenettelyt, mikä edistäisi yhdenvertaisuutta. Tämä katsottiin olennaisemmaksi asiaksi kuin opposition väitteet päätösvallan keskittämisestä. Aiemmasta toimivallastaan riisutun rajajokikomission suurta merkitystä rajaseudun etujen ajajana kuitenkin painotettiin.

Maltillisen kokoomuksen Ola Sundell (m) puolusti rajajokisopimuksen uudistamista ehdotetussa muodossa ja totesi vanhan sopimuksen tulleen alati vanhanaikaisemmaksi. Sundellin mukaan vastaisuudessa samat lait ja samanlainen viranomaistoiminta tulisi koskemaan koko maata. Hän painotti, että viranomaistoimivallan käyttö kuului viranomaisille¹⁶⁸⁸. Sundellin mukaan rajajokikomissiota kuitenkin tarvittaisiin yhteistyöelimenä uuden sopimuksen kattamalla alueella. Puheenvuoronsa lopuksi Sundell vetosi myös siihen, että Suomen ja Ruotsin vanhan rajajokisopimuksen nojalla tekemistä ihmisoikeusrikkomuksista oli jo tehty valituksia, ja vain sovitteluratkaisu oli pelastanut langettavalta tuomiolta. Uusi sopimus sen sijaan takasi kaikille yhdenvertaisen valitusmahdollisuuden, eikä ollut enää ihmisoikeuksia rikkova.¹⁶⁸⁹

Hallituksen riveistä myös keskustan Claes Västerteg (c) totesi vanhan sopimuksen vanhanaikaiseksi ja kansainvälisen oikeuden vastaiseksi. Toisaalta Suomen ja Ruotsin lainsäädännöt olivat lähentyneet toisiaan erityisesti maiden EU-jäsenyyksien myötä. Nämä muutokset olivat tehneet vanhan rajajokisopimuksen sääntelyn aiempaa tarpeettomammaksi. Lupa- ja valituskäytännön muuttaminen merkitsisi yhtenäistä ja yhdenmukaista käsittelyä koko maassa. Tämä tekisi järjestelmästä yksinkertaisemman ja ennustettavamman sekä ihmisiä lähempänä olevan.¹⁶⁹⁰

Hallituspuolueiden edustajien muissakin puheenvuoroissa nostettiin esiin vastaavia perusteluja sopimuksen muutostarpeesta. Toisaalta korostettiin liberaalisen kansanpuolueen edustaja Lars Tysklindin (fp) tavoin rajajokikomission myös vastaisuudessa vähintään yhtä tärkeää roolia rajaseudun etujen ajajana kuin aiemmin. Komissiolla olisi selkeästi määrättyinä tehtävänä lausua niistä asioista, joista se oli aiemmin tehnyt päätöksiä¹⁶⁹¹. Myös kalastusasioiden siirtäminen aiempaa suuremmassa määrin kansallisesti hallinnoitavaksi parantaisi Tysklindin mukaan ihmisten osallistumismahdollisuuksia

1688 *"Myndighetsutövande ska skötas av myndigheter."*

1689 *"Både Sverige och Finland har blivit anmälda till EU-domstolen [sic] för brott mot de mänskliga rättigheterna på grund av den gamla gränsöversörensavkommelsen. Genom förlikning undkom man en fällande dom. En ny liknande situation kommer inte att uppkomma beroende på att i det nya förslaget har alla lika rätt att få sin sak prövad. Det innebär inget brott mot mänskliga rättigheter."* Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, s. 58.

1690 Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, s. 60.

1691 *"Icke förty har Gränsöversörensavkommelsen i den nya tappningen en väldigt viktig roll att ta till vara gränsbygdens intressen. Den får ett väldigt tydligt uppdrag att yttra sig över samma förslag som den tidigare beslutade om --- Gränsöversörensavkommelsen uppdrag att ta till vara dessa lokala intressen är minst lika viktigt i framtiden."*

päätöksentekoon. Tysklind totesi, että sosiaalidemokraattien syytökset päätöksenteon keskittämisestä ja byrokratian lisääntymisestä eivät olleet asian kannalta olennaisia, koska asiassa oli kyse erityisesti yksilöiden yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden turvaamisesta.¹⁶⁹²

Niin ikään hallituspuolueen edustaja kristillisdemokraattien Irene Oskarsson (kd) katsoi, että päinvastoin kuin paikalliset olivat kantaneet huolta, rajaseudun kuntien ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet tulisivat kasvamaan, koska he pääsisivät valtiollisen lainsäädännön soveltamisen piiriin: aluetta ei enää erotettaisi kummankaan maan muusta lainsäädännöstä.¹⁶⁹³

Täysistuntokeskustelu päättyi opposition edustajan Leif Pettersonin (s) puheenvuoroon, jossa hän muistutti alkuperäisen komission perustamisen syynä olleen yhteisten asioiden yhteinen käsittely yksinkertaisella ja epäbyrokrattisella tavalla; vastaisuudessa ei olisi enää mahdollista hoitaa asioita Tornionlaakson kokonaisuutta huomioivasti.

Kansallisiin järjestelmiin siirtyminen sisälsi Pettersonin mukaan riskin siitä, että ihmisiä ryhdyttäisiin kohtelemaan eri tavoin sen mukaan, kummalla puolella rajajokea he asuivat. Enää ei voitaisi hyödyntää rajajokikomissiolla ollutta ainutlaatuista mahdollisuutta käsitellä asioita tavalla, joka olisi paras rajajokiseudun kaikille asukkailla.¹⁶⁹⁴ Pettersonin mukaan toimivaltaisen rajajokikomission säilyttämisestä oli myös valtio- ja puoluerajat ylittävä täysi yksimielisyys Tornionlaaksossa.¹⁶⁹⁵ Säilyttämisen oikeudellisenä perusteena Petterson toi esiin EU:n läheisyysperiaatteen: silloinen rajajokikomissio toteutti periaatetta jo käytännössä.¹⁶⁹⁶

1692 ”I reservationen från Socialdemokraterna finns lite svepande ordalag om centralisering, utdragen byråkrati och ökade administrativa kostnader. Det är egentligen irrelevant i sammanhanget. Det handlar som jag tidigare nämnt om enhetlighet och likformighet över landet och inte minst om rättssäkerhet för enskilda personer.” Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, s. 61.

1693 ”Jag tror att de personer och de kommuner som nu ser en fara i detta snarare kommer att få ett ökat inflytande och en ökad tillgång till processen. Vi kommer inte att särskilja det här området från våra respektive länders övriga lagstiftning.” Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, 62.

1694 ”Vi riskerar dessutom att människor behandlas olika beroende på vilken sida av älven de bor. När nu de olika ländernas myndigheter ska behandla frågorna efter landets egna lagar och regler finns inte den unika möjlighet som kommissionen haft att hantera frågorna på det sätt som är bäst för de boende efter älven. Kompromisser mellan de både ländernas synsätt har kunnat göras. --- Med två ländernas lagstiftning riskerar vi att frågan kommer att behandlas på olika sätt i respektive land.”

1695 ”Det bör också noteras att det råder total politisk enighet i Tornedalen i frågan. Alla partier i de berörda kommunerna på såväl svensk som finsk sida står bakom kravet att Gränsälvskommissionen ska vara kvar i dess nuvarande form och få fatta de beslut som man har kunnat göra tidigare.”

1696 ”För mig framstår det som viktigt att i det här sammanhanget även påtala den subsidiaritetsprincip som Europeiska unionen tillämpar. Beslut ska fattas så nära människorna som möjligt. För de boende i Tornedalen är det självklart att Gränsälvskommissionen fyller en viktig uppgift. Det handlar om beslut som fattas nära människorna och av människor som förstår och ser problemen. Jag tycker att vi ska låta Gränsälvs-

Ruotsin valtiopäivät hyväksyi sopimuksen ympäristö- ja maatalousvaliokunnan mietinnön mukaisesti hallituspuolueiden äänin 202–112 (2 tyhjää). Kaikki vastaan äänestäneet olivat tuolloin oppositiossa olleita sosiaalidemokraatteja.¹⁶⁹⁷ Sopimuksen hyväksymistä sellaisenaan kannattaneet hallituspuolueiden edustajat ja sitä vastustaneet oppositioedustajat käyttivät kantojensa perustelemisessa erilaisia poliittisia ja oikeudellisia argumentteja. Sopimuksen hyväksymistä puoltaneet tarkastelivat kysymystä valtionsisäisenä asiana, jolloin muutos edistäisi yhdenvertaisuutta ja oikeusvarmuutta valtion rajojen sisäpuolella. Vastaavasti silloisen rajajokikomission toimivaltaa puolustaneet kehystivät ihmisten yhdenvertaisuuden Tornionlaakson rajan ylittäväksi asiaksi, jota siirtyminen toisistaan erillisiin kansallisiin järjestelmiin heikentäisi. Samoin sopimuksen kannattajat näkivät EU-oikeuden edellyttävän sovitun kaltaista muutosta oikeustilaan, kun taas vastustajat vetosivat rajajokikomission rooliin EU-oikeudellisen läheisyysperiaatteen käytännön toteuttajana.

Suomen lainvalmisteluasiakirjojen tavoin myöskään Ruotsin hallituksen esityksessä tai valiokuntamietinnössä opposition esittämiä oikeudellisia argumentteja ei käsitelty saatikka oikeudellisesti vasta-argumentoitu. Rajan ylittävän oikeudellisen toimivallan purkamisesta huolimatta Tornionlaakson rajan ylittävän yhteistyön edistäminen tunnustettiin kuitenkin tärkeäksi yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi. Suomen tavoin uudelle rajajokikomissiolle nähtiin tässä merkittävä rooli.

Ruotsin valtiopäivillä rajajokikomission aseman muuttaminen näyttäytyi esimerkiksi äänestystuloksen perusteella Suomen eduskuntaa enemmän hallituksen ja opposition välisenä erimielisyytenä. Tätä ei pidä kuitenkaan tulkita niin, että rajajokisopimuksen muuttaminen olisi Ruotsissa ollut puoluepoliittinen asia. Ruotsissa sopimuksen valtiopäiväkäsittelyn aikaan oppositiossa olleet, rajajokikomission aseman muuttamista vastustaneet sosiaalidemokraatit olivat olleet pääministeripuolue yhtäjaksoisesti vuosina 1994–2006.¹⁶⁹⁸ Tuon ajanjakson kuluessa jo tosiasiallisesti ratkaistiin rajajokisopimuksen muuttamisen päälinjat, ei Ruotsin tai Suomen valtiopäivillä. Suomen tavoin näyttää siltä, että ylimpien poliittisten päätöksentekijöiden kannalta kyse oli puoluepoliittisen kysymyksen sijaan oikeudellisesta ongelmasta, joka katsottiin välttämättömäksi ratkaista siten kuin asiantuntijat olivat esittäneet.

6.3.5 Valtiot jälleen vallankäyttäjinä

Kansallisten hyväksymismenettelyjen jälkeen Suomen ja Ruotsin uusi rajajokisopimus tuli voimaan lokakuun alusta 2010 ja korvasi vuonna 1971 tehdyn sopimuksen. Sopimuksella perustettiin Suomen ja Ruotsin kansainvälinen vesienhoitoalue sekä

kommissionen få fortsätta att verka.” Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, 63–64.

1697 Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 9 §, 117.

1698 Ks. Sveriges riksdag, verkkopalvelu: ”Tidigare regeringsbildningar och statsministrar”. Luettu 25.5.2023.

uusi Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio.¹⁶⁹⁹ Vuoden 2014 joulukuussa rajajokikomissiolle vahvistettiin strategia, arvot ja visio. Strategiaa päivitettiin maaliskuussa 2017. Strategiassaan komissio on määritellyt tehtävänsä uuden rajajokisopimuksen määräyksiä vastaaviksi. Se muun muassa edustaa aluettaan ja rajavesistöä valtioiden välisenä alueellisenä toimijana ja toimii neuvoa-antavana yhteistyöelimenä sille määrittäytyjen tehtävien rajoissa. Komissio toimii myös aluetta koskevan tiedon kerääjänä ja välittäjänä sekä seuraa rajajokisopimuksen toteutumista, lausuu, tekee aloitteita ja nostaa esiin tarpeelliseksi katsomiaan aiheita mandaattiinsa kuuluvissa asioissa. Tarvittaessa komissio hakee muutosta vesi- ja ympäristölainsäädännön alaan kuuluvissa, rajajokien tai rannikkoalueen tilaan ja käyttöön vaikuttavissa lupa-asioissa toiminta-alueellaan. Toimintaperiaatteensa mukaan rajajokikomissio on kahden suvereenin valtion yhteinen alueellinen resurssi, jonka toimintaa rajajokisopimus ohjaa.¹⁷⁰⁰

Strategiansa mukaisesti komission toiminta perustuu avoimeen yhteistyöhön ja tasapuolisuuteen sekä kykyyn tunnistaa toimintaympäristön ominaispiirteet ja toiminta-alueen erityisluonne sopijavaltioiden rajan halkomana, usean kielen ja kulttuurin yhteisenä alueena. Komissio tekee avoimesti yhteistyötä eri toimijoiden, kuten viranomaisten, kansalaisten ja alueen muiden toimijoiden kanssa. Komissio avustaa, välittää tietoa ja edistää kumppanuuksia rajan yli toimien kulttuurisena siltana paikallisesti, alueellisesti ja kansallisesti. Perimmäisenä pyrkimyksenä eli visiona uudella rajajokikomissiollla on: ”Hyvä vedentila, luonnon moninaisuus ja laadukas elin- ja toimintaympäristö nykyisille ja tuleville sukupolville kansainvälisellä Tornion-Muonionjoen vesistöalueella.”¹⁷⁰¹

Konsulttiyhtiö PricewaterhouseCoopers (PwC) arvioi rajajokikomission toimeksiannosta keväällä 2019 julkaistussa ulkoisessa arvioinnissaan uuden komission työskentelyä.¹⁷⁰² Selvitystyön loppuraportin mukaan niin komissio kuin monet sen yhteistyökumppanit katsoivat, että komission yhteensovittamistehtävät olivat tärkeitä ja kokivat komission onnistuneen monessa tapauksessa, vaikka kehittämismahdollisuuksiakin oli. Ruotsin puolella oli kokemus, että komission yhteistyö toimi usein paremmin valtion viranomaisten kuin esimerkiksi kunnallisten viranomaisten kanssa. Vastaavasti Suomen puolella esiintyi käsityksiä, jonka mukaan yhteistyö toi-

1699 Ks. MMM 2014. Rajajokisopimus Suomen ja Ruotsin välillä, 9.

1700 Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, strategia. Hyväksytty 1.3.2017.

1701 Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, strategia. Hyväksytty 1.3.2017.

1702 Selvityksen loppuraportin tulkinnat perustuivat pääasiassa komission vuoden 2019 puheenjohtajan, Norrbottenin lääninhallituksen Johan Antin ja komission kanslian antamiin tietoihin, komission kokouksessaan antamiin alustaviin kannanottoihin sekä komission toimintaa rajajokisopimuksen ohella ohjaavaan strategiaan. Selvityksen yhteydessä haastateltiin yhteensä 26 henkilöä komission ja sen yhteistyökumppaneiden piiristä. Haastateltavat oli valittu yhteistyössä komission johdon ja kanslian kanssa. Lisäksi haastatteluja täydennettiin nettikyselyllä asianomaisten kuntien ja viranomaisten edustajille, johon vastasi hieman vajaa puolet kyselyn saaneista eli 31 henkilöä. PwC 2019 loppuraportti, 2, 6, 8.

mi kansallisella tasolla hyvin, mutta ei ollut kehittynyt kuntatasolla. Eräänä kehittämisaikana esitettiin komission roolin ja organisaation muuttamista paikallisen rajanylisen kehityksen helpottamiseksi: ”näin voitaisiin paremmin vaalia alueen etuja ja estää liian suuri valtiollinen vaikutus.” Monien mielestä rajajokikomissiosta oli paljon hyötyä juuri molempien maiden viranomaisille, mutta alueen asukkaiden näkökulmasta sen poissaoloa ei ehkä huomattaisi.¹⁷⁰³

Rajajokikomissiolle koettiin olevan tarvetta myös kalastusasioissa, joiden osalta valtiot eivät raportissa todetun mukaan olleet saavuttaneet täysin yhteistä näkemystä. Kalastusoikeuksien sääntelyä ei koettu Suomessa selvityksen tekohetkellä oikeudenmukaiseksi. Tämän osalta mainittiin esimerkiksi kalastuksen erilaiset aloituspäivämäärät rajan eri puolilla. Suomalaisista haastatelluista monet olivat sitä mieltä, että komissiolla olisi tullut olla laajemmat valtuudet kalastusasioissa, jotta se kykenisi ottamaan paikalliset edellytykset paremmin huomioon.¹⁷⁰⁴ Tämä jakolinja vastaa jo rajajokisopimuksen uudistamisprosessin aikaista, jolloin erityisesti ruotsalaiskalastajat olivat tyytymättömiä silloisen rajajokikomission toimivaltaan. Vastaavasti uuden rajajokisopimuksen hyväksymisen yhteydessä vain Suomen eduskunnassa harmiteltiin kalastusasioissa saavutettua epätydyttäväksi koettua kompromissia, mutta Ruotsissa oltiin yleisesti tyytyväisiä kalastuspäätösvallan palauttamista kansallisiin käsiin.

Konsulttiraportin mukaan Ruotsissa jotkut kokivat, että maan ministeriöt tuntuivat sijaitsevan henkisesti kauempana Tornionlaaksosta kuin Suomen ministeriöt. Joidenkin mielestä Suomessa komissiota käytettiin Ruotsia enemmän hyödyksi lausunnonantajana. Joidenkin haastateltavien mukaan komission lausunnot saattoivat kuitenkin olla liian varovaisia: se voisi ottaa vahvemmin kantaa esimerkiksi luonnonvarojen kestäväan käyttöön liittyvissä asioissa. Esille nostettiin myös pohdinta siitä, missä määrin komission lausunnot todellisuudessa vaikuttivat viranomaisten päätöksiin ja miten viranomaiset ottivat komission lausunnot päätöksissään huomioon.¹⁷⁰⁵ Kysymyksen selvittäminen ei sisälly tähän tutkimukseen. Kuitenkin vuonna 2010 voimaan tulleen rajajokisopimuksen nojalla on selvää, että oikeudellista velvoittavuutta tai painoarvoa rajajokikomission lausunnoilla ei ole – tämä oli myös sopimuksen kansallisissa valmisteluprosesseissa molempien valtioiden selkeästi ilmaiseva tahtotila.¹⁷⁰⁶

1703 Haastatelluista kävi ilmi, että alueen kunnat tiesivät komission olemassaolosta, mutta eivät tunteet tarkkaan sen roolia tai tehtäviä. PwC 2019 loppuraportti, 2, 26, 32, 36.

1704 PwC 2019 loppuraportti, 29.

1705 PwC 2019 loppuraportti, 21–23.

1706 Rajajokikomission tuoreimmat lausunnot ovat saatavilla sen verkkopalvelusta. Esimerkiksi vuonna 2021 komissio antoi 17 lausuntoa ja vuonna 2022 kuusi lausuntoa. Ne käsittelivät muun kaivostointaan ja tuulivoimapuistoihin liittyviä asioita, tulvariskien hallintaa, Tornionjoen kalastussäännön muutostarpeita ja merenhoidon toimenpidesuunnitelmaa. Ks. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, verkkopalvelu: ”Lausunnot”. Luettu 1.6.2023.

Loppuraportissa todettiin, että haastattelujen perusteella rajajokikomissio toimii hyvin valtioiden välisenä sillanrakentajana ja viranomaisten välisen yhteistyön helpottajana. Joidenkin haastateltavien mielestä oli kuitenkin edelleen asioita, joista viranomaiset tekivät omat johtopäätöksensä ensisijaisesti oman maansa kannalta, eivätkä koko rajaseudun edun mukaisesti. Kaksikielisyyden koettiin toimivan yleisesti ongelmattomasti, mutta komission kokousten koettiin kestävän tulkkauksen vuoksi pitkään. Haastateltavien mukaan asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi ja suomeksi toimi hyvin ja myönteisenä asiana mainittiin myös pohjoissaameksi ja meänkielille toteutettavat käännökset. Asiantuntijat totesivat voivansa hallita kieliongelmaa puhumalla englantia toisten asiantuntijoiden kanssa.¹⁷⁰⁷ Englannin käyttö komission työssä on nähdäkseni yksi esimerkki Tornionlaakson kieliyhteyden heikentymisestä.

Uuden rajajokisopimuksen myötä aiemmin rajajokikomissiolla olleet lupa-asiat ovat kansallisten viranomaisten toimivallassa. Rajajokisopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella rajan ylittäviltä vaikutuksiltaan toistaiseksi kenties eniten julki-suutta saanut lupa-asia on koskenut Suomen rajan tuntumassa Ruotsin Pajalassa sijaitsevaa kaivosta ja rikastamo.¹⁷⁰⁸ Entinen rajajokikomissio oli myöntänyt vuonna 2010 silloisen rajajokisopimuksen nojalla tuolloin kaivostoimintaa harjoittaneelle Northland Resources -yhtiölle luvan rautamalmin kaivoslouhintaan Tapulissa sekä rikastamoon Kaunisvaarassa. Rajajokikomission luvan nojalla yhtiö sai päästää käsiteltyä prosessi-, kaivos- ja kuivatusvettä Muonionjokeen. Yhtiölle annettiin myös muun muassa lupa rakentaa penkereitä ja oja suunnitellulle rakennusalueelle, rakentaa ja käyttää prosessivesiallasta ja selkeytysallasta patoineen ja niihin kuuluvine laitteineen, johtaa pois kaivokseen valuvaa pohjavettä ja rakentaa tähän vaadittavat laitokset sekä rakentaa laitoksia Muonionjokeen veteen päästämiseksi.¹⁷⁰⁹

Pajalan kaivos avattiin vuonna 2012, mutta kaivosyhtiö hakeutui konkurssiin vuonna 2014. Konkurssipesä myi syksyllä 2017 kaivoksen oikeudet nykyiselle Kaunis Iron ab:lle, joka aloitti tuotannon uudelleen kesällä 2018.¹⁷¹⁰ Samana kesänä Ruotsin valtiollinen ympäristöviranomainen Naturvårdsverket haki Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimelta rajajokikomission myöntämän luvan peruuttamista. Tuomioistuin antoi tuomionsa tammikuussa 2022 ja peruutti luvan osittain siten, että malmin louhintaa rajoitettiin aiemmasta 20 miljoonasta tonnista 7 miljoonaan tonniin vuodessa. Tämä vastasi kaivoksen silloista tuotantomäärää.¹⁷¹¹

1707 Hyvänä yhteistyöfoorumina mainittiin myös komission järjestämä jokasyksyinen Tornionlaakson Vesiparlamenti -seminaari, joka tulkattiin eri kielille. PwC 2019 loppuraportti, 18, 21, 34.

1708 Tapulin ja Sahavaaran rautalmiesiintymät sijaitsevat noin 30 kilometriä Pajalasta pohjoiseen. Suomen valtakunnanraja kulkee Muonionjokea pitkin noin 20 kilometriä itään.

1709 Komission lupapäätöksen sisältyi myös kaivoksen rakentamista, käyttöönottoa, käyttöä sekä muun muassa kalakantavaikutusten tarkkailua koskeneita tarkempia lupaehtoja. Ehtojen mukaan lupa oli voimassa vuoteen 2025 asti. Ks. M 11/09.

1710 Ks. SVT, verkkouutinen 30.7.2018: ”Här börjar de första malmtransporterna rulla igen”; M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 28.

1711 Tuomioistuin hylkäsi siten vaatimuksen luvan peruuttamisesta kokonaan. Tuomiosta valitettiin Svean

Kaunis Iron jätti heinäkuussa 2019 Uumajan maa- ja ympäristötuomioistuimelle hakemuksen luvasta jatkaa ja lisätä kaivostoimintaansa. Asiakirjat käännettiin suomeksi ja hakemus kuulutettiin myös Suomessa syksyllä 2021. Neuvonpitoa Suomen kanssa tehtiin rinnakkain ja tietyiltä osin yhteisesti vuoden 2010 rajajokisopimuksen sekä valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn yleissopimuksen eli niin sanotun Espoon sopimuksen mukaisesti. Kuulutuksen jälkeen tuomioistuin sai lausuntoja suomalaisilta ja ruotsalaisilta viranomaisilta, järjestöiltä sekä yksityishenkilöiltä. Myös jotkin norjalaistahot antoivat lausuntonsa.¹⁷¹²

Nyt lausunnonantajan asemassa ollut rajajokikomissio totesi veden käytön kasvavan aiotussa toiminnassa selvästi sekä joesta otettavan raakaveden että Muonionjokeen johdettavan veden osalta. Jokeen johdettavan veden mahdollinen haitallisten aineiden tai kemikaalien pitoisuus voi komission mukaan vaikuttaa veden laatuun. Komission lausunnossa ei erikseen tarkasteltu asiaa rajajokisopimuksen soveltamisalueen muun kaivos- ja teollisuustoiminnan yhteisvaikutusten kannalta. Yhteisvaikutuksiin liittyen lausunnossa kuitenkin todettiin, että vesieliöille hyvin pieninä pitoisuuksina haitallisten ksantaattien käyttömäärä olisi Kaunis Ironin kaivoksessa ja Suomen puolelle suunnitellussa Hannukaisen rautamalmihankkeessa yhteensä noin 9 000 tonnia vuodessa. Rajajokikomissio mukaan kaivostoiminta oli yhteiskuntataloudellisesti tarkastellen hyvin tärkeää Pajalan kunnalle: ”Kestävä kaivos-toiminta mahdollistaa pitkäaikaisen myönteisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen koko läänissä ja tarjoaa työpaikkoja ja kasvua niin Pajalaan kuin muuhun Tornionlaaksoon.”¹⁷¹³ Komissio kuitenkin korosti kestävän kaivostoiminnan edellyttävän, että voimassaolleet ympäristöluvan ehdot vastasivat niitä korkealle asetettuja tavoitteita, jotka koskevat ympäristöä pilaavaa toimintaa. Lausunnon päättävän toteamuksen mukaan: ”Mahdollisuudet Euroopan suurimman luonnontilaisen jokisysteemin kestäväälle käytölle tulee turvata niin nykyisille kuin tuleville sukupolville soveltaen varovaisuusperiaatetta vesistöalueella eri toimintojen ja hankkeiden lupamenettelyssä.”¹⁷¹⁴ Komissio tarkasteli siten Pajalan kaivostoimintaa erilaisten ympäristö-, luonto-, elinkeino- ja aluekehityssintressien kannalta painottaen toimin-

hovoikeuden maa- ja ympäristöylioikeuteen (Mark- och miljööverdomstolen), joka teki syyskuussa 2022 päätöksen olla antamatta asiassa muutoksenhakulupaa. Hovoikeuden päätöksestä valitettiin puolestaan Ruotsin korkeimpaan oikeuteen. M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 28.

1712 M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 29.

1713 Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Lausunto 8.11.2021 Kaunis Iron Ab:n ympäristölupahakemuksesta ja ympäristönvaikutusten arviointiselostuksesta, Tapuli, Palotieva ja Sahavaara avolouhokset ja Tapulin rikastuslaitos, Pajala, Ruotsi.

1714 Komissio myös huomautti, että alajuoksulla Haaparannan kunta käytti Tornionjoen vettä ainoana raakavesilähteenään keskustaajaman noin 7000 asukkaan talousvedelle. Ks. lausunto kokonaisuudessaan: Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Lausunto 8.11.2021 Kaunis Iron Ab:n ympäristölupahakemuksesta ja ympäristönvaikutusten arviointiselostuksesta, Tapuli, Palotieva ja Sahavaara avolouhokset ja Tapulin rikastuslaitos, Pajala, Ruotsi.

nan kestävyyttä. Vanhan ja uuden komission eroa kuvaa, että lausunnossa ei käsitellä lupahakemuksessa tarkoitettua toimintaa oikeudelliselta kannalta.

Oikeudellisen arvioinnin osalta haetun luvan myöntämistä vastaan asettuneen valtion aluehallintoviranomaisen eli Norrbottenin lääninhallituksen lausunto oli täysin toisenlainen kuin rajajokikomission. Lääninhallitus ei anna lausunnossaan painoarvoa intressivertailulle esimerkiksi elinkeino- ja ympäristönäkökohtien välillä. Lausunnon mukaan yrityksen laatimat ympäristönvaikutusten arvioinnit olivat siinä määrin puutteellisia, ettei aiotun toiminnan merkitystä ja vaikutuksia voitu arvioida olennaisilta osiltaan. Lääninhallituksen mukaan riittävä ja hyväksyttävä ympäristövaikutusten arviointi oli prosessinedellytys. Jos edellytykset eivät täyty, lupahakemusta ei ensisijaisesti voida käsitellä. Mikäli tuomioistuimien kuitenkin katsoisi ympäristövaikutusten arvioinnin hakemuksen käsittelyn kannalta riittäväksi, toissijaisesti hakemus olisi hylättävä. Se ei täyttänyt Ruotsin ympäristökaaren 5 luvun 4 §:n edellytyksiä etenkin vesiolosuhteiden huonontamiskiellon (icke-försämringskravet)¹⁷¹⁵ ja saman lain 7 luvun 28 b §:n mukaisten Natura 2000 -aluetta koskevien suojeluvuoroitusten osalta. Aiottu toiminta oli lääninhallituksen mielestä myös yleisesti Ruotsin ympäristökaareissa 1 luvun 1 §:ssä säädetyn kestävä kehityksen edistämistavoitteen¹⁷¹⁶ sekä 2 luvussa säädettyjen yleisten lupaharkintaa koskevien sääntöjen vastaista. Lääninhallituksen lausunnossa ei kuitenkaan arvioida toiminnan rajan ylittäviä vaikutuksia tai ylipäänsä mainita nimenomaisesti Suomeen kohdistuvia vaikutuksia. Siinä ei myöskään käsitellä rajavesistöön vaikuttavaa Suomessa tehtyä tai suunnitteilla ollutta kaivos- tai muuta teollista toimintaa: kansallisen viranomaisen oikeudellinen tarkastelu ulottuu vain valtionrajalle asti.¹⁷¹⁷

Yleisesti Uumajan maa- ja ympäristötuomioistuimen saamat lausunnot asiassa jakautuivat siten, että Ruotsin ympäristöasioissa vastuulliset viranomaiset olivat hakemusta kohtaan kielteisimpiä, mutta muilla hallinnon edustajilla ei ollut yhdenmukaista selkää kantaa. Suomalaislausujat puolestaan kokivat etenkin vaiku-

1715 Miljöbalken 5 kap. 4 §: ”En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr. Lag (2018:1407).”

1716 Miljöbalken 1 kap. 1 §: ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”.

1717 Ks. Länsstyrelsen i Norrbotten, yttrande 2.7.2021, dnro 551-115512-19 25 21 116. Asiassa Umeå tingsrätt M 2090-19.

tusten arvioinnit puutteellisiksi ja olivat huolissaan haetun toiminnan haitallisista vesistövaikutuksista.

Alueellisista toimijoista muun muassa aluehallintotoimielin Region Norrbotten totesi haetulla toiminnalla olevan merkittäviä myönteisiä yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia Norrbotteniin ja Ruotsiin kokonaisuudessaan. Suomen Muonion kunta puolestaan katsoi kaivostoiminnan edistämisen tärkeäksi, mutta oli huolissaan Muonionjokeen ja edelleen Tornionjokeen johdetun veden laadusta. Vastaavasti muun muassa Meri-Lapin ympäristölautakunnan mukaan malmivarantojen hyödyntämistä ei saanut tehdä sen kustannuksella, että ihmisen ja luonnon hyvinvoinnin kohdalla otettiin toiminnan huolellisella suunnittelulla ja tarkalla toteuttamisella vältettävissä olevia riskejä. Lautakunta ei kuitenkaan nimenomaisesti vastustanut luvan myöntämistä. Myöskään Lapin liitolla ei ollut selkeää kantaa: kaivoshanke ei kuitenkaan saisi missään olosuhteissa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia Tornionjoen–Muonionjoen vesialueeseen.¹⁷¹⁸

Asian pääkäsittely pidettiin alkusyksystä 2022.¹⁷¹⁹ Uumajan käräjäoikeuden maaja ympäristötuomioistuin antoi osatuomionsa 1.12.2022. Tuomion perusteluissa todettiin useiden suomalaisten osapuolten esittäneen arvostelua hakemusasiakirjoista, kuten ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (YVA), jossa ei ollut katsottu arvioidun riittävällä tavalla aiotun toiminnan vaikutuksia Suomeen. Myös Espoon sopimuksen mukaisen neuvonpidon toteutusta oli Suomesta arvosteltu.¹⁷²⁰ Suomen ympäristöministeriö oli ilmoittanut Ruotsille keväällä 2019 Suomen osallistuvan lupahankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, koska hankkeella katsottiin voivan olla valtioiden rajat ylittäviä merkittäviä ympäristövaikutuksia Tornionjoen–Muonionjoen vedenlaatuun ja koko vesiekosysteemiin.¹⁷²¹

YVA-menettelyn toteutusta koskenessa joulukuussa 2021 antamassaan vastauksessa Suomen ympäristöministeriö katsoi, että hankkeen ympäristövaikutuksia koskeva aineisto oli poikkeuksellisen vaikeasti hahmotettava, koska se koostui

1718 Asiasta kantansa ilmaisseiden yhteisöjen ja yksityishenkilöiden intressit olivat vastakkaisia ja näkemykset jakautuivat omien etujen mukaan: vastustajat vastustivat ympäristön ja luonnon vaarantumiseen liittyneillä perusteilla ja kannattajat nostivat esiin alue- ja elinkeinonäkökulmia. Mikäli lupa myönnettäisiin, osa niin lupahakemusten hyväksymistä kannattaneista kuin sitä vastustaneista vaati joka tapauksessa korvauksia toiminnasta aiheutuvien haittojen vuoksi. Ks. M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 40–49.

1719 M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 30. Suomen viranomaisten ja asiantuntijalaitosten lausunnot koottuna ympäristöministeriön verkkopalvelu, valtioiden rajat ylittävien vaikutusten arviointi: Kaunisvaaran kaivoshanke Ruotsin Pajalassa. Luettu 3.3.2023.

1720 M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 232–233.

1721 Suomen ympäristöministeriö 14.3.2019. Svar på de svenska myndigheternas underrättelse till Finland, enligt ECE-konventionen om miljökonskvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, om gruvverksamhet vid Kaunisvaara, Pajala kommun. Dnro VN/724/2019.

useasta asiakirjasta sisältäen joitain otteita YVA-selostuksesta ja erillisiä tiedostoja suomeksi. Ympäristöministeriön mukaan oli epäselvää, miksi Ruotsi ei toimittanut joko koko selostusta suomeksi tai yhteenvedoa Suomeen kohdistuvien vaikutusten osalta Espoon sopimuksen mukaisesti. Ympäristöministeriön mukaan useita tärkeitä kappaleita oli jätetty pois. Suomi toivoi Ruotsin toimivan vastaisuudessa toisella tavalla.¹⁷²²

Suomen ympäristöministeriö arvosteli YVA-arviointia myös siitä, että koko aineisto oli kirjoitettu pelkästään Ruotsin näkökulmasta, eikä siinä ollut käsitelty Suomeen kohdistuvia rajan ylittäviä vaikutuksia. Puutteita oli muun muassa sen arvioinnissa, millaiset hankkeen yhteisvaikutukset olisivat Suomen Kolarin Hannukaisen kaivoshankkeen ja muiden Ruotsin puolelle suunnitteilla olevien kaivosten kanssa. Myös kuvaus ympäristön nykytilasta ja vaikutusalueesta Suomen puolella puuttuivat. Suomi katsoi, ettei ympäristövaikutusten arvioinnissa ollut noudatettu Espoon sopimusta riittävällä tavalla ja vaati, että vaikutusten arviointia täydennetään. Suomen mukaan Ruotsin vastuuviranomainen ei voinut tehdä perusteltua päätelmää hankkeen ympäristövaikutuksista ennen YVA:n täydentämistä, eikä lupamenettelyä voitaisi viedä loppuun ennen Espoon sopimuksen mukaisten neuvottelujen saamista päätökseen. Suomen mukaan hankkeen suunnittelun ja toteutuksen tavoitteena oli oltava, ettei siitä aiheudu haitallisia ympäristövaikutuksia myöskään Suomessa. Suomi halusi jatkaa Espoon sopimuksen 5 artiklan mukaisia neuvotteluja ja pyysi Ruotsilta ehdotusta jatkoprosessin toteuttamiselle. Suomi edellytti täydennettyä YVA-selostuksen lähettämistä lausuntokierrokselle Suomessa.¹⁷²³

Tuomiossaan Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuin selosti Kaunis Ironin vastineen, jonka mukaan yhtiö oli Ruotsin lainsäädännön mukaisesti

1722 Suomen ympäristöministeriön vastaus 22.11.2021 Ruotsin Suomelle antamaan ilmoitukseen kaivostoiminnan jatkamisesta ja laajentamisesta Tapulin, Palotievan ja Sahavaaran kaivoksissa sekä Kaunisvaaran rikastamossa Pajalan kunnassa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista solmitun Espoon sopimuksen artiklojen 4 ja 5 mukaisesti. Dnro VN/724/2019.

1723 Suomen ympäristöministeriön mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta järjestetyn kuulemisen yhteydessä saadussa palautteessa tuotiin esiin muun muassa seuraavat täydennystarpeet: Hankke kuvaus (Muonionjoesta käytettävän veden määrä), ilmastonmuutoksen aiheuttamat hydrologiset muutokset (sopeutumiseen liittyvät vaikutukset), purkuveden sisältämien haitta-aineiden kokonaismäärien ja pitoisuusvaikutusten muutokset purkuvesien kolminkertaistuessa (kaikki haitta-aineet) ja yhteisvaikutukset vesiympäristöön ja sen ekologiseen tilaan (ainepitoisuuksien mallinnus myös kuivina vuosina), poikkeustapausten vaikutukset (häiriötilanteet, kuten ylivuoto tai muu hallitsematon käsittelemättömien jätevesien luontoon pääsy), asianmukainen Natura-arviointi Tornionjoen– Muonionjoen vesistöalueesta, vaikutukset saamelaiskulttuuriin, vaikutukset poronhoitoon, vaikutukset kalastoon, hankkeen sulkemisen jälkeiset vaikutukset, lieventämistoimien tarkennus (haitta-aineiden poistaminen kaikista vesijakeista/prosessista), hankkeen yhteisvaikutukset Ruotsiin suunnitteilla olevien kaivosten sekä Hannukaisen kaivoksen kanssa, vaihtoehtotarkastelu ja seurantasuunnitelman täydentäminen. Ks. Suomen ympäristöministeriön vastaus 22.11.2021 Ruotsin Suomelle antamaan ilmoitukseen kaivostoiminnan jatkamisesta ja laajentamisesta Tapulin, Palotievan ja Sahavaaran kaivoksissa sekä Kaunisvaaran rikastamossa Pajalan kunnassa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista solmitun Espoon sopimuksen artiklojen 4 ja 5 mukaisesti. Dnro VN/724/2019.

laatinut hakemuksen siihen liittyvine teknisine kuvauksineen ja ympäristövaikutusten arviointiselostuksineen. Yhtiön mukaan Espoon yleissopimuksen vaatimukset eivät menneet pidemmälle kuin mitä Ruotsin ympäristökaaren 6 luvussa edellytettiin, joten myös yhtiön YVA-selostus täytti yleissopimuksen vaatimukset. Vastineen mukaan Espoon yleissopimuksen mukaista neuvonpitoa oli käyty ja olennaista tietoa jaettu Norjan ja Suomen kanssa. Sidosryhmillä ja yleisöllä oli ollut mahdollisuus esittää mielipiteitä siten, että niitä voitiin hyödyntää asian ratkaisemisessa. Hakija totesi myös, ettei Espoon sopimus velvoittanut kääntämään kaikkia asiakirjoja vaikutuksen kohteeksi joutuvan maan kielelle ja että suomeksi käännettyä aineistoa oli myöhemmin täydennetty. Lisäksi kaikki asiakirjat olivat olleet saatavilla toisella Suomen kahdesta virallisesta kielestä.¹⁷²⁴

Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuin selosti tuomiossaan neuvonpitosprosessin vaiheita todeten, että suomalaisille osapuolille oli annettu mahdollisuus antaa lausuntoja ja vastineita. Suomen ympäristöministeriön huomautettua Espoon sopimuksen mukaisen neuvonpidon jatkamistarpeesta, se oli jatkunut Suomen kanssa vielä yhden kierroksen. Rajajokisopimuksen, Ruotsin ympäristökaaren ja Espoon sopimuksen vaatimukset oli siten kaikkien täytetty.¹⁷²⁵

Tuomioistuin katsoi, että hakemuksen yhteydessä toteutettu ympäristövaikutusten arviointiselostus yhdessä yhtiön toimittamien täydennysten kanssa voitiin katsoa riittäväksi muodostamaan perustan lupaharkinnalle. Tuomioistuimen mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostus on voitava sopeuttaa siihen mitä yksittäisessä tapauksessa vaaditaan, eikä hakijan tarvitse ottaa esille vaihtoehtoja, jotka ovat epärealistisia. On tärkeää, ettei päätöksentekoaineistoa rasiteta vähemmän merkittävällä tiedolla. Yhtiö oli vastannut niihin kohtiin, joissa osapuolet olivat esittäneet olevan puutteita. Tämä kattoi myös kumulatiiviset vaikutukset vielä lupaa vailla olleeseen Hannukaisen kaivostoimintaan Suomessa sekä vaikutuksiin Muonionjokeen niin Ruotsin kuin Suomen puolella valtakunnanrajaa, tuomioistuin totesi.¹⁷²⁶

Tuomiossaan Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuin hylkäsi esitetyt vaatimukset hakemuksen hylkäämisestä ja antoi Kaunis Ironille luvan harjoittaa Ruotsin ympäristökaaren 9 luvussa tarkoitettua ympäristövaarallista toimintaa Tapulin, Sahavaaran ja Palotievan avolouhoksissa, rikastaa malmia Kaunisvaaran teollisuusalueen malminjalostuslaitoksilta sekä tehdä toimintaansa liittyviä

1724 M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 233–234. Tuomiossa mainitut Suomen kaksi ”virallista kieltä” tarkoittavat siis perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaisesti Suomen kansalliskieliä (nationalspråk) suomea ja ruotsia.

1725 Tuomioistuin oli myös käännettänyt asiakirjoja rajajokisopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Lisäksi lausuntoaika Suomessa oli ollut vähimmäisvaatimusta pidempi. Suomalaisilla osapuolilla oli ruotsalaisten tavoin ollut myös mahdollisuus olla läsnä ja esittää kantansa katselmuksessa ja pääkäsitteilyssä, jossa oli ollut koko ajan paikalla kaksi suomen kielen auktorisoitua oikeustulkkiä. M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 234–236.

1726 M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 245–246.

varastointi- ja rakentamistoimenpiteitä. Tuomioistuin antoi yhtiölle myös luvan Ruotsin ympäristökaaren 11 luvun mukaiseen vesitoimintaan, joka koski muun muassa veden johtamista kaivokseen Muonionjoesta, prosessivesialtaan pidentämistä ja korottamista, selkeytysaltaan laajentamista, vaahdotusta varten rakennettavien patojen rakentamista sekä veden pois johtamista kaivoksesta. Tuomiossa myönnettujen lupien voimassaolo päättyy 1.12.2057.¹⁷²⁷ Tuomioistuin antoi yhtiölle tietyin rajauksin täytäntöönpanomääräyksen eli oikeuden ottaa myönnetty lupa käyttöön riippumatta mahdollisista valituksista.¹⁷²⁸

Kaunis Iron sai siten Uumajan kärjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimelta hakemansa luvan toimintansa laajentamiseen. Ylen ja SVT:n uutisoinnin perusteella Pajalassa moni oli toivonut kaivoksen laajennusta. Kunnan elinkeinojohtajan Ylelle kertoman mukaan luvan epääminen olisi ollut vuosikymmenen katastrofi. Monet katsoivat kyseessä olevan hyvä päätös koko kunnalle, joka tuo toivottavasti mukanaan uusien työpaikkojen myötä esimerkiksi lisää lapsiperheitä.¹⁷²⁹ Tämä kuvastanee yleisemminkin kaivoshankkeisiin ja muihin suuriin teollisuusprojekteihin liittyviä toiveita, vaikka Pajalan kaivoksen tavoin hankkeet herättävät usein myös paikallista vastustusta joko omiin etuihin liittyvistä tai periaatteellisista syistä. On huomattavaa, että rajaseudun suomalais kuntien ja kunnallisten edunvalvontatahojen lausunnoissa ei asetettu sinällään vastustamaan Pajalan kaivostoiminnan laajentamista, mutta painotettiin toiminnan järjestämistä ympäristön kannalta kestäväällä tavalla. Kenties lupaprosessista ei haluttaisi ennakkotapausta sen osalta, että toisesta maasta esitetty vastustus voisi jossain muussa yhteydessä asettaa esteitä oman kunnan alueen hankkeille.

1727 Lisäksi Kaunis Iron sai tuomioistuimelta ympäristökaaren 7 luvun 28 a §:n mukaisen luvan sellaisiin vaikutuksiin, joita haetun toiminnan seurauksena voi syntyä asianomaisilla Natura 2000-alueilla. Lupa sisälsi myös erivapauden Ruotsin lajisuoja-asetuksen (2007:845, artskyddsförordning) mukaisista kielloista koskien eräitä lajeja, joihin luvan saanut toiminta saattoi alueella vaikuttaa. Tuomioistuimen myöntämän luvan ehtoissa määrättiin tarkemmin muun muassa päästöistä ilmaan ja veteen, pohjaveden poisjohtamisesta, melusta, tärinästä, räjäytyksistä, ojituksesta, paloturvallisuudesta, kemikaaleista, massojen ja kaivannaisjätteen käsittelystä sekä toiminnan valvonnasta. Tuomioistuin lykkäsi kysymyksiä lopullisista ehdoista, jotka koskivat eräiden haitallisten aineiden ja kiinteiden aineiden päästöjä vesiin, sammutussuunnitelmaa sekä kysymystä lopullisesta korvausten selvittämisestä koskien myönnetyn pakotoimioikeuden seurauksena aiheutuneita vahinkoja ja oikeuksiin kajoamisia. Ks. M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 1–4, 19.

1728 Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission aiemman rajajokisopimuksen nojalla antama lupa lakaisi olemasta voimassa, kun nyt myönnetty lupa oli otettu käyttöön. Mikäli tuomioistuimen ratkaisu ei kuitenkaan tulisi lainvoimaiseksi, rajajokikomission myöntämä aiempi lupa olisi edelleen voimassa. M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022 (suomenkielinen käännös), 5–21, 344–346.

1729 Yle, verkkouutinen 1.12.2022: ”Kiistely Kaunisvaaran rautakaivos Ruotsin Pajalassa on saanut laajennusluvan”; SVT Meänraatio, verkkouutinen 2.12.2022: ”Kruuva saapi laajentaa toimintaa: Tämä oon hyvä päätös koko kunnalle”.

Kaiken kaikkiaan vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen ja toimivaltaisen rajajokikomission perustamisen taustalla oli kansallisen ja kansainvälisen vesi- ja laajemmin ympäristöoikeudellisen kehityksen lisäksi koetut epäselvyydet ja epäyhdensuuruudet, jotka olivat liittyneet kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin rajavesistöjen hallinnoinnissa. Koettiin, että ilman yhteistä toimivaltaista rajan ylittävää toimielintä rajajokien hallinta olisi vastaisuudessakin hankalaa, eikä vesistöjen tarkoituksenmukainen käyttö ja suojelu kunnolla onnistuisi. Varsinkin rajajokisopimuksen muuttaminen alettiin kuitenkin kokea oikeudellisesti välttämättömäksi. Toteutuneiden oikeudellisten muutosten katsottiin edellyttävän uutta rajajokisopimusta ja palaamista soveltamaan kansallista lainsäädäntöä ja menettelyjä.

Uutta rajajokisopimusta tehtäessä molempien valtioiden piirissä katsottiin, että kansallisiin järjestelmiin palaaminen ei muuttaisi merkittävästi lupien myöntämisen edellytyksiä tai ehtoja. Siten entisen rajajokikomission kaltaista erillistä rajan ylittävää toimielintä ei enää tarvittu. Uuteen rajajokisopimukseen sekä muuhun kansalliseen ja kansainväliseen sääntelyyn sisältyneiden tiedottamista ja yhteensovittamista koskevien määräysten oli tarkoitus turvata rajan ylittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Tästä oli yhteisymmärrys molempien valtioiden hallinnoissa. Vähälle huomiolle jäivät lausuntokierrosten näkemykset, joiden mukaan kansallinen näkökulma ja etu voisi korostua rajan ylittävien vaikutusten huomioon ottamisen kustannuksella.

Uuden rajajokisopimuksen olosuhteissa Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuin on ollut toimivaltainen käsittelemään Kaunis Ironin hakemusta toimintansa laajentamiseksi. Tuomioistuin totesi perusteettoman ankaraksi Suomen valtionhallinnosta esitetyn arvostelun rajan ylittävien ympäristövaikutusten puutteellisesta arvioinnista. Tuomioistuimen mukaan rajajokisopimuksen sekä muun kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn edellytykset oli myös tältä osin täytetty ja kaivoksen laajennuslupa voitiin myöntää. Hakemusta koskeneesta erittäin kriittisestä oikeudellisesta lausunnostaan huolimatta myöskään esimerkiksi Norrbottenin lääninhallituksen tarkastelu ei ulottunut Ruotsin valtion rajojen ulkopuolelle. En pidä perusteltuna olettaa yleisesti, että vastaavan kaltaisessa tilanteessa Suomen viranomaisten tai tuomioistuinten harkinta painottuisi ruotsalaisvastinparejaan enemmän rajan ylittävien vaikutusten arviointiin. En oleta myöskään, että rajan ylittäviä vaikutuksia koskevilla arvioilla olisi yleisesti Suomen kansallisessa lupa-

harkinnassa lopputuloksen kannalta sen painavampi oikeudellinen merkitys kuin Ruotsissa.¹⁷³⁰

Pajalan kaivoksen tähänastisen lupaprosessin tarkastelu osoittaa, että uuden rajajokisopimuksen olosuhteissa valtiot ovat saaneet haluamansa: suvereenia alueellista toimivaltaansa takaisin. Luonteeltaan olennaisesti ylivaltiollisia oikeudellisia viitekehyksiä eli perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaa, kansainvälistä oikeutta ja EU-oikeutta käytettiin argumentaatioarsenaalina, joiden avulla saatiin näyttämään oikeudellisesti välttämättömältä purkaa Tornionlaaksossa jo aikaansaatu ylijaraisen hallinnan muoto ja palaaminen kansallisvaltiollisiin järjestelyihin: Ruotsissa päätetään ruotsalaisten asioista ja Suomessa suomalaisten. Lupaprosessi osoittaa myös, että sopimuksuudistuksen tavoitteiden mukaisesti Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio on onnistuttu muuttamaan toimivaltaisesta lupaviranomaisesta lausunnonantajaksi, jonka kannanotoilla ei ole oikeudellista merkitystä. Uumajan käräjäoikeuden vesi- ja ympäristötuomioistuimen ratkaisussa uuden rajajokikomission leimallisesti ei-oikeudellinen ja erilaisten intressien välillä tasapainoillut lausunto mainittiin yhtenä muiden joukossa.

1730 Esimerkiksi Ruotsin valtiollinen ympäristöviranomaisen Havs- och vattenmyndigheten sekä Norrbottenin lääninhallitus hakivat muutosta Pohjois-Suomen aluehallintoviraston Torniossa sijaitseville Outokummun tehtaille vuonna 2012 myöntämään ympäristölupaan, jossa muun muassa sallittiin teräksen vuosituotannon nostaminen. Havs- och vattenmyndighetenin mukaan lupapäätöksen ehdoilla oli suuri ympäristövaikutus Ruotsissa ja vaikutus Ruotsin mahdollisuuksiin saavuttaa ympäristötavoitteensa. Valituksen mukaan lupapäätös ei täyttänyt muun muassa Suomen kansallista lainsäädäntöä eikä EU-sääntelyä. Norrbottenin lääninhallitus oli vastaavalla kannalla ja katsoi, että tehtaiden eräät vanhanaikaisina pitämänsä prosessit aiheuttivat uhkan, että rikkidioksidipäästöt leviävät laajalle alueelle Norrbottenin läänin itäosiin. Outokumpu puolestaan arvioi, että vaatimukset eivät perustuneet lakiin eivätkä ympäristönsuojelussa käytettäviin normeihin tai viranomaisohjeisiin. Yhtiön mukaan Tornion ja Haaparannan lukuisissa ilmanlaadun selvityksissä ei ollut todettu tehtaiden aiheuttavan rikkidioksidipäästöjen tai typpioksidipäästöjen ohjearvojen tai niin sanottujen kriittisten laskeumapitoisuuksien ylityksiä, eikä niissä ollut raportoitu myöskään näiden päästöjen haitallisista vaikutuksista. Suomalaisviranomaisten lausunnot näyttivät tukevan Outokummun kantoja. Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi valitukset. Ilmanlaadun osalta hallinto-oikeus viittasi muun muassa tehtyihin leviämismallilaskelmiin, joiden tulosten mukaan tehtaan normaali-toiminnan päästöt eivät heikentäneet merkittävästi alueen ilmanlaatua eivätkä aiheuttaneet ihmisille huomattavaa lisäaltistumista ilman epäpuhtauksille. Muidenkin selvitettyjen seikkojen perusteella hallinto-oikeus katsoi, ettei lupamääräyksiä ollut tarpeen muuttaa valituksessa vaaditulla tavalla hiukkaspäästöjen rajoittamiseksi. Rajan ylittäviä vaikutuksia Ruotsin puolelle ei ratkaisussa omana kohtanaan tai muuten erikseen arvioitu. 1, 13, 18, 21–25, 34–38. Ks. Vaasan hallinto-oikeuden päätös 14/0353/2.

IV KESKEISET TUTKIMUSTULOKSET JA LOPPUARVIOINTI

1 RAJAN SÄÄNTELYLLISET MUUTOSVAIHEET

1.1 Väljähkön sääntelyn aika 1809–1918

Tässä luvussa vastaan kokoavasti tutkimuksen johdannossa esitettyyn osakysymykseen 1: Miten Tornionlaakson rajan sääntely on muuttunut vuodesta 1809 nykyaikaan: miten ja millä perustein rajan historiallinen muutosprosessi on jaksoteltavissa ajallisesti eri muutosvaiheisiin?

Pintatason sääntelymuutosten ohella arvioin myös niitä tekijöitä, jotka mielestäni ilmentävät rajan sääntelyn ja ylipäänsä oikeudellisen muutoksen pidempiaikaista, tapahtumahistorian pintatason alapuolista kehitystä. Argumentaationi ymmärrettäväksi ja läpinäkyväksi tekemiseksi tämä luku ja tutkimuksen koko päättävä osa sisältää uudelleenviittauksia jo aiemmin käsittelemääni tutkimuskirjallisuuteen sekä joitain uusia, johdannossa esittelemiäni ja näkökulmia syventäviä kirjallisuusviittauksia.¹⁷³¹

Olen jaksotellut Tornionlaakson rajan sääntelylliset muutosvaiheet neljään ajanjaksoon: 1809–1918; 1918–1948; 1948–2001; 2001–. Tiedostan, että todellisessa elämässä muutos ajanjaksosta toiseen ei yleensä tapahdu kertakaikkisesti jonain tietynä hetkenä. Pikemminkin historian jälkikäteisessä jaksottelussa on kyse analyttisestä pyrkimyksestä ymmärtää aiemmin tapahtunutta, mikä välttämättä pelkistää menneisyyttä.¹⁷³² Tapahtuneen tutkimukselliseksi ymmärtämiseksi jonkinlainen historiaa jäsentävä jaottelu on joka tapauksessa tarpeen, jotta muutoksen arvioinnissa voidaan päästä kronikointia syvemmälle.

Tornionlaakson rajan sääntelyn ensimmäisen ajanjakson selkeä alkupiste on vuoden 1809 Haminan rauhansopimus. Monien muiden valtionrajojen tapaan uusi raja oli sotimisen jälkeinen tilannekohtainen kompromissi, eikä noudattanut

1731 Tämä merkitsee jossain määrin jo aiemmin ilmi käyneen uudelleen esille nostamista. Kyse on samalla entistäkin lähemmäs tutkimusaiheen ydintä kulkevasta uudesta kierroksesta hermeneuttisella kehällä: tähänastisen ymmärryksen syventämisestä tavalla, jossa osakokonaisuuksien yksityiskohtaisesta erittelystä siirrytään historialliseen kokonaistarkasteluun. Ks. Gadamer 2004, 29.

1732 Ks. Mickelsson (2021, 18, 421). Etenkin viimeisen muutosvaiheen osalta nousee myös kysymys siitä, mihin historia loppuu ja mistä nykyaika alkaa. Tähän voi vastata Gadameriin (2004, 207–211) viitaten, että kaukaisempaakin historiaa tarkastellessamme olemme joka tapauksessa siinä myös itse sisällä. Kulloisenkin arviointihetken olosuhteiden, arvostusten ja käsitysten valossa eri aikoina kiinnitetään historiassa huomiota eri asioihin ja kehytetään jo tapahtunut erilaisin tavoin. Siinä mielessä historia ei lopu mihinkään.

minkäänlaisen ”luonnollisen rajan” logiikkaa.¹⁷³³ Päinvastoin raja halkaisi etnisesti, kielellisesti ja kulttuurisesti varsin yhtenäisen väestön kuulumaan kahteen eri valtakuntaan. Tornionlaakson asukkailla ei ollut suuriin ratkaisuihin sananvaltaa, mutta muuttunut tilanne vaikutti heihin: raja alkoi rakentua.¹⁷³⁴

Suomen siirtyminen Venäjän alaisuuteen vuonna 1809 ei merkinnyt Tornionlaaksolle niin sanottua kovaa rajaa sääntelyllisesti tai käytännön toiminnassa. Rajaseudun asukkaiden kannalta elämä saattoi jatkua monilta osin ennallaan. Porvoossa vuonna 1809 Venäjän keisari Aleksanteri I vahvisti yleisellä tasolla uusien alamaistensa entiset lait ja oikeudet vastineeksi uskollisuudenvälästä. Suomessa sen tulkittiin tarkoittavan myös Ruotsin vuoden 1772 hallitusmuotoa sekä vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjaa. Ratkaisu oli omiaan säilyttämään Suomen oikeustilan vakaana suurten muutosten aikana ja mahdollisti oikeuskulttuurisen siteen säilymisen Skandinaviaan. Tämä oikeudellisten olojen suhteellinen pysyvyys osaltaan mahdollisti Suomen ja Ruotsin välisen rajan ja rajaseudun sääntelyllisten erityispiirteiden muodostumisen ja ylläpitämisen verrattuna siihen, jos Suomessa olisi kaikkienensa alettu soveltaa yleisvenäläistä lainsäädäntöä: vuoden 1809 rajasta ei tullut oikeusjärjestelmien välistä rajaa. Myöhemmin 1900-luvun alkuvuosina Suomessa sortokausiksi kutsuttuna aikana venäläiset pyrkivät siihen, että Suomen suuriruhtinaskunnassa olisi muun muassa ulkomaalaisten oikeuksien, kansainvälisen liikenteen ja tullilaitoksen osalta alettu yhä enemmän soveltaa yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä. Jos Suomen autonomian aikaista sääntelyllistä erityisasemaa olisi ehditty ja onnistuttu tehokkaasti kaventamaan, tämä olisi eittämättä muuttanut Tornionlaakson tilannetta rajan merkitystä vahvemmin korostavaan suuntaan.

Haminan rauhansopimuksesta lähtien Ruotsin ja Venäjän välisissä suhteissa paikalliset erityistarpeet rajan ylittävään liikkumiseen ja elinkeinonharjoittamiseen otettiin varsin kattavasti huomioon. Etenkin venäläisten pyrkimyksenä kuitenkin oli, että omistus- ja hallintasuhteet saatettaisiin noudattamaan valtionrajaa. Ruotsalaisilla ei haluttu olevan omistuksia Suomen puolella, eikä päinvastoin. Tästäkin päälinjasta valtiot saivat sovittua paikallisia olosuhteita huomioineen kompromissiratkaisun perustamalla rajajokien niin sanotun suvereniteettisaarijärjestelmän. Maanviljelyksen kannalta tuolloin tärkeiden saarten aikaisemmille omistajille taattiin niihin ikuinen nautintaoikeus, vaikka aiempi saariomistus olisi uuden rajan myötä sijainnut toisen valtion alueella. Rajan sääntelyn ja viranomaishallinnan vaiheittaisessa tehostamisessa 1800-luvun kuluessa ei ollut kyse rajaseudun

1733 Vrt. Suomen takaisin havittelun lopetettuaan Ruotsi sai Venäjältä palkinnoksi myötämielisyyden hankkia valtaansa Tanskalle kuulunut Norja. Sen alue puolestaan sopi Ruotsin kannalta Suomea paremmin ajatukseen maan luonnollisista maantieteellisistä ja kulttuurisista rajoista. Jansson 1997, 76; Wahlbäck 2020, 20–22.

1734 Kyse ei suinkaan ollut ensimmäisestä tai ainoasta valtiolähtöisestä rajan määrittämisestä pohjoisessa, mutta muut rajat vaikutuksineen eivät kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Ks. muista pohjoisista rajoista ja niiden vaikutuksista esim. Lähtenmäki 2004, 346–383; Lehtola 2015, 58–59; Magga 2024, 34–38.

paikallisväestön toiminnan hallinnoinnista vaan lähinnä valtioiden taloudellisten etujen turvaamisesta. Monille rajaseuduille tyypillisesti myös Tornionlaakson rajalla valtakunnallista esimerkiksi tullisääntelyä kierrettiin tai sovellettiin väljästi ilman tunnontuskia, jos yleissääntelyn ei koettu vastanneen rajaseudun todellisuutta. Tällainen myös Suomen itsenäisyyden ajalla jatkunut Tornionlaakson tietynlainen omalakisuus osoittaa, ettei rajan todellisia oikeudellisia olosuhteita voi selvittää pelkästään kulloinkin voimassa olleita säädöksiä tarkastelemalla vaan on tunnettava myös käytäntöä.

Autonomian aikainen Tornionlaakson rajan valtiolähtöisen hallinnan suhteellinen väljyys edesauttoi sitä, että valtiollisesti sääntelemättömät ja epäviralliset ihmisten väliset yhteydet saattoivat jatkaa tiiviinä. Valtioiden tarjoamiin esimerkiksi yhteiskunnallisiin palveluihin liittyvä sääntely oli vähäistä ja valtiollisesti ohjatut toiminnot kehittymättömiä. Yhteiskunnallinen nykyaikaistumiskehitys ei siten vielä Suomen autonomian aikana yltänyt kovin laajamittaisesti Tornionlaaksoon. Tämä osaltaan hidasti rajan eri puolten sosiaalisten todellisuuksien erkaantumista. Nykyisten kaltaisten säänneltyjen kansallisten palvelujärjestelmien puuttuessa rajaseudun ihmiset joutuivat pitkälti luottamaan rajan ylittävien paikallisyhteisöjensä keskinäiseen apuun.

Tätä kuvaa anekdoottina Norrbottenin läänin maaherrana vuosina 1966–1982 toimineen Ragnar Lassinantin kertomus syntymisestään suomenkieliseen perheeseen Ruotsin puolen Pellon Neistenkankaalle vuonna 1915: ”Kun minun aikani astua tähän maailmaan lähestyi, ajoi isäni hevosella laukkaa kuusi kilometriä Pelloon, josta souti veneellä Suomeen ja otti hevoskyydin kätilön luo neljä kilometriä minun kotikyläni suuntaan. Vanha kätilö oli halukas tulemaan rajan yli ottamaan minut vastaan, mutta vain sillä ehdolla, että hänet soudatettiin suoraa tietä syntymäkylääni Neistenkankaalle. Tätä ei tulliviskaali Åhlberg kuitenkaan halunnut hyväksyä, vaan hän vaati Pelloa ylikkupaikaksi. Koska sekä kätilö että tulliviskaali suomalaisen tapaan olivat tinkimättömiä, syntyi tästä suhteellisen pitkä neuvottelu, ja sen vuoksi minun täytyi ottaa asia omiin käsiini. Vastaanottajana toimi ’Torpparin-Elmiina’, Elmina Stålnacke, joka kuolemaansa asti 30 vuotta myöhemmin osoitti minulle erityistä hyväntahtoisuutta. Oman käsitykseni mukaan minä en ehkä syntynyt juuri kuin August Strindberg ’palkkapiian poikana’, mutta kuitenkin inhimillisyyden ja byrokratian välisen demarkaatiolinjan oikealla puolella.”¹⁷³⁵

Tornionlaakson asukkaiden ohella myös suomalaiset ja ruotsalaiset rajaviranomaiset tekivät käytännönläheistä rajan ylittävää yhteistyötä ilman muodollista sääntelyä. Sen perustana olivat yhteiseen historiaan pohjautuneet yhteiskunta- ja oikeuskulttuuriset yhtäläisyydet sekä suomen kielen taidon yleisyys. Vaikka osana

1735 Laukkanen 1984, 29.

rajan eri puolten oikeudellishallinnollista jakoa myös seurakunnat jaettiin kahtia, rajan ylittävät kirkolliset yhteydet jatkuivat tiiviinä. Samoin koulussa käytiin rajan ylittävästi. Myös yleinen rajan yli avioituminen eli poikkinainen ylläpiti rajan ylittäviä kieli- ja kulttuurisiteitä. Tornionlaakson rajan ylittävää sosiaalista todellisuutta kuvaa, että Ruotsin keskushallinto kutsui pitkään vähämerkityksellisenä syrjäseutuna pitämäänsä raja-alueitaan termillä ”Finnbygden” ja sen väestöä termillä ”finnar”.

Tornionlaakson raja sai vuonna 1809 alkunsa alueen ulkopuolisten suurtapahtumien eräänlaisena sivutuotteena, mutta myös rajan itä- ja länsipuolten voimistunut erilaistumiskehitys liittyi oman aikansa laajempiin aatteellisiin ja valtopoliittisiin muutostekijöihin. Osana 1800-luvun kuluessa yleistyneitä kansallisuus- ja rotuoppeja Ruotsi-Norjassa suhtautuminen suomalaisiin alkoi muuttua kielteisemmäksi: skandinaavit pyrittiin asettamaan yhä enemmän vastakkain muiden pohjoisen asukkaiden kanssa. Tarvetta vaalia kansallista yhtenäisyyttä edisti osaltaan myös pelko Venäjän laajentumispyrkimyksistä kohti Atlanttia. Tätä huolta lisäsivät venäläisimperiumin liikenne- ja viestintäinfrastruktuurin kurottautuminen kohti Ruotsin vastaista rajaa. Ruotsalaiset pelkäsivät, että koillisrajansa suomenkieliset asukkaat kääntyisivät lojaaleiksi Venäjälle. Rajan länsipuolen tornionlaaksolaisten kielellinen ja kulttuurinen ruotsalaistaminen alettiin nähdä maan turvallisuuden kannalta yhä tarpeellisemmaksi. Tämä voimisti kielellisiä ja kulttuurisia poikkeuksia karsastaneita toimenpiteitä, mistä esimerkkinä Norrbottenin lääniin perustettiin assimilaatio- ja integraatiopäämääriä edistänyt oppilaitosverkko. Toisaalta Suomen kielen ja kulttuurin aseman heikentämisen katsottiin edistävän asukkaiden omaa etua, koska ruotsalaisiksi kasvaessaan he voisivat paremmin integroitua ruotsalaiseen yhteiskuntaan.

Vastaavasti myös Suomessa valtio- ja kulttuurieliitin ajama niin sanottu kansallinen herääminen ilmeni osaltaan pyrkimyksinä erottautua entisestä emämaasta ja sen kulttuurista. Vaikka Suomi oli valtiollisesti erotettu Ruotsista jo 1800-luvun alussa, hallinnollispoliittisen suomalaisuuden rinnalla ei pitkään aikaan ollut suomalaista kansallistunnetta. Ajan hengen mukaisesti sitä alettiin etsiä etenkin kielestä, historiasta ja kansanperinteestä. Vuosisadan loppuun mennessä verkkaisesti laajentunut kouluverkko levisi kauttaaltaan Suomen läntiselle rajaseudulle ja oli osaltaan vahvistamassa suomen kielen ja suomalaiskansallisen kulttuurin edistämispyrkimyksiä. Nykyaikainen valtio on pitkälti ymmärretty kansallisvaltioksi, jonka olemukseen kuuluu sen rajojen oikeudellinen, sotilaallinen ja henkinen turvaaminen. Tällaisen etenkin 1800-luvulla yleistyneen ajattelutavan ja sen mukaisen toiminnan vaikutus alkoi näkyä myös Tornionlaaksossa. Tämä oli olennainen osa rajan eri puolten sosiaalisten todellisuuksien erilaistumiskehitystä.

Keisarillisen Venäjän näkökulmasta raideverkon ja muiden liikenne- ja viestintäyhteyksien laajentamisessa oli oikeudellisten yhdenmukaistamispyrkimysten tavoin tarkoituksena kytkeä imperiumin reuna-alueita tiiviimmin keskushallinnon otteeseen. Toisaalta tämä herätti venäläisissä myös huolta, koska tehokkaiden länsi-

rajan ylittävien yhteyksien katsottiin voivan altistaa valtakuntaa erilaisille poliittista vakautta uhkaaville tekijöille. Tornionlaakson rajan ylittävät yhteydet myös käytännössä edesauttoivat vallankumouksellista toimintaa. Kaiketi merkittävin tapaus on vallankumousnimellään Lenininä tunnetun Vladimir Uljanovin saapuminen huhtikuussa 1917 rautateitse Haaparannalle, josta hän jatkoi Tornion kautta Petrogradiin. Reilua puolta vuotta myöhemmin Leninin johtama bolševikkihallinto teki niin sanotun lokakuun vallankumouksen ja tunnusti saman vuoden lopulla Suomen valtiollisen itsenäisyyden.

Tornionlaakson rajan määrittäminen vuonna 1809 oli ollut Venäjän kannalta osa suurempaa tapahtumakokonaisuutta. Samoin Suomen itsenäisyyden tunnustaminen ja siirtyminen pois Venäjän alaisuudesta oli uuden bolševikkihallinnon kansallisuuspolitiikan kokonaisuuden kannalta tilannetaktinen ja lähinnä tilapäiseksi tarkoitettu ratkaisu.¹⁷³⁶ Myöhemmän historian tapaan jo Tornionlaakson rajan määrittäminen sekä rajan itäpuolen muuttuminen itsenäiseksi Suomeksi havainnollistavat sitä, että muutokset Venäjän sisä- ja ulkopoliittisissa asetelmissä ovat olleet merkityksellisiä Suomen ja Ruotsin väliseen rajan sekä sen poliittisten ja oikeudellisten olosuhteiden kannalta.

Suomen julistautuminen itsenäiseksi joulukuussa 1917 ja Neuvosto-Venäjän itsenäisyydelle saman kuun lopussa antama tunnustus eivät mielestäni vielä merkinneet uuden sääntelyllisen jakson alkamista Tornionlaakson rajalla. Raja tuli itsenäisen Suomen valtion suvereeniin hallintaan vasta kevättalvella 1918. Tuolloin loputkin venäläiset sotilaat olivat poistuneet rajalta ja Suomen senaatin alaiset suomalaiset rajaviranomaiset ottivat sen yksinomaisesti hallintaansa. Vasta tuolloin Suomen valtiollisen oikeusjärjestyksen pätevyys todella ulottui Tornionlaakson rajalle ja alue tuli Suomen oikeusjärjestyksen pysyvän noudattamisen ja soveltamisen piiriin.¹⁷³⁷ Tämäkään ei ole yksiselitteinen ajallinen rajanveto, koska vuoden 1918 sisällissodan riehussa ja sen jälkiselvittelyissä Suomen oikeusjärjestyksen keskeisten piirteiden, kuten valtiomuodon olemus oli edelleen pitkään epäselvä. Valtiomuotokysymys

1736 Vakiintuneelle nationalistiselle ja myös suomalaiskansalliselle historiankirjoitukselle tyypillisesti valtion tuleminen itsenäiseksi saatetaan nähdä jonkinlaisena historiallisen muutoksen lopputuloksena ja päätepisteenä: valtion itsenäisyys on kansallisissa kertomuksissa luonteeltaan pysyvää. Leninin ja bolševikkien edustaman sosialistisen ajatustradition piirissä historian muutoksen ymmärtämisen lähtökohdat olivat kuitenkin ainakin tuolloin nationalistisen sijaan internationalistiset. Kansallisvaltiota pidettiin vain historiallisena välivaiheena matkalla kohti työväenluokan jaettua ylikansallista tietoisuutta, jolloin valtion kiinnittyneestä ”väärästä tietoisuudesta” olisi vapauduttu. Näin ollen Suomenkin itsenäistymisessä Venäjästä oli kyse vain ”eroamisesta yhdistymistä varten” vallankumouksen kautta sosialistiseen maailmanvaltioon. Näin ei toki Neuvosto-Venäjän ja myöhemmän Neuvostoliiton aikana käynyt ajoittaisista Suomen sisäisistä ja neuvostoliittolaisista pyrkimyksistä huolimatta. Ks. Gullberg 2000, 38; Pakkasvirta–Saukkonen 2005, 18. Ks. myös Tiuhonen (2019, 238, 244–245), jonka mukaan venäläisten sotilaskokkujen poistaminen Suomesta ei ollut Leninin hallitukselle helpompaa kuin keisarilliselle Venäjälle tai väliaikaiselle hallitukselle. Suomen sotilasmaantieteellinen asema ei muuttunut vallanvaihdoksesta, eikä tuolloista Suomen itsenäisyyden tunnustamista voinut pitää reaalipoliittisessa mielessä kovin aitona.

1737 Ks. oikeusjärjestyksen niin sanotusta tehokkuusperiaatteesta Kelsen 2004, 213.

ratkaistiin lopulta vasta vuonna 1919 uuden tasavaltaisen hallitusmuodon myötä. Tämän jälkeen Tornionlaakson rajan molempia puolia hallitsi ja säänteli kaksi itsenäistä täysivaltaista valtiota, jotka olivat vielä runsasta vuosisataa aiemmin olleet samaa Ruotsin kuningaskuntaa.

1.2 Kansallisvaltiollisuuden aika 1918–1948

Tornionlaakson raja oli jo ennen Suomen itsenäistymistä alkanut yhä enemmän muodostua keskenään kilpailleiden valtioiden väliseksi. Kumpikin pyrki edistämään alueillaan omaa kansallislähtöisiä politiikkaansa. Nationalistisena ajatuksena oli erotella ihmisiä toisistaan paitsi oikeudellishallinnollisesti myös kielellisesti ja kulttuurisesti. Kansallisuutta ja valtiokansalaisuutta korostavat assimiloivat toimet ovat valtioiden keskushallintojen näkökulmasta yleensä erityisen tärkeitä rajaseuduilla, eikä Tornionlaakso muodostanut tästä poikkeusta.

Suomen itsenäistymistä seurannut Tornionlaakson rajaseutua koskeneen aineellisen sääntelyn muutos oli verrattain vähäinen, eikä siirtymä sääntelyn muutosvaiheesta toiseen ole selväpiirteinen. Suomen itsenäistymisen ei ainakaan merkinnyt vuoden 1809 ”valtiohajaannuksen” eli ”rikssprängningenin”¹⁷³⁸ sääntelyllisen, poliittisen tai kulttuurisen peruuttamisen alkua. Menneen haikailu ei ollut Ruotsille ajankohtaista ja Suomen eliitin piirissä vallitsi käsitys, että Suomi ei ollut enää kenenkään rajamaa vaan itse valtakunta.¹⁷³⁹

Tornionlaakson rajan poliittisia olosuhteita leimasivat Suomen itsenäisyyden alkuaikoina voimakkaat jännitteet. Valtiot kiistelivät Ahvenanmaan hallinnasta ja Ruotsin Tornionlaakson edelleen jatkunut ruotsalaistamispolitiikka herätti Suomessa laajaa katkeruutta. Ruotsissa ei puolestaan yhtäältä uskottu suomalaisten kykyyn säilyttää valtiollinen itsenäisyytensä ja toisaalta kannettiin huolta Suomen vielä meneillään olleesta rajojensa määrittelystä. Pelkona oli, että itäisten rajaseutujensa ohella suomalaiset voisivat suunnata aseensa myös länteen vuoden 1809 rajan tarkistamiseksi. Kansainliitossa Suomen eduksi vuonna 1921 päättyneen Ahvenmaa-kiistan ollessa kuumimmillaan Ruotsin sotilaallisten operaatiosuunni-

1738 Termiä on käytetty ruotsalaisessa historiankirjoituksessa vuoden 1809 tapahtumista, joita pidetään vedenjakajana Pohjolan historiassa. Myöhemmin on tunnustettu, että ruotsalaisten kannalta historiallisena tappiona mielletty asia näyttää Suomen näkökulmasta erilaiselta. Suomalaiskansalliselta kannalta kyse ei ollut valtion hajaantumisesta vaan muodostumisesta. Ruotsin historian normaalikertomuksessa, kuten historian koulukirjoissa vuoden 1809 jälkeistä Suomen suuriruhtinaskuntaa ei ole juuri muisteltu. Ruotsi eteni nostalgisesta suurvaltanationalismista vuoden 1809 jälkeisten rajojen sisällä pysyneeseen teollisuusnationalismiin, jota on kutsuttu myös Ruotsin toiseksi suurvalta-ajaksi: ”Sveriges andra stormaktstid”. Ks. Alm 2010, 60–64; Wahlbäck 2020, 93, 135.

1739 Sosiaalidemokraattinen valtiopäiväedustaja ja yliopistovaikuttaja Väinö Voionmaa kirjoittikin vuonna 1919: ”Suomi on nyt saavuttanut sen, mikä on jokaisen vapaan kansan elämän ensimmäinen alkuehto: oman tilan ja paikan maailmassa, oman kansallisen alueen.” Ks. Voionmaa 1919, 22.

telmien päävaihtoehto oli yhteenotto Suomen kanssa. Osa suomalaisuusaktiiveista järjestäytyi vuonna 1919 Länsipohjan toimikunnaksi, jonka yhtenä tavoitteena oli nostattaa myös Ruotsin puolen Tornionlaakson väestön suomalaiskansallisia tunteita. Toimikunnan piirissä esitettiin ajatuksia rajan siirtämiseksi Kalixjoelle, jotta ”suomalaisalue” olisi saatu yhden valtakunnan piiriin.¹⁷⁴⁰

Ruotsalaisten huolenaiheita lisäsi myös ensimmäisen maailmansodan jälkeinen kansainvälinen kehitys, joka mannereurooppalaisten imperiumien purkauduttua korosti kansojen ja kansallisten vähemmistöjen itsemääräämisoikeutta. Ruotsalaishallinnossa tornionlaaksolaisten mahdollisia itsemääräämisvaateita pidettiin valtiollisena uhkana. Kyse ei ollut pelkästään ihmisistä vaan myös pohjoisen alueen resursseista, kuten metsistä, maamineraalivarannoista ja vesivoimasta. Ruotsalaiset teettivät useita selvityksiä suomenkielisen väestönsä asenteista ja tulokset olivat helpottavan yksiselitteisiä: väestö oli kokenut aina olleensa ruotsalaisia ja halusi olla myös vastaisuudessa.¹⁷⁴¹

Suomen itsenäistymisen jälkeiset yleispoliittiset ja aatteelliset olosuhteet eivät siten olleet omiaan edistämään Tornionlaakson rajan madaltamista vaan pikemminkin päinvastoin. Suomi haki paikkaansa valtiona ja asemoitui ulkopoliittisesti useiden Venäjältä itsenäistyneiden valtioiden tavoin niin sanottuun reunavaltiosuuntaukseen. Euroopan turvallisuustilanteen heikentyessä Pohjoismaiden välinen yhteistyö koki kuitenkin arvonnousun, eikä Suomi nähnyt sille realistisia turvallisuuspoliittisia vaihtoehtoja. Maassa alettiin pitää myös aiempaa tärkeämpänä, että Suomi ja sen väestö mielletäisiin Skandinavian yhteyteen kuuluviksi. Ruotsille puolestaan oli olennaista pyrkiä pitämään Neuvostoliitto pois koillisrajaltaan, missä itsenäinen Suomi oli tärkeä puskurialue. Tornionlaakson kannalta suhteiden lämpenemisen osoituksena oli Suomen ja Ruotsin ulko- ja opetusministereiden vuonna 1937 alueelle tekemä vierailu. Sen tuloksena koottiin komitea käsittelemään rajaseudun erityisongelmia ja niiden yhteisiä ratkaisukeinoja. Suunnitelmien toteutuminen jäi vielä tuolloin sodan jalkoihin.

Suomen itsenäistymisen jälkeisistä jännitteisistä suhteista huolimatta rajanaapurivaltiot kuitenkin ylläpitivät Tornionlaaksossa aikaisempia oikeudellisia ja hallinnollisia järjestelyjä. Vuoden 1809 Haminan rauhan jälkeen tehdyt perusratkaisut, kuten suvereniteettisaarijärjestelmä säilyivät pitkälti ennallaan. Myös rajajokien hyödyntämiseen liittyvät kysymykset, kuten uitto ja kalastus jatkuivat Ruotsin ja keisarillisen Venäjän aiemmin sopimalta pohjalta. Poliittisista kiistoista huolimatta

1740 Kysymys länsirajan oikeasta paikasta ei ollut vain kiihkoilevan nuorison asia vaan esimerkiksi myös edellä mainittu Voionmaa katsoi, että: ”Ruotsin suomalaisten alueiden yhdistäminen sen sijaan sisältäisi yksinkertaisen, maantieteellisen, historiallisen ja valtiollisen oikeuden.” Ks. Voionmaa 1919, 206.

1741 Kansallisuusasetelmaa havainnollistaa jälleen maaherra Lassinantin kertomus eräästä Ruotsin puolen Tornionlaakson suomenkielisestä ruotsia osaamattomasta kansanmiehestä, joka vastasi kysymykseen kansallisuudestaan: ”Tuo on turhin kysymys mitä olen kuullut. Olen ruotsalainen.” Lassinantti katsoi tokaisun soveltuvan myös itseensä. Ks. Laukkanen 1984, 217.

molemmille valtioille oli tärkeää varmistaa, että kalastuksesta saatiin tuloja ja että metsäteollisuuden raaka-aineet pääsivät tuotantolaitoksiinsa.

Valtioiden tulli- ja kauppapolitiikka ja sen sääntely kehittyivät ajalle tyypillisesti kansallisvaltiolähtöisesti. Tässäkään mielessä Suomen itsenäistyminen ei merkinnyt muutosta kohti entisten aikojen rajatonta Pohjoiskalotin kauppaa. Silti myös Suomen itsenäistyttyä Tornionlaakson rajaseudun paikallisväestöä koskivat edelleen poikkeukset, jotka mahdollistivat tullivapaata tuontia omaan tarpeeseen. Paikallisväestön kannalta taloudellinen sääntely pitkälti mahdollisti autonomian aikaisten olosuhteiden säilymisen.

Rajan ylittävää taloudellista toimintaa koskevaa sääntelyä muutettiin kuitenkin usein, mikä teki siitä vaikeasti noudatettavaa. Sääntely ei myöskään ollut valtioiden välillä harmonisoitua. Tämä osaltaan kasvatti rajan eri puolten hinta- ja saatavuuseroja ja lisäsi houkutusta ryhtyä kiertämään tai rikkomaan sääntelyä. Yleinen ja paikallisväestön laajasti tukema salakuljetustoiminta eli joppaus oli valtioiden näkökulmasta torjuttavaa salakuljetusrikollisuutta. Etenkin jälkikäteen Tornionlaakson salakuljetus on usein kehystetty myönteiseksi ruohonjuuritason rajan ylittäväksi kansalaistoiminnaksi.

Tornionlaakson rajan liian tiukaksi koetun sääntelyn helpottaminen oli yksi ensimmäisistä kysymyksistä, joita Suomen ja Ruotsin rajakuntien välisessä yhteistyössä pyrittiin edistämään. Aiempaan tapaan etenkin jotkut paikalliset kauppiaat saattoivat kuitenkin kannattaa tiukkoja rajoituksia, koska ne suojasivat rajan ylittävältä kilpailulta. Taloudellista toimintaa koskevat sääntelylliset rajaesteet haittaavat vaihdantaa ja siten myös yleensä hyödyttävät joitakuita: oma taloudellinen intressi saattaa usein painaa periaatteellisia näkökohtia enemmän.

Tornionlaakson taloudellisen toiminnan sääntelyn ja sen noudattamisen välistä ristiriitaa ilmentää, että myös rajan viranomaiset saattoivat katsoa sormien läpi sääntelyn noudattamatta jättämistä, mikäli kokivat sen paikallisia olosuhteita huomioimattomaksi. Rajaseudun väestön parissa koettiin kuitenkin, että suomalainen sääntely oli ruotsalaista pikkutarkempaa ja sitä soveltaneet rajaviranomaiset ruotsalaisia virkaintoisempia. Erot muodollisessa sääntelyssä eivät kuitenkaan välttämättä olleet suuria, koska vastaitseenäistynyt Suomi muun muassa korvasi autonomian aikaisen tullitariffinsa omaksumalla Ruotsin tullitariffin lähes sellaisenaan. Sen sijaan autonomian loppuaikoina Suomessa alkanut kamppailu venäläistämistä vastaan oli kenties aikaansaanut suomalaisen oikeus- ja hallintokulttuuriin ruotsalaista suuremman taipumuksen korostaa lain kirjaimen täsmällistä noudattamista joustavamman tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijaan.

Suomen ja Ruotsin viranomaisten toimintaperiaatteiden mahdollisista eroista huolimatta ne tekivät edelleen muun muassa salakuljetuksen torjunnassa keskinäistä rajan ylittävää yhteistyötä, jolle ei ollut muodollista sääntelypohjaa. Vielä tuolloin varsin yhdenmukaisten Tornionlaakson kieli- ja kulttuuriolojen lisäksi sääntelemättömyyttä yhteistyötä arvioni mukaan osaltaan edesauttoi pohjoismainen käytännönlä-

heinen oikeuskulttuuri, joka oli rajan kummankin puolen viranomaisten toiminnan yhteistä perustaa.¹⁷⁴²

Tornionlaakson rajaviranomaisten rajan ylittävien toimintamuotojen jatkuvuus yli suurten valtiollisten muutosten ja paikallislähtöinen omaehtoisuus ilmentävät mielestäni ajatusta oikeudellisen muutoksen monitasoisuudesta. Rajaviranomaisille yhteinen pohjoismainen oikeuskulttuuri voidaan nähdä sellaiseksi oikeuden usein tempoilevan pintatason alapuoliseksi kerrokseksi, joka on vaimentanut tapahtumahistoriallisten muutostekijöiden, kuten vaihtelevien sisä-, ulko- ja aatepoliittisten suhdanteiden merkitystä toimintaan rajalla. Kyse on Tuorin käsittein yhtäältä konstituutiosuhteesta, jossa oikeuskulttuuri on tarjonnut mahdollistavia edellytyksiä sellaiselle Tornionlaakson rajaviranomaisten yhteistoiminnalle, jota ei ollut nimenomaisesti säännelty. Toisaalta yhteistyö ilmensi konstituutiosuhteen kääntöpuolta eli konkretisaatiovaikutusta: rajaviranomaisten käytännönläheinen sääntelemätön yhteistyö konkretisoi pintatason sääntelyn alapuolista pohjoismaista oikeuskulttuuria.¹⁷⁴³ Tässä mielessä Tornionlaakson rajan sääntelyn historia on myös sääntelemätömyyden historiaa, jos sääntelyllä tarkoitetaan vain lain kirjainta.

Tuorin kriittiseksi oikeuspositivismiksi kutsumassa mallissaan oikeuden pintatason ja oikeuskulttuurin alapuolella on vielä oikeuden syvärakenne, joka sisältää perustavanlaatuiset oikeudelliset kategoriat ja jonka muutos on kaikista hitainta. Valtionraja ja valtiosuvereniteetti voidaan nähdäkseni hahmottaa sellaisena historiallisesti rakentuneena käsitteellisenä syvärakenteena, joka on edellytyksenä sille, että nykyymmärryksen mukainen valtionraja on voinut olla olemassa Tornionlaakson oikeudellisessa ja sosiaalisessa todellisuudessa. Tässä mielessä suvereenihin territoriaalivaltioihin perustuva maailmanjäsenitys on sellaista meneillään olevaan historialliseen aikakauteen kuuluvaa tiedollista rakennetta, joka perustavanlaatuisella tavalla ehdollistaa oikeudellista ajattelua ja käytäntöä.¹⁷⁴⁴ Tornionlaakson rajassa on siten kyse yhdenlaisesta tilallis-oikeudellisesta kuvittelutavasta ja sen rajoja asettavista ja ylläpitävistä vaikutuksista.¹⁷⁴⁵ Ilman tällaista todellisuuden hahmotustapaa

1742 Ks. Thomas Wilhelmsson (2003), joka on Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien alkuvuosina todennut pohjoismaisen oikeuden olevan erityispiirteenään jollakin tavoin kansanomaisempaa kuin vaikkapa saksalaistyyppinen mannermainen oikeus. Wilhelmssonin mukaan tähän kuuluu muiden muassa sääntelyn tasolla tietynasteisen joustavuuden hyväksyminen ja oikeussysteemin tasolla tietynlaisen käytännönläheisyyden korostaminen: tilannekohtaisesti voidaan harkita siihen sopivaa järkevintä tai oikeudenmukaisinta ratkaisua.

1743 Ks. Tuori 2000, 229–232.

1744 Historiallisella aikakaudella tarkoitan tässä yhteydessä useiden vuosisatojen mittaista suvereeniksi miellettyjen territoriaalivaltioiden maailmanjärjestyksen aikaa, jota esimerkiksi Euroopassa edelsivät hajautetummat ja pitkälti muuhun kuin selkeästi territoriaalisuuteen perustuvat oikeusjärjestykset. Ks. esim. Miettinen 2021.

1745 Ks. Delaney (2010), joka käyttää käsitettä ”spatio-legal imaginaries”. Ne ovat taustalla tilallis-oikeudellisten asetelmien (settings/configurations) muodostamisessa. Delaney (2010, 135) mukaan nämä kuvitelmat ja niiden mukaiset asetelmat eivät kuitenkaan ole pysyviä vaan tilallis-oikeudellisia maailmoja voidaan aina määrittää uudelleen.

ei olisi voinut olla olemassa myöskään keskinäistä yhteistyötä tekeviä Suomen ja Ruotsin valtioiden rajaviranomaisia.

Tiedostan, että Tuorin kriittisen oikeuspositivismin malli koskee niin sanottua ”kypsää” modernia oikeutta.¹⁷⁴⁶ Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmien muutos tässä mielessä ”kypsiksi” toteutui vaiheittain ja nykynäkökulmasta kaiketi kunnolla vasta 1900-luvun loppupuolella. Tästä huolimatta malliin sisältyvää ajatusta oikeuden monitasoisesta muutoksesta voi mielestäni soveltaa analyttisena apuvälineenä Tornionlaakson rajan oikeudellisten olosuhteiden ymmärtämisessä myös Suomen itsenäistymistä seurannutta ajanjaksoa tarkasteltaessa. Pinnanalaisen oikeudellisen jatkuvuuden vuoksi valtiollisen itsenäistymisen kaltaisen merkkitapahtuman tuomat käytännön muutokset eivät välttämättä ole joka asiassa niin suuria kuin saattaisi olettaa.

Kuten todettua, vuosilukuihin perustuva historian jälkikäteen aikajaksottelu aina pelkistää todellisuutta. Myös Tornionlaakson rajan kannalta kansallisvaltiollisen erottelun henki alkoi kääntyä kohti Pohjoismaisen yhteistyön edistämistä jo ennen toista maailmansotaa. Yksinkertaisuuden vuoksi kuitenkin myös Suomen sotavuodet sisältyvät jaksottelussani vuodesta 1918 alkaneeseen ajanjaksoon, koska kyse oli pitkälti Suomen ja Ruotsin toimista riippumattomista poikkeusajoista. Suomessa maarajojen kuntien alueet määrättiin syksyllä 1939 matkustuskieltoalueeksi ja viimeisin Suomen ja Ruotsin rajaseudun liikkumisrajoituksia koskenut asetus oli voimassa vuoden 1948 loppuun saakka. Tähän asti Suomen länsirajan alue oli sääntelyllisesti rajaseutua myös valtiosisäisesti. Aiemmin Tornionlaakson rajan hallinta oli tiukentunut merkittävästi jo ensimmäisen maailmansodan aikana. Avoimiksikin mielletyt rajat saattavat muuttua äkillisesti suljetuiksi, jos valtion tai sen väestön säilyttämisen katsotaan olevan kyseessä.

Tornionlaakson asukkaiden sääntelyllinen erityisasema säilyi kuitenkin jossain määrin myös sota-aikoina. Sotienvälistä pohjoismaisen vapaan liikkuvuuden alkua edusti matkakorttijärjestelmä, jonka päättymisen jälkeen Suomen ja Ruotsin väli-

1746 Ks. Tuori (2000, 207–209), jonka mukaan kyse on vastaavanlaisesta idealisoidusta oletuksesta kuin H.L.A. Hartin käyttämänä ”terveen yhteiskunnan käsite”. Hartin (1986, 113) oikeusjärjestelmäkäsityksen mukaan ”terveessä yhteiskunnassa” (healthy society) kansalaiset hyväksyvät voimassa olevat normit yleisinä käyttäytymisstandardeina ja tuntevat velvollisuutta noudattaa niitä ilman välitöntä ulkoista pakkoa. Tuorilla (2000, 212, 223) ”kypsän” modernin oikeuden syvärakenteeseen kuuluvat etenkin oikeussubjektuuden ja subjektiivisten oikeuksien kategoriat. Kekkosen (1987, 91–93) mukaan Suomessa oikeussubjektuuden vahvistaminen ja oikeustoimikelpoisten oikeussubjektien piiriin laajentaminen liittyi autonomian ajan 1860-luvun alussa käynnistyneisiin sääntelyuudistuksiin, joiden yhteiskunnallisena tavoitteena oli vaihdannan edellytysten parantaminen. Viime kädessä kyse oli normiperustan luomisesta teollisuuskapitalistiselle yhteiskuntakehitykselle, jonka pontimena on vapaa taloudellinen kilpailu, ja jonka maalina on yrityksen näkökulmasta voitto ja koko yhteiskuntakehitystä ajatellen taloudellinen kasvu. Oikeussubjektuuden vahvistamisen lisäksi tavoitetta palvelleet oikeudelliset uudistusehdotukset koskivat myös vaihdannan esteiden karsimista, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden lisäämistä oikeussuhteissa ja pääomien kasaantumisen helpottamista. Teoreettis-ideologisella tasolla kysymys oli taloudellisen liberalismin etenemisestä ja merkantilistisen ideologian väistymisestä.

sellä rajaseudulla otettiin käyttöön jo ensimmäisen maailmansodan oloissa sovellettu niin sanottu rajapassi. Samoin omaan käyttöön tarkoitettujen hyödykkeiden hankkimisen rajaseutupoikkeuksia säilytettiin myös sotavuosina, vaikka sääntely oli tempoilevaa ja pikkutarkkaa ja siten salakuljetukseen kannustavaa. Suomen Tornionlaakson asukkaiden kannalta erityissäännökset kuitenkin merkitsivät ainakin periaatteessa osittaisia helpotuksia yleiseen sodanaikaiseen tiukkaan sääntelyyn ja säännöstelyyn. Tornionlaakson rajaseutupoikkeuksista säädettiin tuolloiseen tapaan monien muiden asioiden ohella eduskuntalakien sijaan asetustasoisesti.¹⁷⁴⁷ Tässä mielessä ainakin Suomen puolen Tornionlaakson asukkaiden muodollisoikeudellinen erityisasema oli vahvempi kuin koronakriisin valtiollisten rajoitustoimien alettua keväällä 2020. Tuolloin niin sanottujen rajayhteisöjen oikeuksia määriteltiin aluksi rajaviranomaisten päätöksillä ja myöhemmin valtioneuvoston päätöksillä ja periaatepäätöksillä. Suomen Tornionlaakson sota-aikainen erityissääntely voidaan mielestäni nähdä jatkumona jo vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksesta alkaneelle sääntelykäytännölle, jossa läntisen rajaseudun erityisolosuhteet oli sääntelyllisesti tunnustettu ja tunnustettu korkealla normitasolla.

Suomen ja Neuvostoliiton välisen rauhan palauttamisen ehtona oli syyskuun 1944 välirauhansopimuksen mukaisesti, että Suomi riisuisi aseista maassa olleet saksalaiset ja luovuttaisi heidät liittoutuneiden eli käytännössä Neuvostoliiton sotilasjohdolle. Tämä merkitsi lopulta sotatoimien aloittamista saksalaisia vastaan, joita oli nimenomaan Lapissa paljon. Lapin läänistä evakuoitui väestöä pakolaisiksi Ruotsiin. Moni rajaseudun asukas sai majoituksen ja muuta apua Ruotsin puolella asuivilta sukulaisilta tai tuttaviltaan. Pakon sanelemana Lapin sota yhtäältä edisti rajan ylittäviä kontakteja ja yhteistyötä, mutta toisaalta kasvatti rajan länsi- ja itäpuolen välistä elintasoeroa. Ruotsi sai katkeamattomasti jatkaa jo käynnistämäänsä hyvinvointivaltion rakentamista, mutta Suomi oli sotien myötä runneltu ja monin tavoin aiempaa ahtaammassa asemassa ollut valtio. Tällä oli välillistä merkitystä Tornionlaakson rajan rakentumisen kannalta. Etenkin ruotsalainen hyvinvointivaltiosääntely ja sen mukaiset palvelut tavoittivat Ruotsin puolen Tornionlaakson aikaisemmin ja kattavammin kuin vastaava suomalainen kehitys rajan itäpuolen.

1747 Seppo Tiihosen (1985, 300–302) mukaan sota-aikojen myötä valtioneuvostoon luotiin uusia hallintokäytäntöjä ja se sai valtuudet ohjata omaa toimintaansa ja yhteiskuntaa aiempaa voimakkaammin. Tämä johti asetustasoisien sääntelyn yleistymiseen. Osa valtioneuvoston poikkeusvaltuuksista jatkui pitkälle 1950-luvulle saakka, mikä muutti itsenäisyyden alkuvuosikymmenten aikoina vakiintunutta sääntelykäytäntöä. Eduskunnan ja valtioneuvoston välillä voitiin nähdä tapahtuneen valtasiirtymä, joka Tiihosen mukaan perustui valtioneuvoston sisäisiin koordinoitukäytäntöihin ja valtioneuvoston sisäistä koordinoitua koskeneisiin säädöksiin; eduskunnan ja tasavallan presidentin päätöksentekoa ja toimintaa koskevat säännökset eivät olleet muuttuneet.

1.3 Lähentymisen aika 1948–2001

Tornionlaakson rajan sääntelyn kolmannen muutosvaiheen aloituskohdaksi olen valinnut vuoden 1948. Tuolloin merkittävä osa rajan sodanaikaisesta poikkeussääntelystä oli päättynyt ja rajalla oli alettu palata kohti normaaliaikojä. Oikeusjärjestelmän tasolla Suomi pystyi irtautumaan verrattain hyvin sota-ajan erityishallinnosta, eivätkä oikeusvaltiollisuutta kaventaneet ajattelutavat ja toimintamuodot jääneet Suomen ja Ruotsin välisen rajayhteistyön kannalta liian hallitseviksi.¹⁷⁴⁸ Ajanjakson alkua toisaalta määrittivät Suomen muuttuneen aseman kansainvälisöikeudelliset raamittajat eli vuoden 1947 Pariisin rauhansopimus ja Neuvostoliiton kanssa vuonna 1948 tehty YYA-sopimus. Melkein mikä tahansa muu mahdollinen tapahtumainkulku olisi eittämättä ollut Suomen valtiollisen aseman kannalta vielä vaikeampi, jolloin Tornionlaakson rajasta ei kaiketi olisi voinut tulla sotienjälkeisen pohjoismaisen ja länsieurooppalaisen yhdentymisen esimerkkialuetta.¹⁷⁴⁹

Pakon edessä tehdyn YYA-sopimuksen vastapainoksi Suomelle tuli elintärkeäksi edistää aitoa ystävyyttä, yhteistoimintaa ja avunantoa sille parhaan maaryhmän eli Pohjoismaiden kanssa. Lähentyminen Pohjolaan ja erityisesti Ruotsiin oli keino pyrkiä turvaamaan Suomen suvereniteettia tavalla, jota Neuvostoliitto kohtalaisesti sieti. Itsenäisyyden alkuvuosien ”läntisen suojamuurin” sijaan Tornionlaakson rajasta tuli Suomelle tärkeä yhteys länteen. Ruotsin kannalta Suomen muuttunut asema herätti huolen siitä, että puna-armeija tulisi esimerkiksi YYA-sopimusartikloihin vedoten ”avustamaan” Suomea Tornionlaakson rajalle ja Pohjanlahdelle. Ruotsi pyrki tasapainoilemaan idän ja lännen välissä, eikä Neuvostoliitto halunnut provosoida sitä liittoutumaan sotilaallisesti, kuten saksalaismiehityksen kärsineet Norja ja Tanska olivat tehneet.¹⁷⁵⁰ Tätä kylmän sodan aikaista asetelmaa on kutsuttu Pohjolan tasapainoksi.

1748 Saksan kanssa samalla puolella sotineista maista Suomi oli poikkeus, koska sen valtiolliset institootiot säilyivät ja jatkoivat katkeamattomasti toimintaansa niin sota-aikana kuin sen jälkeen.

1749 Ensinnäkin Suomi vältti sotilaallisten etukäteisasetelmien kannalta varsin todennäköisen neuvostomiehityksen ja pääsi toisaalta irtautumaan natsi-Saksan valtapäiiristä siinä vaiheessa, kun Saksa ei kyennyt tätä enää sotilaallisesti estämään. Suomi ei myöskään ennen sotia luisunut monien vastaitsenäistyneiden valtioiden tavoin oikeistodiktatuuriksi. Maasta ei sotienjälkeisinäkään vuosina tullut niin sanottua kansandemokratiaa eli täysivaltaisuutensa tosiasiallisesti menettänyttä pakkojäsentä Moskovan alaisessa harvainvaltaisessa itäblokkissa. Tämä oli arvioni mukaan mahdollista yhtäältä Suomelle suosiollisesti vaihdelleiden suurvaltapolitiittisten asetelmien ja toisaalta Suomen pohjoismaisen yhteiskunta- ja oikeuskulttuurisen rakenteen sitkeyden ansiosta. Sitä ilmentää esimerkiksi, että Ruotsiin pakolaisiksi siirtyneille suomalaisille toteutettiin mahdollisuus osallistua keväällä 1945 järjestettyihin eduskuntavaaleihin Lapin sodan vielä jatkuessa. Ks. Kekkonen (2016, 174, 410), jonka mukaan demokratian rajoittamiseen tai sen diktatuurilla korvaamiseen johtanut oikeistosuuntaus oli yleinen trendi sotien välisen ajan Euroopassa. Tähän suuntaan mentiin Baltian maissa, Puolassa, Balkanilla sekä useissa Keski- ja Etelä-Euroopan valtioissa.

1750 Myös Suomen tasavallan presidentti J. K. Paasikivi kirjasi päiväkirjaansa vuonna 1948 olevan Suomen kannalta parempi, että länsiblokki ei ulottaisi itärajaansa Tornionjoelle. Ks. Paasikiven päiväkirjamerkintä 30.11.1948 teoksessa Blomstedt – Klinge 1985.

Suomen tuolloinen pääministeri J.K. Paasikivi joutui toteamaan Ruotsin hallitukselle vuonna 1945, että olosuhteiden pakosta suomalaisten oli suhtauduttava pidättyvästi aktivoituneeseen pohjoismaiseen yhteistyöhön, mitä ei tullut tulkita kiinnostuksen puutteeksi. Neuvostoliiton vastustuksen vuoksi Suomi ei päässyt heti mukaan vuonna 1952 perustettuun Pohjoismaiden neuvostoon, mutta Stalinin kuoleman jälkeisessä suojasäässä Moskova lopetti jäsenyyden vastustamisen. Suomen liittymistä neuvostoon vuonna 1955 on jälkikäteen pidetty yhtenä Suomen elintärkeistä linkeistä länteen. Ruotsin tavoin Suomi pääsi osallistumaan myös tietyn erityisjärjestelyin länsieurooppalaiseen taloudelliseen yhteistyöhön. Sen myötä Tornionlaakson raja alkoi tulla yhä enemmän paitsi pohjoismaisten yhteistyösopimusten myös läntistä vapaakauppaa edistämään pyrkineen markkinasääntelyn piiriin.¹⁷⁵¹

Tornionlaakson raja alkoi siten vaihteittain muuttua eurooppalaiseksi teknokraattisen sääntelyn taloudelliseksi sisärajaksi jo ennen maiden EU-jäsenyyksiä vuonna 1995. Varsinkin rajan ylittävän taloudellisen toiminnan, kuten tullisääntelyn osalta Suomi ja Ruotsi alkoivat 1900-luvun puolivälin jälkeen sopeuttaa lainsäädäntöään länsieurooppalaisten yhteistyöjärjestelyjen edellyttämällä tavalla. Tällä on nähdäkseni ollut Tornionlaakson rajaa madaltava vaikutus ainakin siinä määrin kuin pohjoismaisella yhteistyöllä. Mikäli Suomen ulkopoliittinen asema olisi ollut niin heikko, että se ei olisi voinut olla läntisissä yhteistyöjärjestelyissä mukana, Tornionlaakson rajan sääntelyllinen ja muu dynamiikka olisi kaikesti muodostunut täysin toisenlaiseksi.

Suomen sotilaallisen ja poliittisen aseman huteruus oli Ruotsin kannalta eittämättä Tornionlaakson rajan ylittävien toimintamuotojen kehittämisessä huomioitava riski. Tämä ei ilmene suoraan lähdeaineistona hyödyntämistäni valtiopäiväasiakirjoista tai muista jo laatimisaikanaan julkisista virallisista dokumenteista. Kuitenkin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin rajaviranomaisten yhteistyön institutionalisoimista koskeneen rajatulliyhteistyösopimuksen tekemisen aikaan ruotsalaisessa valtiopäiväkeskustelussa nostettiin esiin syksyn 1961 noottikriisistä kummunneita huolia, jotka koskivat Neuvostoliiton pyrkimyksiä kaventaa Suomen liikkumatilaa ja sen vaikutuksia Ruotsin asemaan. Ruotsalaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella maan sotilasjohdossa esitettiin ainakin vielä 1960-luvulla epäilyjä, ryhtyisikö Suomi tekemään vastarintaa neuvostojoukoille. Jos ryhtyisi, ruotsalaisoletusten mukaan se olisi nujerrettu helposti. Pohjoisen itärajan turvaamiseksi ruotsalaisiin sotilaallisiin suunnitelmavaihtoehtoihin kuului muun muassa Suomen puoleisen Tornionlaakson rajalle johtavan liikenneinfrastruktuurin tuhoaminen ja rajan sulkeminen oman väestön evakuoinnin turvaamiseksi.

1751 Suomelle ja Ruotsille olisi jo tätä aiemmin ollut varattuna rooli myös toisenlaisille mutta onneksi toteutumattomille sisämarkkinoille, joita natsi-Saksan piirissä kaavailtiin. Saksan tuolloisen hallinnon tavoitteena oli saada aikaiseksi johtamansa Euroopan suurtaalousalue, jonka määräysvallan alle muun muassa Suomen ja Ruotsin metsäteollisuus olisi alistettu. Ks. Seppinen 1990, 276–284.

Arvioni mukaan Suomen tosiasiallisesti kaventuneen mutta suhteellisen vakaan suvereenisuuden säilyminen oli välttämätön edellytys sille, että Ruotsi saattoi omien turvallisuusintressiensä kannalta pitää Tornionlaakson rajaa avoinna ja edistää sen ylittävän toiminnan oikeudellista ja muuta kehittämistä.¹⁷⁵² Tarkoituksenani ei ole ruotsalaisten asenteiden tai suunnitelmien jälkikäteinen tuomitseminen. Valtion itsesäilytys on sen ylin päämäärä ja jopa kaikkein äärimmäisten käytettävissä olevien keinojen hyödyntäminen saattaa olla sen nimissä myös kansainvälisoikeudellisesti hyväksyttävää.¹⁷⁵³ Kyse on siitä, että valtiolliselta kannalta raja ja sen ylittävä toiminta on tilanteen edellyttäessä alisteista valtion ydinintresseille. Jossain mittakaavassa tätä toimintalogiikkaa edusti myös Suomen valtio rajoittaessaan vuonna 2020 voimakkaasti ja yksipuolisesti Tornionlaakson rajan ylittävää liikkumista: lännestä tuleva uhka valtiolle ja sen väestölle koettiin erittäin vakavaksi.

Ruotsissa oli pitkälti nationalistisista ja turvallisuuspoliittisista syistä aiemmin karsastettu liian tehokkaita Tornionlaakson rajan ylittäviä infrastruktuuriyhteyksiä. Sotien jälkeisinä vuosikymmeninä niitä alettiin parantaa valtioiden keskenään sopimalla tavalla aluksi losseja rakentamalla. Lossit korvattiin myöhemmin silloilla, joiden rakentamisen kustannustenjaosta sovittiin maiden välisillä erillisillä valtiosopimuksilla.¹⁷⁵⁴ Joet olivat välittäneet Tornionlaakson yhteyksiä jo kauan ennen vuoden 1809 rajaa, mutta uusi rajan ylittävä liikenneinfrastruktuuri kytki alueen entistä tiiviimmin pohjoismaisiin ja eurooppalaisiin liikenneverkkoihin.

Paikallisia sähkölinjoja oli jo aiemmin rakennettu rajan ylittävästi, mutta sotien jälkeisinä vuosikymmeninä Suomi ja Ruotsi yhdistettiin myös kantaverkoistaan toisiinsa. Siirtoyhteyksien edelleen tiivistämisen ja eurooppalaisen sisämarkkinasääntelyn omaksumisen myötä Suomi ja Ruotsi ovat sittemmin tulleet osaksi

1752 Suomen omilla toimilla ja idänpolitiikalla oli tässä varmasti myös merkitystä. Jos esimerkiksi presidentti Kekkonen vuonna 1968 neuvostoliittolaisille luottamuksellisesti esittämät kaavailut Suomen Norjan vastaisten raja-alueiden vaihdosta Viipuriin ja sen lähialueisiin olisivat aikanaan tulleet julkisuuteen, tämä olisi eittävästi vaikuttanut tuhoisasti Ruotsin suhtautumiseen Suomeen ja siten romuttanut Tornionlaakson rajan yhteistyöolosuhteet. Kyse oli Kekkonen omavaltaisesta toiminnasta, joka tuli julkisuuteen vasta 1990-luvulla arkistolähteistä. Tuolloisessa tilanteessa Neuvostoliiton johto katsoi, että ehdotetun kaltainen aluevaihto ei ollut Neuvostoliiton kokonaisintressien kannalta mahdollinen. Ks. Suomi 1996, 60–65.

1753 Ks. esim. YK:n Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto 8.7.1996 ydinaseiden käytöllä uhkaamisen tai niiden käytön sallittavuudesta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, [kohta 105 (2)E]: ”However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake.” International Court of Justice. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion of 8 July 1996.

1754 Yhteyksien parantamisen oikeudellisenä taustana oli osaltaan vuoden 1962 pohjoismainen niin sanottu Helsingin sopimus. Sen liikenneyhteyksiä koskeneiden määräysten mukaan Pohjoismaiden oli pyrittävä lujittamaan liikenteen alalla jo aloitettua yhteistyötä ja kehitettävä sitä maiden välisten yhteyksien ja tavaravaihdon helpottamiseksi.

eurooppalaista energiaunionia. Tornionlaakson rajasta on erilaisten infrastruktuuriyhteyksien myötä muodostunut molempien valtioiden huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeä yhteyspiste, eikä sitä tältä osin voitaisi enää sulkea ilman vakavia molempia valtioita koskevia seurauksia. Tämä ilmentää mielestäni toisen maailmansodan jälkeisen eurooppalaisen markkinasääntelyn taustatajattelun voimaa. Maailmansotien kauhukokemusten pohjalta tarkoituksena oli aikaansaada valtioiden itsekkäälle ja usein aggressiiviselle omaneduntavoittelulle pidäkkeitä. Muun muassa juuri energiayhteydet ovat olleet väline, jolla valtioita on kytketty tiiviimmin toisiinsa ja suitsittu niiden omavaltaisia mahdollisuuksia määrätä toiminnastaan.¹⁷⁵⁵

Suomen ja Ruotsin kannalta toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet olivat pohjoismaisen ja eurooppalaisen integraation hengessä alati syvenevän ja monipuolistuvan rajoja madaltavan yhteistyön aikaa. Tätä edusauttoivat osaltaan ihmisten rajan ylittävää liikkuvuutta mahdollistaneet vuoden 1954 pohjoismainen työmarkkinasopimus sekä vuoden 1955 pohjoismainen sosiaaliturvasopimus. Suomen ja Ruotsin elintasoeron vuoksi muuttoliikkeen pääsuunta oli kuitenkin idästä länteen. Tornionlaakso toimi osaltaan välietappina kohti Etelä-Ruotsin teollisuuskeskuksia. Muiden maahanmuuttajien tavoin suomalaiset olivat Ruotsin talouden kannalta hyödyllisiä raskaiden ja likaisten töiden tekijöitä, joiden toisaalta koettiin aiheuttavan häiriötä ruotsalaisilla työmarkkinoilla ja osin käyttäytyvän epäruotsalaisesti.¹⁷⁵⁶ Myös Pohjoismaiden välisen liikkumisen 1950-luvulla vapauttaneen passiunionin osalta Ruotsin valtiopäiväkeskustelussa kannettiin huolta siitä, että se helpottaisi myös suomalaisen häiriöaineksen liikkumista. Suomalaisia veti Tornionlaakson rajan länsipuolelle ja muualle Ruotsiin parempi palkkataso, laajemmat sosiaalietuudet ja esimerkiksi väljemmät asumisolot. Tornionlaakson raja oli vielä pitkään sotien jälkeen vauraan teollisuusmaan ja sodasta kärsineen verrattain köyhän valtion ja niiden väestöjen välinen raja.

Valtioiden lisääntyneen yhteistyön lisäksi myös Tornionlaakson kuntien välinen rajan ylittävä yhteistyö alkoi kehittyä sotien jälkeen. Suomen puolen rajakunnat olivat perustaneet Tornionlaakson kuntain toimikunnan jo vuonna 1923, mutta sen alkuperäisenä toiminta-ajatuksena oli yhteistyön tiivistämisen sijaan ollut pärjätä paremmin ruotsalaisia vastaan käydyssä yhteiskunnallisessa kilpailussa. Ruotsissa vastaava toimielin Tornedalskommunernas förbund perustettiin vasta vuonna 1941.

1755 Valitettavasti Euroopan turvallisuus- ja sotilaspoliittisessa ympäristössä jo aiemmin tapahtuneet ja Ukrainan sodan myötä suurkonfliktiksi laajentuneet muutokset ovat osoittaneet tällaisen länsimaiden keskinäisriippuvuuden merkinneen myös kollektiivista haavoittuvuutta.

1756 Ongelmia pyrittiin ratkomaan muun muassa asettamalla työnantajille lainsäädännössä velvollisuuksia järjestää ulkomaalaisille ruotsia taitamattomille työntekijöilleen palkallista koulutusta ruotsin kieleen ja ruotsalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseksi. Samalla ulkomaalaisten työntekijöiden palkkaamisen kustannukset nousivat, minkä toivottiin suosivan ruotsalaisten työllistymistä. Kielikoulutussääntely ei koskenut muita pohjoismaalaisia tai niitä suomalaisia, joiden äidinkieli oli ruotsi.

Muuttuneiden olosuhteiden mukaisesti sen tehtävänä oli kilpailun sijaan alusta asti edistää suomalaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Toiminta oli alkuun satunnaista ja käsiteltävät kysymykset käytännönläheisiä, kuten rajakaupan esteiden vähentäminen. Etenkin 1960-luvulla vaikuttamistyön keskiöön nousivat alueelliset teollisuus- ja elinkeinohankkeet.

Toimikuntien merkitys alkoi kuitenkin vähentyä sitä mukaa kun maiden julkishallinnot kasvoivat. Suoraan pääkaupunkien kanssa asioimisen sijaan kummankin maan rajakunnat alkoivat olla yhteyksissä ensisijaisesti omien valtioidensa aluehallintoihin. Samoin toimikuntien toiminta-alueille perustettiin uudenlaisia kansallisia organisaatioita, jotka suuntasivat toimintaa yhä enemmän valtiosisäiseksi. Valtioiden nykyaikaistumiseen liittyneet sisäiset kehitystekijät siten osaltaan loitonsivat rajakuntia toisistaan. Yhteistyön jälleen tiivistämiseksi Suomen ja Ruotsin puolen kunnat perustivat yhteisen Tornionlaakson neuvoston vuonna 1987, minkä myötä erilliset kuntain toimikunnat lakkautettiin. Neuvoston tehtäväksi määriteltiin elinkeinotoiminnan sekä muun rajan ylittävän kehityksen ja yhteistyön edistäminen, mutta julkisoikeudellista asemaa sillä ei ole ollut.

Vastaavasti Tornionlaakson kuntien kahdenvälinen rajan ylittävä yhteistyö alkoi tiivistyä etenkin 1960-luvulta lähtien. Pisimmälle mennyttä ja monipuolisinta yhteistoiminta oli Tornion ja Haaparannan välillä. Se alkoi aluksi kunnallisten palvelujen ja toimintojen yhteiskäyttönä. Kansallisen lainsäädännön kehitys toi osaltaan kannustimia yhteistyön syventämiseen, koska Ruotsin vuoden 1969 uusi ympäristönsuojelulaki edellytti kunnilta jätevesien puhdistamista. Tornio ja Haaparanta tekivät vuonna 1971 sopimuksen yhteisestä Haaparannalle sijoitettusta jätevedenpuhdistamosta, mikä oli rajakuntien välisen sopimusperustaisen yhteistyön merkkipaalu. Myöhemmin kunnat yhdistivät keskinäisten sopimusten pohjalta myös kaukolämpöverkkonsa ja sopivat virallisesti muun muassa palo- ja pelastustoimen yhteistyöstä. Kunnat tiivistivät myös pitkään lähinnä vapaamuotoisesti tekemäänsä koulutusyhteistyötä, jonka huipentumana oli vuonna 1989 perustettu yhteinen kielikoulu ja vuosituhannen vaihteessa kokeiluluontoisesti toiminut eurolukio.¹⁷⁵⁷ Syksyllä 2022 kunnat tekivät yhteisymmärryksessä päätöksen kielikoulun lopettamisesta.

Muiden Tornionlaakson kuntien tavoin Tornion ja Haaparannan rajan ylittävää yhteistyötä oli tehty valtaosin vastavuoroisuusperiaatetta noudattaen niin sanottujen herrasmiespöytäkirjojen pohjalta. Säännelemättömän rajan ylittävän viranomaisyhteistyön tavoin tämä oli mahdollista, koska myös useilla rajakunnissa työskente-

1757 Kuntien sopiman mukaisesti kielikoulun yhteiset opetussisällöt tuli laatia siten, että ”peruselementeissä korostuu Suomen ja Ruotsin yhtäläinen kulttuuriperinne, pitkä yhteinen historia ja hyvin pitkälle samankaltainen yhteiskuntajärjestelmä.” Opetusta pyrittiin rakentamaan mahdollisimman paljon myös ”Tornionlaakson yhteisen kulttuuriperinnön varaan.” Ks. Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989. Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

levillä oli yhteinen tornionlaaksolainen kieli- ja kulttuuriperusta. Lisäksi Suomen ja Ruotsin oikeus- ja hallintokulttuurien yhteneväisyydet, mukaan lukien kunnallisen itsehallinnon periaate tekivät luottamukseen ja vastavuoroisuuteen perustuvat käytännöt mahdollisiksi, vaikka niille ei olisi ollut säädännäistä tai edes kirjallisesti sovittua perustaa.

Vuonna 1979 voimaan tullessa kunnallista yhteistyötä yli pohjoismaisten valtionrajojen koskevassa sopimuksessa valtiot tunnustivat muodollisesti kuntiensä oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa, kunhan kunkin maan lainsäädäntö ja muut määräykset sen sallivat. Sopimuksen tarkoituksena ei ollut ollut laajentaa kuntien oikeudellisen toimivallan rajoja. Siinä muun muassa määrätään, että kunnilla ei ole sen nojalla toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen maan kunnalle. Samoin eurooppalaisessa yhteistyössä tehdyt paikallista ja alueellista rajan ylittävää toimintaa koskevat sopimukset eivät ole lisänneet kuntien toimivaltuuksia.¹⁷⁵⁸ Sopimuksissa oli kyse lähinnä yhteistyön periaatteellisesta oikeuttamisesta valtioiden täysivaltaisuutta kaventamatta.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen syventynyt ja maantieteellisesti laajentunut länsieurooppalainen integraatio johti myös Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksiin. Sen myötä Tornionlaakson rajan ylittävä yhteistyö alkoi kattaa myös esimerkiksi unionin rakennerahasto-ohjelmiin liittyvän yhteisen valmistelun ja toimeenpanon. Eurooppalainen lähentyminen antoi liikevoimaa rajaseutujen yhteistyön syventämiselle. Kehitys herätti Tornionlaaksossa toiveita niin sanotun alueiden Euroopan idean käytännön toteuttamisesta. Ajateltiin, että olisi mahdollista palata yhä enemmän kohti vuotta 1809 edeltänyttä Tornionlaakson rajattoman yhtenäisyyden aikaa. Tässä hengessä Tornio ja Haaparanta olivat perustaneet jo vuonna 1987 yhteisen Provincia Bothniensis -nimisen yhteistyöelimen, jonka johtoon nimettiin ”kuvernööri” yhdestä ja ”varakuvernööri” toisesta maasta. Tornionlaakson neuvoston tavoin tälläkään yhteistyöelimellä ei ollut julkisoikeudellista asemaa.

Yleisen yhdentymiskehityksen hengessä niin Suomessa kuin Ruotsissa alettiin pitää tarpeellisena myös kunnallisen rajan ylittävän yhteistyön oikeudellista laajentamista. Maiden hallitukset sopivat vuonna 1997 tutkivansa mahdollisuuksia helpottaa pohjoista rajakunnallista yhteistyötä. Tarkoituksena oli mahdollistaa maiden lainsäädännössä rajan ylittävän julkista valtaa käyttävän kuntayhtymän tai kuntainliiton perustaminen. Suomen valmistelu eteni vuonna 1998 hallituksen esitykseksi asti. Eduskunta hylkäsi esityksen puutteellisesti valmisteltuna, mutta kannatti itse tavoitetta. Eduskunta edellytti hallituksen selvittävän mahdollisuudet aikaansaada määrättyissä tehtävissä julkisen vallankäytön salliva rajakunnallinen yhteistyöelin. Myös Suomen eduskunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella yhteistyöelimen aikaansaaminen vaikutti paitsi integraatioketkeytyksen kannalta

1758 Ks. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja; Eurooppalainen puiteyleissopimus paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnan rajojen.

tarkoituksenmukaiselta myös esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisesti verrattain ongelmattomalta. Arvioin asian jatkovalmistelun vaiheita rajan sääntelyn seuraavan ajanjakson yhteydessä, koska 2000-luvulla esiin nostettuja oikeudellisia ongelmia ei vielä vuonna 1998 vastaavassa määrin tunnistettu. Vielä tuolloin rajakunnallisen yhteistoiminnan edistämiseen liittyi enemmän kehitysoptimismia ja pyrkimystä ratkaisukeskeisyyteen kuin hieman myöhemmin.

Suomen ja Ruotsin valtioille kuuluvaa toimivaltaa oli kuitenkin luovutettu alueelliselle toimielimelle jo vuoden 1971 rajajokisopimuksella, jolla perustettiin Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Sopimusta sovellettiin maiden rajajokiin sekä Tornionjoen suulla olevaan merialueeseen. Sen aineellinen soveltamisala kattoi vesistöön rakentamisen ja muut vesitalousasiat uutto lukuun ottamatta, vesiensuojelun sekä kalastuksen. Sopimuksen määräykset olivat ensisijaisia kansalliseen oikeuteen nähden. Sen tekemisen taustalla olivat yhtäältä tuolloin ajankohtaiset suunnitelmat rajajokien hyödyntämisestä vesivoiman käyttöön sekä yleinen kansainvälisen vesioikeuden kehitys, joka korosti kansallisen suvereniteetin ehdottoman vaalimisen sijaan rajan ylittävien vesialueiden yhteishallintaa ja valtioiden intressien tasapuolista huomioimista.

Suomi ja Ruotsi katsoivat, että rajavesistöjen tarkoituksenmukainen käyttö ei onnistuisi ilman laajaa sopimusta ja yhteistä laajat valtuudet omannutta toimielintä. Vuoden 1972 alusta toimintansa aloittanut rajajokikomissio toimi sopimuksen soveltamisalalla vesituomioistuimen kaltaisena lupaviranomaisena. Sen toimivaltuudet olivat selvästi laajemmat kuin rajavesistösovimuksissa perustetuilla toimielimillä tyyppillisesti. Sopimuksen yhteisessä valmistelumietinnössä tai valtioiden kansallisissa hyväksymismenettelyissä ei nähty sopimusmääräysten tai rajajokikomission aseman osalta oikeudellisia ongelmia. Asiaa ei käsitelty kummankaan maan valtiopäivillä perustuslakivaliokunnassa, eikä mietintövaliokunnilla ollut huomautettavaa. Katsottiin, että sopimusjärjestely ei merkinnyt täysivaltaisuuden rajoittamista, koska tarvittaessa asiat oli mahdollista alistaa maiden hallituksille. Vuoden 1971 rajajokisopimuksen valmistelu, tekeminen ja kansalliset hyväksymismenettelyt mielestäni ilmensivät Suomen ja Ruotsin tuolloista varsin mutkatonta sääntelykulttuuria. Myös sopimuksen oikeudellinen pohjatyö tehtiin osana maiden yhteistä valmistelua.

Varsin nopeasti rajajokisopimusta ja etenkin rajajokikomissiota alettiin kuitenkin pitää molemmissa valtioissa vanhanaikaisena ja oikeudellisesti ongelmallisena. Alkuperäisen rajajokisopimuksen nojalla komission päätöksistä ei voinut valittaa muiden kuin korvauskysymysten osalta, mikä alettiin nähdä sopimuksen vakavimmaksi perus- ja ihmisoikeusongelmaksi. Oikeudellisia ongelmia aiheuttivat myös rajajokikomission laajat toimivaltuudet päättää kalastusta koskevista säännöistä. Näiden ongelmien myötä Suomi ja Ruotsi kavensivat osittain komission toimivaltuuksia jo vuoden 1971 sopimuksen voimassaoloaikana.

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen jälkeen molemmat valtiot olivat myös sitoutuneet monenlaisiin vesi- ja ympäristöoikeudellisiin kansainvälisiin vel-

voitteisiin, joiden soveltaminen koettiin ongelmalliseksi sopimuksen soveltamisalueella. Maiden EU-jäsenyyksien myötä lisäksi unionin vesi- ja ympäristöoikeudellisten normiston toteuttaminen katsottiin mahdottomaksi vanhan rajajokisopimuksen ollessa voimassa. Siten 1990-luvun puoliväliin mennessä molempien valtioiden keskushallinnoissa oli tunnistettu rajajokisopimuksen ja -komission uudistustarve, vaikka monilta osin komission käytännön työhön rajan ylittävänä elimenä oltiin myös tyytyväisiä.¹⁷⁵⁹ Mielestäni rajajokisopimuksen tekemisen jälkeen verrattain nopeasti esiin nousseet oikeudelliset ongelmat havainnollistavat hyvin Tornionlaakson rajan oikeudellisen kokonaisuhteyden muutosta. Vielä vuonna 1971 oikeudellisesti ja periaatteellisesti hyväksyttävästä rajan ylittävästä järjestelystä oli tullut vain parissa vuosikymmenessä perus- ja ihmisoikeudellisesti, valtiosääntöoikeudellisesti, kansainvälisoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti ongelmallinen. Rajajokisopimuksen muuttamisen lopulliset ratkaisut tehtiin kuitenkin vasta 2000-luvun puolella ja silloisessa oikeudellisessa ympäristössä eli jaotteluni mukaan Tornionlaakson rajan seuraavassa sääntelyvaiheessa.

Suomen ja Ruotsin välisen vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimuksen tekeminen ja myöhempi laajentaminen edusti rajajokisopimuksen tavoin toisen maailmansodan jälkeistä rajan sääntelyllistä madaltamista. Sopimuksen tavoitteena oli helpottaa Suomen ja Ruotsin välistä liikennettä sekä yksinkertaistaa tullivalvontaa. Sopimuksen mukaisesti rajatulliyhteistyötä tehtiin molempien valtioiden alueella sijainneella valvontavyöhykkeellä. Kumpikin valtio sitoutui sallimaan toisen valtion tullimiesten harjoittaa sopimusyhteistyöhön kuulunutta tullitointa oman alueensa tullivalvontavyöhykkeellä. Tällä alueella saatiin käyttää myös toisen valtion lainsäädännön mukaisia pakkokeinoja sillä edellytyksellä, että se oli kummankin valtion lainsäädännön mukaista. Sopimuksen hyväksymistä koskevien valtiopäiväasiakirjojen mukaan Suomen ja Ruotsin lainsäädäntö todettiin varsin samanlaiseksi, eikä säännösten soveltamisen epäyhdenmukaisuutta pidetty uhkana.

Rajatulliyhteistyösopimuksen kansalliset hyväksymiset olivat valtiopäiväasiakirjojen perusteella vuoden 1971 rajajokisopimuksen tavoin mutkattomia prosesseja. Yhteistyösopimukseen ei katsottu liittyneen ongelmia esimerkiksi valtioiden täysivaltaisuuden tai yksilöiden oikeuksien kannalta. Valtiopäiväasiakirjoissa todetun mukaisesti sopimus tosiasiallisesti vain saattoi jo pitkään tehdyn Tornionlaakson käytännön tulliyhteistyön muodollisen sääntelyn piiriin. Tätä pidettiin etenkin Ruotsissa tärkeänä. Sääntelytarve ajoittui 1900-luvun puolivälin jälkeiseen aikaan, jolloin yhteiskunnan eri toiminta-alojen sääntely alkoi muutenkin laajentua.

1759 Pitkälti omien intressien toteutumisen mukaan jotkut olivat sopimukseen ja komission toimintaan myös tyytymättömiä. Erityisesti ruotsalaiset merikalastajat olivat kokeneet komission epäoikeudenmukaiseksi. Heidän kannaltaan ongelmana oli, että kalastukselle tärkeästä Ruotsin rannikon merialueesta kuului Suomen vastaavaa merialuetta suurempi osa sopimuksen maantieteelliseen soveltamisalaan.

Tornionlaakson nykyisen kaltainen vapaa liikkuvuus ei kuitenkaan toteutunut Suomen ja Ruotsin kahdenvälisesti tai Pohjoismaiden keskenään sopiman perusteella. Rajan ylittäminen oli virallisesti sallittua vain vahvistettujen tulliteiden ja ylikulku- paikkojen kautta. Käytännössä raja saatettiin ylittää muualtakin, eikä valvonta ollut ilmeisesti kovin tarkkaa tai ainakaan järjestelmällistä. Kuitenkin muodollisesti rajan ylittämisen sääntely oli nykyinäkökulmasta tiukkaa, kunnes länsieurooppalainen integraatio ulottui tältäkin osin Tornionlaaksoon. Schengen-säännösten soveltamisen aloittaminen maaliskuussa 2001 merkitsi liikkumissääntelyn vapauttamista toden teolla myös Tornionlaakson rajalla. Erikseen määriteltyjen rajanylityspaikkojen sijaan kaikki sisärajat voitiin ylittää mistä tahansa ilman henkilöiden tarkastamista. Schengeniin liittymistä koskevassa Suomen eduskuntakeskustelussa todettiin, että vasta nyt voitiin puhua todellisesta liikkumisvapaudesta maiden välillä.¹⁷⁶⁰

Rajan ylittävän liikkumisen valvonnan väheneminen ja rikollisuuden jatkuva kansainvälistyminen on tehnyt Tornionlaakson rajasta myös entistä houkuttelevamman huumeiden ja muun salakuljetuskuljetuksen reitin. Osittain kannustimia ryhtyä salakuljetukseen on aiemman historian tapaan aikaansaatu myös Suomen ja Ruotsin välisillä lainsäädäntöeroilla. Maiden liittyttyä EU:hun Suomi mukautti tupakkalainsäädäntönsä yhteensopivaksi unionisääntelyn kanssa ja kielsi nuuskan myynnin. Ruotsi puolestaan neuvotteli liittymissopimukseensa nuuskan myynnin jatkamista koskevan poikkeuksen, mikä aiheutti sääntelyllisen eron Tornionlaakson rajalle. Suomen lainvalmisteluasiakirjojen perusteella nuuskan käyttö oli Suomessa ollut harvinaista, mutta etenkin 2000-luvulla niin nuuskan laillinen matkustajatuonti kuin suurten määrien pitkälti ammattimainen salakuljetus lisääntyi voimakkaasti. Pelkän rajaseutukysymyksen sijaan nuuskasta ja sen salakaupasta tuli Suomessa valtakunnallinen terveyshaittoja ja rahanpesuun liittyvää jatkorikollisuutta aiheuttava ongelma, vaikka tätä ei lainvalmisteluasiakirjojen perusteella tuolloin tarkoitettu tai osattu ennakoida. Ruotsin kannalta nuuskan jättimäiseksi kasvanut myynti suomalaisille on kansallisesta näkökulmasta laillista ja etenkin Haaparantaan perustetut nuuskan erikoisliikkeet ovat olleet Ruotsissa hyviä veronmaksajia.

Nuuskbisneksen historiallisena vertailukohtana on Suomen alkoholin kieltolain aika (1919–1932). Se sai Suomessa aikaan laajoja kansalaispiirejä koskettaneen salakuljetusrikollisuuden sekä lisäsi merkittävästi alkoholin käytöstä aiheutuneita ongelmia, mutta hyödytti alkoholin tuottajamaiden laillista liiketoimintaa.¹⁷⁶¹

1760 Suomesta poiketen Ruotsi ei kuitenkaan ole ottanut unionijäsenyytensä myötä käyttöön eurovaluuttua vaan säilyttänyt oman rahansa, joten valuuttakurssimuutoksilla on myös EU-aikana ollut merkitystä Tornionlaakson rajan dynamiikalle.

1761 Ylimaunun (2022, 322, 337, 340) mukaan Suomen kieltolain aikana Viron ja Saksan valtiot saivat valmisteveroina miljoonatulot Suomeen viedystä viinasta, ja spriteollisuus työllisti laajaa elinkeinotoiminnan verkostoa. Suomen alueella alkoholi ja sen myynti oli laitonta. Parhaiten menestyivät ne, jotka siirsivät viinanmyyntirahansa laillisiin liiketoimiin ja lopettivat salakuljetusuransa. Tätä varten rahat oli pestävä.

Toisin kuin alkoholin sääntely kieltolain aikaan, nuuska ei ole vain kansallisen lainsäädännön kysymys. EU:n tupakkasääntelyn edellytykset koskevat Suomea täysimääräisesti, mutta Ruotsi on pyrkinyt säilyttämään ajoittain uhatun nuuska-poikkeuksensa. Rajan pintaan Haaparannan puolelle perustetut lukuisat nuuskan myynnin erikoisliikkeet ovat olleet näkyvä esimerkki Tornionlaakson rajan rakentumisesta EU-ajan sääntelyoloissa. EU-liittymissopimuksensa nojalla Ruotsilla kuitenkin olisi velvollisuus järjestää nuuskan myynti ja jakelu siten, että ainetta ei välitettäisi Suomen puolelle.

Schengen-järjestelmän soveltamisen aloittaminen on Tornionlaakson rajan sääntelyn muutosvaiheiden jaksotteluni kolmannen vaiheen päätepiste. Vasta tuolloin rajasta tuli nykynäkökulmasta sellainen usein rajattomaksi kutsuttu raja, joka on ollut sääntelyllisesti ainakin normaaliaikoina verrattain matala. Sotienjälkeisestä yhteistyöhengestään huolimatta Suomi ja Ruotsi tai yleisesti Pohjoismaat eivät olleet saaneet rajaesteitä poistettua siinä määrin kuin ne ovat poistuneet länsieurooppalaisessa sisämarkkinaintegraatiossa. Lisäksi EU:n monenlainen yleissääntely on ollut omiaan madaltamaan jäsenvaltioiden välisten rajojen käytännön merkitystä niin ihmisten kuin esimerkiksi yritysten toiminnan kannalta. Vuosi 2001 on siten toisen maailmansodan jälkeisen integraatiomyönteisen ajanjakson sopiva päätepiste.

1.4 Oikeudellistumisen aika 2001–

Tornionlaakson rajan sääntelyn muutoksen neljännen ja tämän tutkimuksen viimeisen vaiheen alkupisteen määrittäminen vuoteen 2001 ja Schengen-järjestelmän soveltamisen aloittamiseen ei jälleen ole yksiselitteinen vedenjakaaja. Kuitenkin osapuilleen vuosituhannen vaihteen jälkeen Tornionlaakson rajan ylittävän toiminnan oikeudellinen kehittäminen alkoi kohdata vaikeuksia, vaikka rajojen madaltamiselle myönteinen integraatiopoliittinen ilmapiiri jatkui. Eurooppalaisten valtioiden välisiä jakolinjoja myöhemmin kasvattaneet niin sanotut eurokriisi, turvapaikanhakijakriisi ja koronakriisi olivat vielä toteutumatta – ajan tutkimuskirjallisuudesta välittyneen kuvan perusteella tällaiset ikävät tapahtumat olivat tuolloin myös vaikeasti kuviteltavissa. Vuosituhannen vaihteelle oli tyypillistä kylmän sodan jälkeinen myönteinen ajattelu siitä, että rauhanomainen yhdentymiskehitys tarkoittaisi valtioiden täysivaltaisuuden ja niiden rajojen vaalimisen merkityksen jatkuvaa pientymistä.

Edeltävään, 1900-luvun loppupuolen kattaneeseen sääntelyvaiheeseen nähden suurin ero koskee ristiriitaa, joka alkoi voimistua poliittisesti toivotun kehityssuunnan ja oikeudelliseksi edellytyksiksi katsottujen tekijöiden välillä. Aiemmin Suomen ja Ruotsin rajan ylittävää toimintaa edistänyttä sääntelyä oli valtioiden kesken pystytty tekemään käytännönläheisesti ja lähes ilman tunnistettuja oikeudellisia

ongelmia. Sen sijaan 2000-luvulla oikeudelliset edellytykset alkoivat ohjata entistä voimakkaammin sitä, millaiset Tornionlaakson rajaa ja sen ylittävää toimintaa koskevat järjestelyt katsottiin rajavaltioiden puolesta mahdollisiksi. Tämä koski etenkin kahta 2000-luvun alun keskeistä hanketta eli rajan ylittävän kunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen perustamisen mahdollistamista sekä vuoden 1971 rajajokisopimuksen korvaamista uudella sopimuksella. Arvioni mukaan nämä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen prosessit muodostavat poikkeuksen rajan sääntelyn aiemmille vaiheille, joissa sääntelyä kehitettiin yleisen poliittisen ilmapiirin kanssa samansuuntaisesti.

Suomen eduskunnan vuonna 1998 hyväksymän lausuman johdosta sisäasiainministeriö asetti keväällä 2001 työryhmän selvittämään Suomen ja Ruotsin kuntien valtakunnan rajan ylittävän yhteistyön syventämistä ja tekemään asiaa koskevat ehdotukset. Samaa asiaa selvitettiin samanaikaisesti maan hallituksen toimeksiannosta myös Ruotsissa. Suomalais- ja ruotsalaisvirkamiehet tekivät selvityksiään osin yhteistyössä. Kumpikin taho luovutti työnsä tulokset omille hallituksilleen syksyllä 2002. Tietyistä eroistaan huolimatta kummankin selvityksen lähtökohtana oli valtiosopimuksen tekeminen, jolla olisi aikaansaatu Tornionlaaksoon rajan ylittävä kunnallinen julkisoikeudellinen toimielin. Toisin kuin suomalaiset, ruotsalaiset katsoivat hallitusmuotonsa edellyttäneen yhteistyöelimen perustamista ja sen tehtävien määrittämistä tarkkaan jo valtiosopimuksessa. Toimielin olisi perustettu aluksi yhteistyössään jo pisimmälle menneiden Tornion ja Haaparannan välille ja sen toiminta-alue olisi kattanut muun muassa koulutusta, yhdyskuntasuunnittelua ja kulttuuritointa koskevia asioita. Tarkoituksena oli, että ensimmäinen yhteistyöelin olisi toiminut malliesimerkinä myöhemmille. Monet Tornionlaakson kunnat ja myös osa välittömän rajaseudun ulkopuolisista kunnista ja alueista oli ilmaissut kiinnostuksensa perustaa vastaava yhteistyöelin, kun se tulisi oikeudellisesti mahdolliseksi.

Selvitysten lausuntokierroksilla rajan ylittävän yhteistyön kehittämistä kannattivat poliittisena tavoitteena käytännössä kaikki. Kuitenkin kummankin valtion viranomaistahot antoivat selvityksistä ankaraa oikeudellista arvostelua. Viranomaiset arvioivat asian ongelmallisuutta kukin oman hallinnonalansa näkökulmasta ja moni katsoi, että asian edistäminen olisi vaatinut yksityiskohtaisempia oikeudellisia selvityksiä suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Ongelmia katsottiin olevan myös ainakin lainvalintamääräysten, julkisen vallan käyttöä koskeneen päätöksentekomenettelyn sekä toimielimen laillisuusvalvontajärjestelyjen osalta. Myös muutoksenhaku- ja valitusoikeuksien ohjautuminen samassa asiassa eri valtioiden lainkäyttöjärjestelmiin olisi voinut lausuntojen mukaan johtaa vaikeasti ennakoitaviin valtio-oikeudellisiin ja valtiosääntöisiin ongelmiin. Lisäksi yksittäisissä ratkaisutilanteissa olisi voitu soveltamaan yhtä aikaa Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä tavalla, joka olisi saattanut olla ongelmallista kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Erityisesti muutoksenhakuun ja yhdenvertaisuuteen liittyneiden

ongelmien katsottiin mahdollisesti uhkaavan toimielimen jäsenkuntien asukkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Selvityksiin liittyneet oikeudelliset ongelmat tunnistettiin myös useissa kunta- ja aluetoimijoiden lausunnoissa. Niissä asiaa tarkasteltiin kuitenkin enemmän yhteistyön tavoitteiden eli rajan ylittävän toiminnan ja tornionlaaksoilaisen yhteenkuuluvuuden edistämisen kannalta. Lausunnoissa katsottiin, että Tornionlaakso voisi toimia niin sanotun alueiden Euroopan airuena ja eurooppalaisen lähentymiskehityksen esimerkkialueena. Uuden oikeudellisen toimintamuodon uskottiin myös voivan heijastaa vaikutuksensa rajaseutua laajemmalle sekä lähentää edelleen Suomea ja Ruotsia valtioina ja yhteiskuntina. Tornionlaakson välittömän rajaseudun ulkopuoliset kunta- ja aluetason lausunnonantajat pitivät tärkeänä tulevaisuuden tavoitteena mahdollistaa myös laajempien rajan ylittävien kuntayhtymien perustaminen muun muassa erikoissairaanhoidon ja korkeakoulutuksen yhteiseksi järjestämiseksi. Vastaavia näkemyksiä esitettiin myös niiltä Ruotsin alueilta, jotka sijaitsevat Tanskan ja Norjan vastaisilla rajoilla: Tornionlaakson yhteistyön kehittäminen nähtiin lähtölaulukaukiseksi kunnallisen ja alueellisen pohjoismaisen rajan ylittävän yhteistyön laajamittaiselle syventämiselle.

Suomen sisäasiainministeriön viimeinen saatavilla oleva toimielimen valmisteluun liittyvä muistio koski joulukuussa 2003 ruotsalaiskollegojen kanssa Tukholmassa pidettyä kokousta, jossa käsiteltiin useita lausuntopalautteissa ilmenneitä vielä ratkaisematta olleita oikeudellisia ongelmia. Ruotsin osalta tiettävästi viimeinen vaihe asiassa oli maan valtiovarainministeriön vuonna 2005 Lundin yliopistolta tilaama selvitys ilmenneiden juridisten ongelmien ratkaisuvaihtoehtoista. Siinä ongelmia pyrittiin väistämään ja yksinkertaistamaan järjestelyä siten, että yhteistyöelin olisi perustettu Tornioon ja sen toiminnassa olisi sovellettu Suomen lakia. Selvityksessä katsottiin, että Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmät olivat riittävän yhdenmukaisia. Siksi kummankin valtion lainsäädäntöjen asettamien edellytysten täyttymisessä ei olisi arvioitu olevan ongelmia yhteistyöelimen käytännön toiminnassa. Pelkäämään Suomen lainsäädäntöä soveltamalla olisi myös varmistettu etenkin yleisen julkisoikeudellisen lainsäädännön sekä EU-sääntelyn ajantasainen soveltaminen ilman valtioiden välistä erillistä sopimista.

Käytännössä Lundin yliopiston selvityksen mukaiset toimielimen tehtävät oli rajattu hyvin suppeiksi verrattuna valmistelun alkuperäisiin lähtökohtiin. Kyse olisi ollut oikeudellisesti ja hallinnollisesti raskassoutuisesta järjestelystä sellaisen yhteistyön tekemiseksi, jota Tornio ja Haaparanta pitkälti jo muutenkin tekivät. Vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemiseen verrattuna Suomen ja Ruotsin oikeudelliset olosuhteet olivat muuttuneet siten, ettei poliittisesti ja käytännöllisesti tarpeellisenä pidetyn rajaa madaltavan sääntelyn aikaansaaminen ollut enää yksioikoista. Uudenlaiset oikeudelliset edellytykset määrittivät rajaseudun kehittämisen vaihtoehtoja aiempaa ahtaammin. Kenties myöskään kuntien näkökulmasta tällaiset oikeudellisesti ja hallinnollisesti raskaat rakenteet eivät vastaa nykyisiä tarpeita. Nykykunnat

halunnevat pikemminkin olla hallinnollisesti aiempaa joustavampia toimijoita ja säilyttää itsellään mahdollisuudet valikoida kansainväliset kumppanuutensa kussakin tilanteessa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Hankkeen hiipumisesta huolimatta Tornio ja Haaparanta ovat myös 2000-luvulla jatkaneet tiivistä ja monilta osin sopimusperustaista yhteistyötään. Sitä tehdään vapaaehtoisesti ja kummankin valtion kansallisten lainsäädäntöjen sallimissa rajoissa. Tornion ja Haaparannan tai yleisesti Tornionlaakson kuntien rajan ylittävä yhteistyö ei kuitenkaan enää ole edustanut erityistä kehityksen kärkeä. Esimerkiksi Pohjoismaiden ensimmäinen EU-sääntelyssä mahdollistettu Euroopan alueellisen yhteistyön yhtymä (EAYY) perustettiin vuonna 2020 Merenkurkkuun, ei Tornionlaaksoon. Tässäkin yhteismuodossa on kuitenkin oikeudellisesti kyse lähinnä kuntien vapaaehtoisia tehtäviä koskevasta järjestelystä, eikä toiminta ole saanut sisältää muiden kuin eräiden EU:n rakennerahasto-ohjelmiin liittyvien julkisten hallintotehtävien hoitamista. Arvioni mukaan Tornionlaakson 1990-lukulainen rajan ylittävän toiminnan kehitysoptimismi on laantunut 2000-luvun aikana. Tarkastelemani aineiston perusteella näyttäisi, että yhteistyötä on sopeuduttu tekemään niillä oikeudellisilla edellytyksillä, joilla se on mahdollista.

Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimuksen korvaamista uudella sopimuksella valmisteltiin valtioiden välillä osapuulleen samaan aikaan kuin uudenlaista rajan ylittävää kunnallista toimielintä. Jo 1990-luvulla oli ilmennyt, että kummankin valtion kannalta vanhan sopimuksen uudistaminen näytti oikeudellisesti välttämättömältä. Uuden rajajokisopimuksen tekemisen monivaiheinen ja vaivalloinen prosessi sai päätöksensä vasta vuonna 2010, jolloin vuoden 1971 sopimuksen korvannut uusi sopimus tuli voimaan. Aiempi laajoilla toimivaltuuksilla varustettu Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio lakkautettiin ja perustettiin uusi saman niminen yhteistyöelin, jolla ei kuitenkaan enää ollut vastaavia toimivaltuuksia.

Ensimmäinen rajajokisopimuksen muuttamista koskenut ruotsalaiselvitys valmistui jo vuonna 1998. Selvityksessä silloinen rajajokisopimus todettiin vanhanaikaiseksi ja monelta osin yhteensopimattomaksi molempia valtioita koskevien kansainvälisten vesi- ja ympäristöoikeudellisten velvoitteiden ja unionioikeuden edellytysten kanssa. Kuitenkin vielä vuonna 1998 käsiteltiin myös sitä vaihtoehtoa, että rajavesistöyhteistyötä olisi tietysin muutoksin jatkettu tuolloisen rajajokisopimuksen pohjalta. Tämän olisi katsottu edellyttäneen muun muassa rajajokikomission päätöksistä pääosin puuttuneen valitusoikeuden toteuttamista. Selvityksen lausuntokierroksella valtiollisten viranomaisten tavoin kuitenkin myös jotkin Tornionlaakson ruotsalaiskunnat kannattivat selvityksessä suositeltua kansallisten lainsäädäntöjen ja lupaprosessien soveltamiseen palaamista, vaikka ryhtyivät tätä myöhemmin vastustamaan.

Suomen maa- ja metsätalousministeriö asetti niin ikään vuonna 2002 rajajokisopimuksen uudistamisen valmistelua varten Tornionjokityöryhmä-nimen ottaneen selvitysryhmän, joka jätti sopimuksen uudistamista koskevan loppuraporttinsa

vuonna 2002. Raportin liitteenä olleessa suomalaisten ja ruotsalaisten valmisteluvirkamiesten tapaamisten pohjalta tehdyssä yhteenvedomuistiossa todettiin virkamiesten lyöneen lukkoon (slagit fast) sen, että silloista toimivaltaista rajajokikomisiota ei tulisi säilyttää. EU:n vesipuitedirektiivin katsottiin kuitenkin edellyttävän jonkinlaista maiden välistä yhteistyöelintä. Tämän jälkeisissä rajajokisopimuksen uudistamista koskeissa valmistelu- tai valtiopäiväasiakirjoissa ei enää käsitellä mahdollisena vaihtoehtona vuoden 1971 sopimuksen uudistamista ja silloisen rajajokikomission säilyttämistä.

Tulkintani mukaan sopimuksen uudistamiselle määriteltiin viimeistään tuolloin oikeudellisesti ”ainoa vaihtoehto”, jonka toteuttamista virallisten asiakirjojen myöhempi oikeudellinen argumentaatio tukee. Kansallisen lainsäädännön soveltamiseen ja kansallisiin lupakäsittelyjärjestelmiin siirtymisen katsottiin ratkaisevan kerralla kaikki vanhan rajajokisopimuksen ongelmat: valtiollisissa järjestelmissä kansallinen, kansainvälinen ja EU-oikeus tulisivat automaattisesti ajantasaisesti sovellettaviksi. Samalla järjestyisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallinen puuttuva mahdollisuus valittaa rajajokikomission päätöksistä. Vuoden 2002 raportin yhteydessä alueen suomalaiskunnille lausuntopyyntöä ei lähetetty, mutta Tornionlaakson neuvosto toimitti kannanottonsa. Sopimuksen muuttamista myöhemmin kiivaasti vastustanut kuntien yhteistyöelin totesi vielä tuolloin luottavansa molempien maiden viranomaisten kykyyn hoitaa asiat alueen asukkaiden etujen mukaisesti.

Valtioiden periaatteellisesta yhteisymmärryksestä huolimatta sopimuksen uudistaminen oli vaivalloista. Ensimmäisen kerran valtiot allekirjoittivat uuden rajajokisopimuksen joulukuussa 2004. Se vastasi sisällöllisesti aiemmissä selvitysraporteissa suositeltua vaihtoehtoa kansallisten lainsäädäntöjen soveltamiseen ja kansallisiin järjestelmiin palaamisesta. Sopimus ei kuitenkaan lopulta edennyt maiden valtiopäivien käsittelyyn, vaikka Suomessa sen hyväksymisestä ehdittiin jo tehdä lausuntokierroksella käytetty hallituksen esitysluonnos.¹⁷⁶² Tuossa vaiheessa useat Suomen puolen Tornionlaakson tahot olivat ryhtyneet vastustamaan uutta sopimusta. Muun muassa Tornionlaakson neuvosto katsoi nyt, että yhteisen rajansa vuoksi Tornionlaakso kuului Euroopan yhdentymisprosessin ja alueiden Euroopan avainalueisiin, jossa jäsenvaltioiden välisen integraation olisi ensimmäiseksi toteuduttava. Neuvosto vetosi myös unionioikeudellisen toissijaisuus- ja läheisyysperiaatteen noudattamiseen. Sen mukaisesti toimivaltuuksia olisi jaettava hallinnon eri tasojen välillä ja taattava paikallisille viranomaisille tietty riippumattomuus keskushallinnosta. Vastaavia perusteluja esitettiin myös monissa muissa lausunnoissa ja keuhuttiin silloista rajajokikomisiota nopeaksi, yhtäläiseksi ja epäbyrokraattiseksi vesi- ja kalastusasioiden käsittelijäksi.

Tornionlaakson kunnat ja muut alueen toimijat aloittivat sopimusuudistuksen painokkaan vastustamisen ajankohtana, jolloin sen toteuttamistavasta oli käsitykse-

1762 Suomen valtiopäiväasiakirjojen mukaan uudistaminen viivästyi kalastukseen liittyneiden ongelmien ja alueelta esitetyn vastustuksen vuoksi. Ks. HE 264/2009 vp, 4.

ni mukaan valtiollisissa valmistelukoneistoissa jo tosiasiallisesti päätetty. Ajallisesti vastustus alkoi ilmetä samoihin aikoihin, jolloin rajan ylittävän kunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen perustaminen oli osoittautunut oikeudellisesti lähes mahdottomaksi. Kuntien kannanmuutoksille ei löydy lausuntoaineistosta perusteluja. Kenties kunnissa oli tehty johtopäätöksiä, että tuolloisten yleisten integraatiopoliittisten tavoitteiden mukainen Tornionlaakson rajan paikallislähtöinen madaltaminen oli kääntymässä rajan valtiolähtöiseksi oikeudelliseksi korottamiseksi.

Valtiot pääsivät seuraavan kerran yhteisymmärrykseen rajajokisopimuksen uudistamisesta keväällä 2006, mutta asia ei vielä tuolloinkaan edennyt hyväksymismenettelyihin asti.¹⁷⁶³ Lopulta maat allekirjoittivat marraskuussa 2009 pitkälti aiempia versioita vastanneen uuden sopimuksen. Molempien maiden lausuntokierroksilla asetelmat olivat aiemman kaltaiset: ministeriöt ja valtion viranomaiset kannattivat kansallisen lainsäädännön soveltamiseen ja kansallisiin järjestelmiin siirtymistä, mitä valtaosa paikallistahoista vastusti. Kuitenkin etenkin sopimuksen soveltamisalueen kalastajien kannat jakautuivat pitkälti oman intressin mukaan vanhan rajajokikomission puolustajiin ja arvostelijoihin.¹⁷⁶⁴ Joissain lausunnoissa tuotiin myös esiin, että kansallisiin järjestelmiin siirtyminen voisi heikentää rajan ylittävien vaikutusten huomioimista ja vaikeuttaa yhteisen vesialueen hallinnoinnin yhteensovittamista.

Sopimuksen hyväksymistä koskeneessa Suomen hallituksen esityksessä kielteiset lausunnot mainittiin. Tehty ratkaisu nähtiin kuitenkin oikeudellisesti välttämättömäksi etenkin kansalaisten oikeusturvan järjestämisen sekä unionioikeudellisten edellytysten vuoksi. Unionisääntelyn osalta kummankaan maan hallituksen esityksissä ei arvioitu, miten uudenlainen rajajokisopimus suhteutui EU:n perussopimustasoiseen toissijaisuusperiaatteeseen tai unionin tavoitteisiin edistää muun muassa alueellista yhteenkuuluvuutta ja jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. Näin oli siitä huolimatta, että Tornionlaaksosta annetuissa lausunnoissa tuotiin toistuvasti esiin, että uudistus ei ollut toissijaisuusperiaatteen mukainen ja oli muutoinkin vastoin unionin yleisiä päämääriä, jotka koskivat jäsenvaltioiden alueiden lähentämistä toisiinsa. Tämä ilmentää mielestäni sitä, että valtioiden keskushallintojen näkökulmasta toissijaisuusperiaatteen merkitys liittyy ensisijaisesti EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden pääkaupunkien väliseen toimivaltasuhteeseen, ei jäsenvaltioiden sisäisiin vallanjakokysymyksiin. EU-sääntelyn toimeenpanosta vastaavien kansallisten valmistelukoneistojen piirissä saatetaan lisäksi ehkä perustellusti kokea, että valtio voi parhaiten varmistaa unionioikeudellisten velvollisuuksiensa täyttämisen ottamalla asiat omiin käsiinsä – tässä tapauksessa pois rajajokikomissiolta.

1763 Ruotsin valtiopäiväasiakirjojen mukaan Suomi oli ilmoittanut, että ei tuolloin ollut valmis allekirjoittamaan sopimusta. Ks. prop. 2009/10:212, 47.

1764 Eniten kansallisiin järjestelmiin siirtymistä toivoivat merialueen ammattikalastajat, mutta myös jotkin jokialueen kalastustahot ilmaisivat tyytymättömyytensä tuolloisen rajajokikomission toimintaan.

Ruotsin hallituksen esityksessä rajajokisopimuksen muutostarvetta perusteltiin Suomen esitystä sisällöllisesti vastaavalla tavalla. Ruotsalaisesityksen mukaan yksilöiden oikeuksien turvaamisen lisäksi myös yksityisten toiminnanharjoittajien lupamenettely yksinkertaistuisi, koska sovellettava sääntely olisi yhdenmukaista koko maassa ja sama lupamenettely koskisi kaikkea toimintaa. Samoin kuin vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen yhteydessä, uuden sopimuksen katsottiin kummasakin maassa parantavan ja selkeyttävän oikeustilaa. Sen katsottiin myös edistävän rajavesistöjen tarkoituksenmukaista hallintaa sekä olevan kansainvälisen vesi- ja ympäristöoikeudellisen kehityksen mukaista. Vuoteen 1971 verrattuna oikeudellisen muutoksen suunta vain oli vain päinvastainen: pois rajan ylittävistä yhteishallinnasta ja takaisin kohti kansallisia lainsäädäntöjä ja menettelyjä.

Sama oikeudellinen välttämättömyysargumentaatio toistui rajajokisopimuksen valtiopäiväkäsittelyissä. Toisin kuin Ruotsissa, Suomen eduskunnassa asia oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Sen paremmin Suomen hallituksen esityksessä, perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuin sille annetuissa asiantuntijalausunnoissaakaan ei pyritty kovin kokonaisvaltaisesti arvioimaan sopimusmuutoksen merkitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta nimenomaan Tornionlaaksossa. Sopimuksen maantieteellisen soveltamisalueen vuoksi kalastussääntöön sisältyneitä rajoituksia oli perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Saamelaiskäräjien lausuntoa lukuun ottamatta perustuslakivaliokunnalle annettuihin kirjallisiin lausuntoihin ei sisältynyt sopimuksen maantieteellisen soveltamisalueen väestöä, kuntia tai viranomaisia edustaneiden tahojen lausuntoja. Perustuslakivaliokunta ei siten ainakaan lausuntojen muodossa saanut Tornionlaakson toimijoiden useissa muissa yhteyksissä kertomaa viestiä siitä, että uudistuksen koettiin keskittävän alueelliset olosuhteet hyvin tuntevan, toimivaksi ja saavutettavaksi koetun rajajokikomission toimivaltaa kummankin valtion toisistaan erillisille ja etäiseksi mielletyille toimijoille.

Muiden sopimuksen valmisteluun ja hyväksymiseen liittyvien asiakirjojen tavoin myöskään perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan arvioinut, mitä muutos merkitسی esimerkiksi perustuslain 20 §:n 2 momentin näkökulmasta, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.¹⁷⁶⁵ Lausunnossa ei myöskään arvioitu, oliko muutoksella merkitystä esimerkiksi perustuslain 2 §:n 2 momentin tai 14 §:n 4

1765 Ks. vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä säännöksen todettiin merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi niin, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. HE 309/1993 vp, 66–67. Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään nykyisen perustuslain 20 §:ssä sijaitsevan niin sanotun ympäristöperusoikeuden velvoittavuuden julkista valtaa kohden olevan heikko. Mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon valiokunta ei tuolloin nimenomaisesti lausunut mitään. Ks. PeVM 25/1994 vp, 63.

momentin kannalta, jotka koskevat yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia itseään ja elinympäristöään koskevaan kehittämiseen ja päätöksentekoon. Myöskään perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa antaneet oikeusoppineet eivät tarkastelleet muutoksen alueellisia tai paikallisia perusoikeusvaikutuksia muutoin kuin saamelaisia alkuperäiskansana koskevan perustuslain sääntelyn kannalta.

Uuden rajajokisopimuksen tekemiseen ja hyväksymiseen liittyvän suomalaisen ja ruotsalainen asiakirja-aineiston perusteella tulkitsen, että tiettyjä saamelaisia alkuperäiskansana koskevia oikeuksia lukuun ottamatta Tornionlaakson ihmisten ja yhteisöjen mahdollisuudet vaikuttaa aluettaan ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon jäsenyivät lähinnä poliittisina ja yhteiskunnallisina tavoitteina. Ne eivät jäsenyneet siis perustuslaillisina oikeuksina, joiden toteutumista julkisen vallan olisi pyrittävä turvaamaan. Sen sijaan etenkin muutoksenhakuoikeuden toteuttaminen näyttäytyi kummankin valtion kannalta sellaisena perusoikeudellisena ongelmana, jonka ratkaiseminen oli välttämätöntä valtioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevien velvollisuuksien vuoksi. Koska valtioiden toimivalta rajoittuu pääsääntöisesti niiden rajojen sisäpuolelle, valtiokoneistojen näkökulmasta turvaamisvelvollisuuden noudattamisen loogisin ja varmin oikeudellinen ratkaisu oli siirtyä takaisin soveltamaan kansallista lainsäädäntöä ja muutoksenhakumenettelyjä – sama logiikka näytti koskeneen myös EU-sääntelyn toimeenpanon kansallista varmistamista.¹⁷⁶⁶

Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmien muuttuminen yhä enemmän kohti Tuorin käsitteen mukaista ”kypsää” modernia oikeutta on näyttänyt merkinneen Tornionlaakson rajan kannalta sitä, että rajan oikeudellisesti erotteleva merkitys on kasvanut. Maiden nykyaikaistuneet oikeusjärjestelmät eivät monien muiden oikeuksien toteutu-

1766 Koronakriisin rajoitustoimenpiteiden laillisuuteen liittyen annettu eduskunnan apulaisoikeusmiehen ratkaisu elokuulta 2020 ilmentää sekin osaltaan, että Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittävää toimintaa koskevien perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuus liittyy nimenomaan saamelaisien oikeuksiin alkuperäiskansana. Ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/5597/2020, joka koskee sisärajovalvonnan käynnistämistä ja alkuperäiskansa saamelaisien oikeuksia. Ratkaisun sivulla 13 painotetaan, että ”saamelaiset ovat alkuperäiskansana neljän valtion alueella ja heidän oikeuteensa pitää itseään kansana ja harjoittaa omaa kulttuuriaan omalla asuinalueellaan edellyttäen poronhoitoelinkeinoon ja muihin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin liittyvien rajanylitystarpeiden huomioimista. Tämä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että saamelaiset ovat oikeutettuja ylläpitämään ja kehittämään kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisien oikeuksia on tästä syystä nimenomaan tarkasteltava ennen kaikkea alkuperäiskansaoikeuksina, ei pelkästään vähemmistöoikeuksina tai yleisinä kaikkia kansalaisia koskevina oikeuksina, mitkä nekin tietenkin koskevat saamelaisia. Sinällään on syytä korostaa, että Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaiset ovat oikeutettuja nauttimaan perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisista oikeuksista ja sen tarjoamasta perusoikeussuojasta oleskellessaan Suomen alueella. Tämä tarkoittaa myös sitä, että saamelaisien perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen kohdistuva suoja ei ole kansallisuuteen rajattu. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:n nojalla kuuluva perusoikeuksien toteuttamisvelvoite tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä aktiivisiin toimiin perusoikeuksien toteuttamiseksi.” Näin ollen oikeusasiamiehen ratkaisussa tehdään rajan ylittävää toimintaa koskevien oikeuksien osalta selvä perustuslain sääntelyyn pohjaava erottelu saamelaisien alkuperäiskansana nauttimien oikeuksien sekä ”pelkästään vähemmistöoikeuksien” ja ”yleisten kaikkia kansalaisia koskevien oikeuksien” välillä.

misen tehostuneen vaalimisen ohella ole näyttäneet enää tunnustaneen sitä, että Tornionlaakson ihmisten ja yhteisöjen rajan ylittävällä toiminnalla olisi juurikaan erityistä oikeudellista arvoa. Uuden rajajokisopimuksen valmisteluprosessissa alueen kuntien ja muiden tahojen lausunnoissa esitettyjä lukuisia uudistusta vastustaneita ja usein myös oikeudellisena esitettyjä perusteluja ei virallisiasiakirjoissa käsitelty oikeudellisina argumentteina, joita olisi pyritty kumoamaan juridisella vasta-argumentaatiolla. Asiakirjoissa ne kuitattiin lyhyehköin maininnoin mielipiteinä, jotka oli esitetty oikeudellisten asiantuntijoiden piiriin eli Bourdieun käsittein oikeuden kentän ulkopuolelta.¹⁷⁶⁷ Oikeudellisen argumentaation kannalta valmistelukoneistoja ei voi panna tästä tilille: jos ja kun Tornionlaakson rajan ylittävää toimintaa mahdollistavalle sääntelylle ei ole maiden nykyisissä oikeusjärjestyksissä tunnustettu erityistä oikeudellista merkitystä, myöskään vaikkapa vuoden 2010 rajajokisopimuksen mukaista ratkaisua palauttaa toimivaltaa valtioille ei voi oikeudellisesti moittia vedoten johonkin säädännäiseen tai muuten voimassa olevaan normiin tai yleiseen oikeusperiaatteeseen.¹⁷⁶⁸

Uutta rajajokisopimusta koskeneissa kummankin maan valtiopäivien täysistunto-keskusteluissa oppositioedustajat pyrkivät syyttämään silloisia hallituksiaan alueellista toimivaltaa laiminlyövästä ja valtaa keskittävästä politiikasta. Arvostelu ei mielestäni ollut uskottavaa vaan lähinnä täysistuntokeskusteluihin kuuluvaa poliittista retoriikkaa.¹⁷⁶⁹ Rajajokisopimuksen pitkän uudistamisprosessin aikana käytännössä kaikki tuolloin merkittävät poliittiset puolueet niin Ruotsissa kuin Suomessakin olivat olleet vuorollaan hallitusvastuussa. Valtiollisissa päätöksentekojärjestelmissä rajajokikysymystä ei käsitykseni mukaan mielletty puoluepoliittiseksi vaan juridiseksi asiaksi, joka oli vallinneiden ”oikeudellisten realiteettien” vuoksi ratkaistava valmistelusta vastanneiden asiantuntijoiden esittämällä tavalla.

Suomen ja Ruotsin uusi rajajokisopimus tuli voimaan 2010. Sillä perustettiin EU-sääntelyn edellyttämä Suomen ja Ruotsin kansainvälinen vesienhoitoalue sekä uusi Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Komissio toimii yhteistyöelimenä ja saa antaa lausuntoja etenkin vesi- ja ympäristölupa-asioissa. Itsenäistä toimivaltaa sillä ei enää juuri ole.¹⁷⁷⁰ Uuden rajajokisopimuksen voimaantulon jälkeen myös

1767 Ks. oikeuden kentästä Bourdieu 1985, 105–107; Bourdieu 1987, 831–832.

1768 Ks. Veitch (2007, 92), jonka mukaan esimerkiksi haitan tai kärsimyksen tuottaminen sinänsä ei ole laitonta. Oikeusjärjestelmän näkökulmasta siitä tulee sellaista vasta, kun oikeusjärjestelmä tunnustaa ja tunnustaa sen laittomaksi.

1769 Toisaalta pelkästään kuntien kirjallisten lausuntojen pohjalta on mahdotonta sanoa, missä määrin niiden esittämä uuden rajajokisopimuksen vastustus oli yleistä valtion kulloisiakin toimia kyseenalaistavaa kunnallispoliittista retoriikkaa ja missä määrin huoli rajan ylittävän alueellisen toimivallan heikentämisestä oli todellinen. Ainakaan kaikkien kuntien ja alueellisten edunvalvontatahojen vastustus ei lausuntojen perusteella aina ollut johdonmukaista, vaan kannat saattoivat muuttua lausuntokierrosten välillä.

1770 Uuden rajajokisopimuksen valtiollista henkeä ja sen mukaista uuden rajajokikomission roolia kuvaa komission strategiaan sisältyvän toimintaperiaatteen toteamus, jonka mukaan komissio on kahden suvereenin valtion yhteinen alueellinen resurssi. Ks. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, strategia. Hyväksytty 1.3.2017.

Suomen puolella runsaasti mediahuomiota saanut asia on koskenut Ruotsin Pajalassa sijaitsevan Kaunis Iron ab:n vesi- ja ympäristölupia. Kaivoksen lupakäsittelyistä on ensiasteena vastannut Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimien. Käsittelyjen yhteydessä on toteutettu muun muassa nykyisen rajajokisopimuksen sekä rajan ylittävien ympäristövaikutusten huomioon otamista koskevan Espoon sopimuksen mukaisia rajan ylittäviä kuulemis- ja osallistamismenettelyjä. Suomen valtiolliset viranomaiset ovat ministeriötasolta asti moittineet, että rajan läheisyydessä sijaitsevan kaivoksen laajentamisen vaikutuksia Suomen alueelle ei ole otettu riittävästi huomioon.

Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimen mukaan puolestaan rajan ylittävien vaikutusten arviointi ja kuulemisia koskevat velvoitteet on toteutettu vallitsevan oikeustilan edellyttämällä tavalla ja muutenkin haettu lupa on voitu myöntää. Ratkaistaanpa Pajalan kaivoksen lupa-asiat valitusten myötä kuinka tahansa, tähänastinen prosessi on jo mielestäni osoittanut, että siirtyminen takaisin valtiollisiin järjestelmiin on painottanut lupaharkinnassa valtiosisäisiä näkökulmia.¹⁷⁷¹ Vaikka ympäristövaikutukset olisivat rajan ylittäviä, niiden sallittavuuden arviointi ja vaikutusten hallinnointi vaikuttaa olevan pitkälti kansallista. Näin ollen Suomen ja Ruotsin mukautuminen yleiseen oikeudelliseen kehitykseen on näyttänyt ainakin Tornionlaaksossa korostaneen valtionrajan erottelevaa merkitystä. Uuden rajajokisopimuksen valmisteluun liittyneiden tavoitteiden osalta valtiot ovat saaneet mitä tavoittelivat eli suvereenia alueellista toimivaltaansa takaisin. Tornionlaakson yhteisen asioiden hoitamisen ja rajan ylittävän hallinnoinnin kannalta tämä näyttäytyy kuitenkin taka-askeleena.¹⁷⁷²

1771 Suomen ja Ruotsin rajajokisopimuksen mukaisena yleisen edun valvontaviranomaisena myös Lapin ELY-keskus jätti Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimen 1.12.2022 myöntämästä luvasta valituksen 22.12.2022. Valituslupahakemuksen perusteella Svean hovioikeuden maa- ja ympäristöylioikeuden tuli harkita muun muassa, oliko lupamenettelyssä Suomeen kohdistuvia ympäristövaikutuksia arvioitu riittävästi ja oliko ympäristövaikutusten arviointimenettely toteutettu Espoon sopimuksen, YVA-direktiivin (2011/92/EU) sekä Suomen ja Ruotsin rajajokisopimuksen edellyttämällä tavalla. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valitus lupapäätöksestä jatkaa ja lisätä kaivostoimintaa Tapulin, Palotievan ja Sahavaaran avolouhoksissa siihen liittyvine toimintoinen Kaunisvaaran rikastamolla, Pajalan kunta, Ruotsi. 22.12.2022. LAPELY/3705/2018. Kesäkuussa 2023 Svean hovioikeuden maa- ja ympäristöylioikeus antoi jo ratkaisunsa, jossa se hylkäsi hakemuksen Uumajan maa- ja ympäristötuomioistuimen 1.12.2022 myöntämän luvan täytäntöönpanokiellosta. Svea hovrätt, Mark- och miljöoverdomstolen. Mål nr M 14695-22.

1772 Asian toteaminen ei sisällä kuitenkaan väitettä siitä, että vuoden 1971 sopimuksen mukainen rajajokikomissio olisi ollut ympäristön ja luonnon kannalta parempi taho ratkaisemaan esimerkiksi vesilupa-asioita. Päinvastoin valtiollisten ympäristöasioissa toimivaltaisten viranomaisten rajajokisopimuksen uudistamisen yhteydessä antamista lausunnoista oli tulkittavissa, että vanhaa komissiota pidettiin lupa-asioissa pikemminkin liian lepsuna. Tähän suuntaan viittaa myös, että esimerkiksi joissain Ruotsin kaivosteollisuuden piiristä annetuissa lausunnoissa komission mutkattomuuteen ja epäbyrokraattisuuteen oltiin tyytyväisiä. Lupa-asioden siirtäminen kansallisille viranomaisille herätti huolta käsittelyjen monimutkaistumisesta ja pitkittymisestä. Kaunis Iron ab:n lupahakemuksen osalta on ollut merkillepantavaa, että luvan myöntämiselle erittäin kriittisissä ruotsalaisviranomaisten kannanotoissa ei kuitenkaan

Alueen suomalaiskunnat ovat olleet Kaunis Ironin ympäristölupa-asioista antamissaan lausunnoissa kummankin valtion ympäristöviranomaisia maltillisempia. Kunnat ovat painottaneet ympäristöhaittojen torjumista ja minimointia, mutta suhtautuminen kaivostoiminnan harjoittamista ja laajentamista koskeviin tavoitteisiin ei ole ollut erityisen kielteistä. Alueelle suuntautuneita teollisuushankkeita on pidetty sinänsä myönteisenä asiana. Pajalan tapaan rajan molemmin puolin myös useat muut kunnat ja suuri osa niiden asukkaista ovat saattaneet kokea, että mahdollisten haittavaikutustensa ohella hankkeet voivat tuoda omaan kuntaan työtä, elinvoimaa ja verotuloja. Tornionlaakson rajaseudun suomalaiskunnissakin on tätä kirjoittaessa meneillään monenlaisia hankkeita etenkin kaivos- ja energiateollisuuteen liittyen, kuten Kolarin Hannukaisen kaivoshanke. Tämän tutkimuksen yhteydessä en ole tarkastellut suomalaishankkeita. En näe kuitenkaan perusteita olettaa, että Tornionlaakson suomalaiskunnissa tai alueen muissa ruotsalaiskunnissa suhtautuminen teollisuushankkeisiin poikkeaisi yleisesti Pajalasta merkittävästi.¹⁷⁷³ Kuntakohtaisia eroja saattaa tässäkin kuitenkin ilmetä.¹⁷⁷⁴ On siten ymmärrettävää,

ole arvioitu käytännössä lainkaan ympäristövaikutuksia Suomen alueelle. Ympäristöviranomaiset siis saattavat olla arvioissaan vanhaa rajajokikomissiota tiukempia, mutta ilmeisesti lähinnä oman valtionsa alueen osalta.

1773 Lapin Kansan mukaan esimerkiksi keväällä 2023 Kolarin kunnanvaltuuston puheenjohtaja syrjäytettiin, koska hänen oli koettu olleen liian kriittinen Hannukaisen kaivoshanketta kohtaan. Ks. Lapin Kansa, verkkouutinen 20.4.2023: ”Kaivoskriittinen kunnanvaltuuston puheenjohtaja laitettiin vaihtoon Kolarissa.” Lapin Kansa uutisoi myös 4.3.2023, että kaikki Suomen länsirajan kunnat suhtautuvat myönteisesti tuulivoiman rakentamiseen kuntaansa, paitsi Enontekiön kunta ei ollut tehnyt asiasta virallista linjausta. Kuitenkin rajan molemmin puolin osa alueen asukkaista oli kavahtanut niin pelättyjä voimaloista aiheutuvia paikallisia haittoja kuin myös muun muassa yhteiselle Tornionlaakson kulttuurimaisemalle koituvaa vahinkoa. Tornion kaupungin johdossa kuitenkin todettiin, että asukkaiden huolien kuuntelun ohella päättäjien on muistettava tarve lisätä uusiutuvan energian tuotantoa ja saavuttaa hiilineutraalisuustavoitteensa. Ks. Yle, verkkouutinen 14.1.2020: ”Tornion Karhakkamaahan suunnitellut jättimäiset tuulivoimalat säilyttivät jokivarren asukkaat – hanke halutaan kaataa”.

1774 Ainakin Kiirunan kunnassa suuri osa päättäjistä oli keväällä 2023 herännyt vastustamaan Tornionjoen varrella varsin lähellä Pajalaa ja Kolaria sijaitsevaan Vittankiin sijoitettavaksi kaavailtua Nunasvaaran grafiittikaivosta. Pelkona oli muun muassa, että kaivoshankkeiden yhteisvaikutukset heikentäisivät Tornionjoen veden laatua ja ekologista tilaa. Ks. Lapin Kansa, verkkouutinen 31.3.2023: ”SVT: Kiirunan päättäjät uhkaavat kaataa Tornionjoen latvoille suunnitellun kaivoksen”. Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimien myönsi 5.4.2023 kaivosyhtiö Talga ab:lle vuoteen luvan kaivostoimintaan 120 000 tonnin vuosittaiselle grafiittimalmin louhinnalle ja rikastamiselle sekä luvan vesitoimintaan, kuten veden poisjohtamiseen lupaehtojen mukaisten puhdistustoimien jälkeen. Tuomioistuimien arvioi, että lupahakemuksen yhteydessä laadittu ympäristövaikutusten arviointiselostus täytti Ruotsin ympäristökaaren vaatimukset. Tuomioistuimen mukaan käsittelyn aikana sovellettiin neuvonpidossa Suomen kanssa rinnakkain vuoden 2010 rajajokisopimusta ja Espoon yleissopimusta. Tuomioistuimien arvioi myös, että sekä kansainvälisen sääntelyn asettamat velvoitteet että Ruotsin ympäristökaaren edellytykset oli täytetty. Rajat ylittävien vaikutusten osalta tuomioistuimien arvioi jutussa esitetyn aineiston valossa voitavan sulkea pois se, että toiminnalla olisi pinta- ja pohjavesien kannalta rajat ylittävää vaikutusta. Suomen ja Ruotsin eri kaivoshankkeiden yhteisvaikutuksiin liittyvää tarkempaa arviointia tai oikeusharkintaa tuomio ei sisältänyt. Ks. M 1573-20. Tuomio (osatuomio) 5.4.2023 (suomenkielinen käännös). Uumajan käräjäoikeuden maa- ja ympäristötuomioistuimen ratkaisusta haettiin valituslupaa Svean hovioikeuden

mikäli Pajalan kaivoksen lupaprosessista ei joissain Tornionlaakson kunnissa haluttaisi ennakkotapausta siitä, että toisesta maasta esitetty vastustus voisi vaikuttaa oman maan lupaharkintaan hankkeen toteutumista haittaavasti.

Olen aiemmin hahmottanut etenkin Tornionlaakson rajan ylittävää viranomais-toimintaa Tuorin kriittisen oikeuspositivismiin malliin kuuluvan konstituutiosuhteen kautta: muiden aluetta yhdistäneiden tekijöiden ohella yhteinen pohjoismainen oikeuskulttuuri toimi aiemmin konstituivana eli mahdollistavana perustana sääntelemättömälle ja käytännönläheiselle yhteistoiminnalle, jota tehtiin rajaseudun omista lähtökohdista. Rajan sääntelyn muutosvaiheiden jäsentelyni viimeinen jakso puolestaan havainnollistaa mielestäni Tuorin malliin kuuluvaa sedimentaatio-suhdetta. Siinä on kyse oikeuden pintatason vaikutuksesta syvempien kerrosten eli oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen muovaantumiselle. Tuorin käsityksen mukainen moderni oikeus on positivistista eli perustuu nimenomaisiin päätöksiin. Positivistisuutta perustelee juuri sedimentaatio-suhde, joka siirtää positivistisuuden oikeuden pintatasolta myös pinnanalaisten kerrostumien jakamaksi ominaisuudeksi. Siten sedimentaatio-suhteen vaikutuksesta myös oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne muuttuvat historian kulussa.¹⁷⁷⁵

Sedimentaatio-suhdetta käytännössä ilmentävät juuri kaksi edellä tarkastelemaani Tornionlaakson rajaseudun 2000-luvun sääntelyprosessia. Verrattuna esimerkiksi vuoden 1971 rajajokisopimuksen tekemisen aikaan, Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmät ja päätöksentekoprosessit näyttivät olleen aiempaa syvemmin ja laajemmin oikeudellistuneita. Järjestelmät eivät enää taipuneet rajan sääntelyn aiempien muutosvaiheiden kaltaisiin, pohjoismaiselle oikeuskulttuurille tyypillisiin joustaviin ja käytännöllisiin erityisratkaisuihin. Kansallisessa toimivallassa olevissa kysymyksissä sääntely ja oikeudellinen ajattelu ylipäänsä ei näyttäytynyt enää välineenä vaan esteenä rajan madaltamiselle.

Aiemmalle Tornionlaakson rajan ylittävän toiminnan sääntelyn historialle oli ollut tyypillistä, että esimerkiksi valtiopäiväasiakirjoissa todettiin lyhyesti ehdotetun sääntelyn tarpeellisuus ja sen oikeudellinen ongelmattomuus, kun otettiin huomioon asian poliittisesti ja yhteiskunnallisesti kannatettavat tavoitteet. Etenkin 1990-luvulta alkaen valmisteluasiakirjat kuitenkin laajenivat tekstimäärältään moninkertaiseksi erilaisten ja pitkälti uudenlaisten oikeudellisten ongelmien erittelemiseksi. Mielestäni tämä on yhdistettävissä laajempaan ilmiöön, joka koskee pohjoismaisten

maa- ja ympäristöylioikeudelta, joka ei sitä myöntänyt. Ks. Svea hovrätt, Mark-och miljööverdomstolen. Mål nr M 5569-23. Tästä ratkaisusta valitettiin puolestaan Ruotsin korkeimpaan oikeuteen. Ks. SVT, verkkouutinen 28.9.2023: ”Gabná och Naturskyddsföreningen överklagar grafitgruva”.

1775 Ks. Tuori 2000, 220, 325.

oikeuksien sisäisten ja ulkoisten muospaineiden myötä toteutunutta oikeudellistumisesta. Hirschl on kutsunut tätä pohjoismaiseksi siirtymäksi juristokratiaan.¹⁷⁷⁶

Tämä laajempi oikeudellinen muutos ei ole kehystettävissä yleisesti pelkästään myönteiseksi tai kielteiseksi, vaan asiaa on tarkasteltava sen käytännön merkityksen kannalta. Tornionlaakson rajan tapauksessa oikeudellistuminen näytti vaikeuttavan jo tehtyjen rajan ylittävien ratkaisujen ylläpitämistä ja pitkälti estävän tavoiteltujen uusien ratkaisumallien aikaansaamista. Toisaalta on mahdollista, että samanaikaisesti Suomen ja Ruotsin valtioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten etenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on tehostunut. Kuten Ruotsin valtiopäiväkäsittelyssä asia esitettiin, myös vuonna 2010 voimaan tullut uusi rajajokisopimus oli nimenomaan tarkoitettu perus- ja ihmisoikeusmyönteiseksi parannukseksi. Sillä ratkaistiin oikeuksien toteutumisesta koskeneet ongelmat ja edistettiin ihmisten valtion sisäistä yhdenvertaisuutta.

Päätän Tornionlaakson rajan sääntelyn muutosvaiheiden tarkastelun tähän. Tunnistetaan, että historiallisen muutoksen arvioinnissa onnistuminen on sitä vaikeampaa mitä lähempänä arviointitietokä tarkasteltavat tapahtumat ovat. Viimeisen vuosikymmenen aikana Tornionlaakson rajaa ovat koskettaneet rajan ylittävän vuorovaiikutuksen kannalta lähinnä kielteisiksi mielletyt niin sanottu turvapaikanhakijakriisi ja etenkin koronakriisi rajoitustoimineen. Aiempien rajaan vaikuttaneiden kriisien tavoin myös nämä ulottivat vaikutuksensa rajaseudulle yllättäen ja alueen ihmisten omista toimista riippumatta. Tornionlaaksossa ei vastaavasti voitu vaikuttaa myöskään siihen, että 2020-luvun alussa sotilaallinen jännite Euroopassa kiristyi jälleen tuntuvasti.

Ruotsalainen historioitsija ja diplomaatti Krister Wahlbäck on kuvannut Ruotsin Suomen itsenäistymisen jälkeistä Suomen-politiikkaa ”mahdollisen tuen politiikkaksi”. Sen mukaisesti Ruotsi toivoi Suomelle kaikkea hyvää ja auttoi kykyjensä mukaan, mutta ei sitoutunut Suomen puolustamiseen ja säilytti viimekätisen poliittisen liikkumavaransa. Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyksien myötä tämä on kuitenkin ratkaisevasti muuttunut. Tornionlaakson raja on samaan puolustusliittoon sitoutuneiden kumppanien sotilaallisesti aiempaa rajattomampi raja. Vältäkseni kylmän sodan jälkeisen tutkimuskirjallisuuden kaltaisia liian pitkälle menneitä päätelmiä, en ryhdy tekemään laajempaa historiallista arviota 2020-luvun alun maailmantilanteen

1776 ”In short, a combination of endogenous and exogenous pressures has pushed the Nordic countries to join the march toward juristocracy.” Ks. Hirschl (2011, 451–452), joka nostaa esiin ulkoisina muutosvaikutuksina ylivaltiollisen markkinasääntelyn, kuten etenkin EU-lainsäädännön omaksumisen vaikutuksen sekä eurooppalaisen ihmisoikeusregiimin ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtiosääntöoikeudellisen vaikutuksen. Sisäisiksi muutosvaikuttimiksi Hirschl puolestaan näkee pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin osittaisen heikkenemisen ja politiikanteon kilpailullistumisen tavalla, jossa eri intressiryhmät pyrkivät aiempaa enemmän käyttämään oikeudellisia keinoja tavoitteidensa saavuttamiseksi. Lisäksi Hirschl arvioi, että kosmopoliittishenkiset vaatimukset olla jäämättä yleiseurooppalaisen oikeudellisen kehityksen kyydistä ovat saaneet myös Pohjoismaissa aiempaa suuremman painoarvon.

muutoksesta tai sen myötä Suomen ja Ruotsin tekemistä ratkaisuisista.¹⁷⁷⁷ Arvelen kuitenkin, että aiempien suurten murroskausien tavoin myös nyt meneillään olevalla on merkitystä Tornionlaakson rajan olosuhteille tavalla, joka saattaa johtaa rajan uuteen sääntelylliseen vaiheeseen.

1777 Kylmän sodan jälkeiset päätelmät koskivat muun muassa valtioiden suvereniteetin ja rajojen merkityksen pienenemisen päämääräsuuntautunutta kehitystä, vanhojen geopoliittisten asetelmien lakkaamista olemasta ja liberaalin demokratian ”lopullista voittoa.” Ks. esim. Loughlin 2000, 3; Harle – Moio 2000, 10; Jukarainen 2000, 15. Kekkonen (2009, 151–152) arvioi osuvasti vielä ennen 2010-luvun kriisejä ja geopoliittisen tilanteen kiristymistä näyttäneen siltä, että liberaalin demokratian ja markkinatalouden nimiin vannottiin yleisesti lähes kaikkialla maailmassa siitä riippumatta, kuinka hyvin tai huonosti kunkin yhteiskunnan todellisuus vastasi liberaalin demokratian ihanteita. Samaa ei voi sanoa enää 2020-luvun alkuvuosien tilanteesta, jossa pikemminkin liberaalin demokratian ja osin myös vapaan vaihdannan vastaiset voimat näyttävät vallanneen yhä enemmän tilaa maailmanlaajuisesti. Suomen ja Ruotsin kaltaisten pienten demokraattisten oikeusvaltioiden kannalta on toivottavaa, että nykyinen tilannearvio osoittautuu vastaavalla tavalla liian synkäksi kuin kylmän sodan jälkeiset arviot liian optimistisiksi.

2 SÄÄNTELYN MERKITYS RAJAN RAKENTUMISELLE

Tässä luvussa vastaan kokoavasti johdannossa määrittelemääni osakysymykseen 2: Millainen merkitys sääntelyn muutoksella on ollut rajan historiallisessa rakentumisprosessissa?

Tutkimuksen johdannossa määritin lähtökohdakseni tarkastella sääntelyä osana historiallisesti rakentunutta sosiaalista todellisuutta. Tämän mukaisesti niin sääntelyä annettaessa kuin sen mukaan toimittaessa rakennetaan ja uusinnetaan sosiaalista todellisuutta. Tämä koskee paitsi säädännäistä oikeutta myös esimerkiksi jonkin yhteisön toiminnassa rakentuneita ja mahdollisesti julkilausumattomia jaettuina käsityksiä normatiivisesta järjestyksestä. Edellä olen paikantanut etenkin Tornionlaakson viranomaisten sääntelemättömän rajan ylittävän yhteistyön oikeuskulttuuriin liittyvän kirjoittamattoman normiston tasolle. Tornionlaakson kaltaisilla perifeerisillä rajaseuduilla voidaan myös alueen väestön parissa kokea yleisemmin, että etäältä pääkaupungeista annetut normit eivät joko ole sitovia tai että niitä voidaan tarpeen vaatiessa mukauttaa rajaseudun olosuhteisiin paremmin sopiviksi.¹⁷⁷⁸ Tornionlaakson sosiaalisen todellisuuden kannalta tällainen omalakisuus on tulkintani mukaan jossain määrin muodostanut pinnanalaisen vastavoiman valtiolliselle sääntelylle, joka on usein saattanut olla omiaan korostamaan rajan erottelevaa merkitystä. Tällainen rajalinjaa pitkin kulkeva taipumus erotteluihin ei ole valtion oikeusjärjestelmän vika vaan ominaisuus. Se on johdonmukaista seurausta suvereenia territoriaalivaltiota koskevan tilallis-oikeudellisen kuvitelman toimeenpanosta: oikeudellisin ja hallinnollisin keinoin täysivaltaisen valtion ideasta pyritään tekemään totta inhimillisessä todellisuudessa.¹⁷⁷⁹

Tornionlaakson väestön tietynlainen omalakisuus on ilmennyt esimerkiksi rajan ylittävää taloudellista toimintaa koskevan sääntelyn kiertämisenä sekä valtiollista sääntelyä rikkovan salakuljetustoiminnan yleisyytenä ja koettuna hyväksyttävyyte-

1778 Ks. Martinez 1994, 12–13.

1779 Vrt. historiallisesti verrattain nuorien pohjoisten valtionrajojen ja saamelaisten tilallis-oikeudellisten käsityksen erosta esim. Salvesen 1995, 110–113, 122–123. Salvesenin mukaan rajat eivät pitkään merkinneet paljoakaan saamelaisille, joiden oikeudellisessa ajattelussa territoriaalisuuteen perustuva valtiokäsitys ei ole ollut tärkeällä sijalla. Toisaalta myös pohjoisten alueiden hallinnasta kilpailleet valtiot katsoivat aikanaan luonnonoikeudellisessa hengessä, että aluetta asuttaneilla ihmisryhmillä oli tavanomaisuuteen perustuva oikeus hallita viljelemättömiä ja viljelykelvottomia alueita, kuten jokia, järviä, metsiä ja tuntureita. Tilallis-oikeudellinen kuvitelma valtiosta ja sen alueellisen vallan ominaispiirteistä ei ole ollut historiallisesti staattinen vaan muun oikeudellisen ajattelun tavoin osa jatkuvaa historiallista muutosta.

nä. Toisaalta ennen kuin Suomen ja Ruotsin valtioista ja niiden yhteiskunnista tuli laaja-alaisesti ja yksityiskohtaisesti säänneltyjä nykyaikaisia oikeus- ja hyvinvointivaltioita, rajaseudulla oli arvioni mukaan enemmän tilaa tornionlaaksolaiselle maan tavalle eli paikallisyhteisöllisille toimintatavoille ja yhteisöjen omaehtoisille toimintanormeille.¹⁷⁸⁰ Juha Karhu on kuvannut tällaista ihmisten luontaisen sosiaalisuutensa pohjalta muodostaman yhteisön normijärjestelmää ”yhteiskunnan oikeudeksi”, jossa käsite ”yhteiskunta” ei tarkoita yleismerkityksensä mukaista kansallisvaltion rajojen määrittämää ”kansalaisyhteiskuntaa”.¹⁷⁸¹ Tutkimukseni perusteella Tornionlaakson rajan rakentumisprosessissa säädännäisen normiston merkitys on historian kuluessa kasvanut ja rajan ylittävän sääntelemättömän ”yhteiskunnan” ja sen toiminnassa muodostuneen ei-säädännäisen ”yhteiskunnan oikeuden” asema kaventunut. Se on yhä enenevässä määrin korvaantunut rajan erottelevaa merkitystä painottavalla valtioiden oikeudella ja sittemmin etenkin EU-sääntelyn edustamalla omanlaistaan markkinalähtöistä rajattomuutta edistämään pyrkivällä markkinoiden oikeudella.

Karhun jäsenyyksen mukaan sekä modernin valtion oikeuden että markkinoiden oikeuden niin sanottu kolonisaatiovaikutus näyttää johtuvan siitä, että oikeuden yleisissä opeissa ei anneta merkitystä elämismaailman ja ihmisten muun kuin kansallisvaltiollisen yhteiskunnallisuuden olennaisille piirteille. Kun oikeuden ja lain todellisuus sovitetaan valtion ja markkinoiden oikeuden kaksijakoon, voi ”yhteiskunnan oikeus” jäädä tappiolle. Tällöin ”yhteiskunnan” toiminnot ajan oloon häviävät tietynlaisten juridisten silmälappujen vaikutuksesta, koska sen paremmin julkisoikeudellinen kuin yksityisoikeudellinenkaan jäsenyys ei tavoita ”yhteiskunnan” toiminnan omaehtoista logiikkaa.¹⁷⁸²

Tässä tutkimuksessa tarkastellulle historialliselle muutokselle on ollut leimallista, että valtio ja sen oikeus on pitkälti alkanut näyttäytyä ensisijaisena suhteessa muihin Tornionlaakson ihmisten ja yhteisöjen rajan ylittävän vuorovaikutuksen jäsentämistapoihin. Sellainenkin sääntely, joka on mahdollistanut rajan ylittävää toimintaa,

1780 Ks. Mäenpää (1989, 20), jonka mukaan niin sanotun sosiaalivaltion muodostumisen ja kehittymisen myötä kaikenlainen myös yksityisten välisiä suhteita koskenut sääntely oli lisääntynyt voimakkaasti jo etenkin 1950-luvulta lähtien. Tätä voi kutsua myös hyvinvointivaltion oikeusparadigmaksi (ks. Tuori 2000, 131–132), jossa valtio ja sen hallinnollinen valta saa tehtäväkseen taata muodollisesti yhtäläisten toimintavapauksien tosiasialliset edellytykset. Hyvinvointivaltion oikeusparadigmassa yksilön keskeisenä roolina on olla hyvinvointivaltion asiakas.

1781 Ks. Karhu (2005, 64–65), joka tunnistaa ”yhteiskunta”-käsitteen käytön ongelmallisuuden suhteessa sanan tavanomaisiin käyttöyhteyksiin, jotka samastuvat ensisijaisesti valtioon. Vrt. tämän osalta esim. Nuotio (2013, 261, 263, 278), jonka käsityksessä ”yhteiskunnan rikosoikeus” määrittyy valtiollisesti. Nuotio mukaan yhteiskunnan voi ajatella sellaiseksi sosiaalseksi rakenteeksi, joka vastaa valtiota. Karhun (2005, 65–66) mukaan hänen tarkoitamassaan yhteydessä ”yhteiskuntaa” parempi nimitys olisi ”seurakunta”, mutta se olisi vielä harhaanjohtavampi täsmentyessään yleisessä normaalimerkityksessään toisenlaiseen, uskonnolliseen käyttöyhteyteen.

1782 Karhu 2005, 64–65.

on vaikuttanut nojaavan joko julkilausutusti tai julkilausumattomasti käsitykseen valtion täysivaltaisuuden ensisijaisuudesta: rajan ylittävä toiminta voi olla sallittua, mutta viime kädessä täysi valta rajalla kuuluu täysivaltaiselle valtiolle.¹⁷⁸³ Niin sanotun koronakriisin yhteydessä monien muiden rajojen tapaan myös Suomen ja Ruotsin välisen rajan yksipuolinen sulkeminen mielestäni havainnollistaa sellaista käytännön todellisuutta, jossa poikkeuksellisissa tilanteissa suvereeni valta on kunkin valtion tosiasiallisilla ylimmillä päätöksentekijöillä.¹⁷⁸⁴

Läntisen integraation syveneminen ja etenkin EU-sääntely on lisännyt ylivaltiollisen markkinoiden oikeuden vaikutusta Tornionlaaksossa. Se korostaa ihmisten ja yhteisöjen oikeuksia toimia jäsenvaltioiden rajat ylittävästi, mutta ei niistä riippumatta. Valtiot ovat olleet myös EU:n sääntelyn aikaansaamisen taustalla, ja unioni perustuu pohjimmiltaan valtioiden sille luovuttamaan toimivaltaan. Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta vuonna 2020 osoitti, että jäsenvaltio voi myös yrittää ottaa oikeudellisen toimivaltansa takaisin. Rajan rakentumisprosessin kannalta EU-sääntelyn omaksuminen yhtäältä madalsi rajaa muun muassa vapauttamalla aiempaa laajemmin henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden rajan ylittävän liikkuvuuden. Toisaalta kenties paradoksaalisesti unionisääntelyn vaikutus näytti olleen myös rajaa oikeudellisesti korottava. Valtiot perustelivat etenkin vuoden 2010 rajajokisopimuksen tekemistä sillä, että EU-sääntelyn katsottiin edellyttävän palaamista vuoden 1971 rajajokisopimuksen mukaisista rajan ylittävistä järjestelyistä takaisin soveltamaan kansallisia lainsäädäntöjä ja viranomaismenettelyjä.

Tarkasteleman aineiston perusteella näyttää myös siltä, että nykyaikaisen perus- ja ihmisoikeusnormiston tulkinnat Suomessa ja Ruotsissa eivät näyttäneet tunnistanee rajan ylittävälle tornionlaaksoalaiselle ”yhteiskunnalle” ainakaan erityistä

1783 Ks. Burgess 2000, 1–2.

1784 Ks. Schmitt (1997, 49–50, 56–57), jonka ajattelun mukaisesti normaaliaikojen asemesta valtion oikeuden suhde muihin oikeusjärjestyksiin tulee esiin poikkeuksellisissa tilanteissa. Niissä ratkaistaan, kuka päättää siitä, miten turvallisuus ja järjestys ylläpidetään ja kenen eduista ensisijaisesti huolehditaan: pidetäänkö rajat auki vai kiinni. Tiedostan, että Schmitt ei käytä ”poikkeustilan” käsitettä samassa merkityksessä kuin se ymmärretään suomalaisessa oikeudessa nykyään. Schmittin mukaan jokainen poikkeuksellinen esimerkiksi järjestyksenpitoon liittyvä hätätoimenpide ei ole poikkeustila vaan siihen kuuluvat pikemminkin rajoittamattomat valtaoikeudet, jolloin oikeus on siirretty syrjään valtion säilyttämiseksi. Mielestäni ajattelumalli kuitenkin soveltuu myös vähemmän totaalisiin erilaisten oikeustasojen ja -normistojen väliin ristiriitatilanteisiin, joissa käy selväksi, millä tai kenellä on lopulta tosiasiallinen ratkaisuvalta. Tämä lopulta valtopoliittinen kysymys saattaa olla ainakin osittain ristiriidassa voimassa olevan oikeuden kanssa. Etenkin Schengen-järjestelmään kuuluvilla EU-valtioilla voi olla muodollisoikeudellisesti varsin vähäiset mahdollisuudet poiketa unionin rajasääntelystä kansallisen turvallisuutensa nimissä. Ks. Gustafsson 2023, iii. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen asiassa Abdelaziz Arib ja muut (C-444/17, erit. kohta 61) antaman ratkaisun mukaan sisärajavälön palauttaminen ei saa merkitä, että ulkorajan ylläpitämiseen käytettävät menettelyt ja toimivaltuudet otetaan käyttöön. Tämä puolestaan tarkoittaa, että palautetun sisärajan on tuomioistuimen mukaan oltava nimenomaan sisäraja, ei ulkoraja. Voidaan kysyä, kuinka tämä EU-tuomioistuimen kanta käytännössä toteutui esimerkiksi koronakriisin rajoitustoi-
mien aikaan niin Tornionlaakson rajalla kuin monilla muillakin unionin sisärajoilla.

oikeudellista merkitystä. Valtioiden velvollisuudet toimia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajina näyttivät etenkin Tornionlaakson rajaa koskeneiden 2000-luvun sääntelyprosessien yhteydessä olleen omiaan rakentamaan rajaa ja erottelemaan ihmisiä sen mukaan, kumman valtion oikeudelliseen suojelukseseen he kuuluivat. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista koskevien velvollisuuksien valtiolähtöisissä tulkinnoissa ei näyttänyt olevan oikeudellista painoarvoa sillä, miten rajaseudun tahot itse kannanotoissaan näkivät oikeuksiensa toteutumisen.

Tämän tutkimuksen valossa näyttää siltä, että Tornionlaakson rajaseudun toimijoilla ei juuri ole ollut sellaista oikeudellista pääomaa, jolla olisi pystytty vaikuttamaan valtiosisäisen tai valtioiden välisen sääntelyn sisältöä määrittäneisiin hallintoeliittivetoisiin prosesseihin.¹⁷⁸⁵ Tämä vastaa pitkälti aiemman Suomea koskevan tutkimuksen havaintoja, joiden mukaan yhteiskunnalliset eliitit esittävät ja viestivät oman toimintalinjansa jaettuna ajattelutapana ja kansallisena välttämättömytenä, jolle ei ole toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja.¹⁷⁸⁶ Tämä ilmenee käytännön ratkaisutilanteissa, eikä taustalla ole välttämättä mitään esimerkiksi kansallisvaltiollisuutta ja rajoja korostamaan pyrkivää tietoista intressiä tai ideologiaa. Kyse voi pikemminkin olla aktiivisesti tiedostamattomasta ja kyseenalaistamattomasta tavasta hahmottaa maailmaa: tässä tapauksessa suvereenin territoriaalivaltion ja sen oikeuden näkökulmasta.¹⁷⁸⁷ Sääntely on puolestaan oikeudellisen ja hallinnollisen eliitin keskeinen väline, jolla hallitsevien ryhmien käsityksen mukaista ajattelutapaa rakennetaan sääntöperusteiseksi järjestelmäksi eli ortodoksiaksi.¹⁷⁸⁸

Sääntöjärjestelmän saavutettua myös arkipäivän todellisuuden tasolla kiistatoman ja itsestään selvän aseman, se ilmentää Bourdieun käsittein doksa tai Gramscin

1785 Viittaan etenkin edellä käsiteltyyn rajan ylittävän kunnallisen julkisoikeudellisen toimielimen valmisteluprosessin lopputulokseen sekä vuoden 2010 rajajokisopimuksen valmisteluun ja tekemiseen. Kummassakaan rajaseudun esittämät näkemykset tai myöskään oikeudelliset argumentit eivät näyttäneet vaikuttaneen lopputulokseen. Ks. Suomen ja Ruotsin pohjoisten alueiden osien osalta myös Lapin läänin entiset maaherrat Martti Miettunen (1983, 186) ja Asko Oinas (1999, 284–288) sekä Norrbottenin läänin ex-maaherra Ragnar Lassinanntti (1979, 114), jotka ovat todenneet, etteivät myöskään itse maaheroina toimiessaan kokeneet voineensa vaikuttaa valtion aluehallinnosta käsin keskushallintojen läänejään koskeviin ratkaisuihin.

1786 Ks. Mörä (1999); Kantola (2002); Lounasmeri (2010). Eliiteillä tarkoitin tässä yhteydessä Millsin (1999, 292–293) tavoin jonkinlaisen monoliittisen ”hallitsevan luokan” asemesta toisistaan melko autonomisia yhteiskunnallisia eliittejä, jotka kuitenkin ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään ja jakavat olennaisilta osiltaan samankaltaisen tarkastelutavan perustavanlaatuisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Rajasääntelyprosessien tapauksessa korostuu oikeudellisen ja hallinnollisen eliitin merkitys, jossa niin keskushallinnon valmistelevat virkamiehet kuin heille lausuntoja antaneet etenkin yliopistomaailman oikeusoppineet jakoivat varsin samankaltaisen käsityksen kulloisenkin ajan oikeudellisista edellytyksistä.

1787 Ks. Koskenniemi 2006, 598; Tuori 2007a, 378. Tuorin (2000, 203–204) kriittisen oikeuspositivismiin mallissa tällainen oikeudellisten toimijoiden praktinen tieto (ks. Giddens 1984, 24, 35) sijaitsee oikeuden pintatason alapuolisilla oikeuskulttuurin ja oikeudellisen syvärakenteen tasoilla ja sitä hyödynnetään oikeudellisissa käytännöissä pitkälti yleensä juuri rutiininomaisesti.

1788 Ks. Bourdieu 1987, 838–839.

käsittein hegemoniaa: jaettuja ”realiteetteja”, joihin ihmiset käytännön toiminnassaan ja arkiajattelussaan pitkälti sopeutuvat.¹⁷⁸⁹ Rajasääntelyn tapauksessa nämä ”realiteetit” koskevat etenkin jaotteluja valtiosisäinen/valtioonulkoisuuden ja suomalainen/ruotsalainen.¹⁷⁹⁰ Ainakaan tässä tutkimuksessa tarkastellun sääntelyn valmistelu- tai valtiopäiväasiakirjoissa ei tietenkään todeta, että sääntelyllä pyritään ohjaamaan Tornionlaakson sosiaalisen todellisuuden rakentumista suuntaan taikka toiseen. Rajan rakentuneisuuden astetta ei myöskään pysty määrällisesti mittaamaan vaan kyse on tulkinnasta. Läpikäymäni Tornionlaaksoa koskevan aiemman tutkimus- ja paikallishistoriallisen kirjallisuuden sekä rajaseudun olosuhteita käsitelleiden erilaisten selvitysten perusteella arvioin, että käytännön elämän tasolla rajasta on tullut yhä enemmän ihmisiä paitsi oikeudellishallinnollisesti myös kielellisesti, kulttuurisesti ja henkisesti erottelava tekijä. Tulkintani mukaan aiempi tornionlaaksolainen rajan ylittävä yhteisöllisyys on monilta osin jäänyt toissijaiseksi suhteessa kansallisvaltiolliseen valtiokansalaisuuteen eli valtiolähtöisesti määrittyvään suomalaisuuteen ja ruotsalaisuuteen.

Tornionlaakson rajasta ja sen sisältämästä jaottelusta suomalaisiin ja ruotsalaisiin on siten käsitykseni mukaan tullut yhä enemmän itsestäänselvyys myös rajaseudun sosiaalisen todellisuuden kannalta. Tähän tulokseen tuli jo 2000-luvun taitteessa Suomen ja Ruotsin rajaseudun nuorten tilallis- ja identiteettipoliittisia maailmanjäsenyyksiä tutkinut Pirjo Jukarainen. Vaikka Tornionlaakso oli politiikan, hallinnon ja kunnallisen toiminnan tasolla tärkeä yhteistyöalue, nuorten maailmanjärjestyksissä raja oli jo muodostunut kahden eri valtion kohtaamispaikaksi. Nuoret rajan eri puolilla elivät eri maailmoissa.¹⁷⁹¹ Myös muussa tutkimuksessa on todettu, että rajan ylittävästä yhteistyöstä huolimatta Tornionlaaksossa on pitkälti sopeuduttu kansallisvaltiollisen rajan olemassaoloon, joka määrittää alueen tilallista ymmärtämistä.¹⁷⁹² Käsitys valtionrajan kasvaneesta merkityksestä välittyy myös muun muassa Pohjoiskalotin neuvoston toimeksiannosta tehdystä Suomen ja Ruotsin välisen rajan mentaalisiin rajaesteisiin koskevasta vuoden 2021 raportista.¹⁷⁹³

1789 Bourdieu 1985, 53–55; Gramsci 1982, 27, 72, 126; Koivisto – Uusitupa 1989, 67–72.

1790 Ks. Hall (1999, 82), jonka mukaan tällaiset kaksijaot ovat tyypillisiä tapoja yhteisöjen ja niiden identiteettien rakentamisessa, olivatpa erottelun perusteet millaisia tahansa.

1791 Jukarainen 2000, 102–104; 142, 154. Kuitenkin Tornionlaaksoa Suomen puolen pellolaisten nuorten subjektiivisena paikkana ja murrealueena tutkineen Vaattovaaran (2009, 242–243) mukaan pellolaisnuorten mentaalinen murreraja ei mieltynyt länsisuunnassa siihen, missä Suomen ja Ruotsin välinen valtionraja kulkee. Pellolaisnuorten ymmärrys murrealueensa rajoista vastasi paitsi lingvistiseltä myös maantieteelliseltä kannalta sitä ylikansallista aluetta, jonka murretutkijat ovat määritelleet Tornionlaakson murteeksi. Vaattovaara toteaa tämän liittyvän osaltaan niihin diskursseihin, joissa pyritään tuottamaan yhtenäistä ”meänkielen” aluetta rajanylisenä jatkumona. Siten alue rakentui pellolaisille ylikansallisena kuviteltuna yhteisönä, vaikka käytännössä heidänkin kontaktinsa rajan toiselle puolelle olivat vähäisiä. Pellolaisnuorilla ei myöskään näyttänyt olleen selkeää käsitystä rajan takaisesta yhteiskunnasta tai siellä harjoitetun kielipolitiikan historiasta.

1792 Ks. Paasi – Prokkola 2008, 13–29; Ruotsala 2011, 202–203.

1793 Ks. Øresundsinstittutet 2021.

Helena Ruotsalan mukaan rajanylittävyys on kuitenkin monelle tornionlaaksolaiselle tärkeä identiteettikysymys ja hän kuvaa rajaseudun asukkaita ”regionauteiksi”, jotka osaavat hyödyntää valtionrajan mahdollisuuksia ja ylittävät sen sujuvasti aina kun se kannattaa.¹⁷⁹⁴ Myös vuoden 2021 henkisiä rajaesteitä käsittelevän raportin mukaan monilla alueen ihmisillä on sosiaalisia verkostoja rajan toisella puolella ja he kokevat, että siinä mielessä rajaa ei ole. Kuitenkin samaan aikaan elää käsitys omasta kansallisuudesta sekä stereotyyppisestä mielikuvasta toisen kansan ”muista”.¹⁷⁹⁵

Olen aiemmin käsitellyt sitä, miten Ruotsin valtion keskushallinto oli 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa huolestunut siitä, että Tornionlaakson rajan länsipuolen suomenkielinen väestö ei osoittaisi lojaalisuutta Ruotsin valtiolle.¹⁷⁹⁶ Toisaalta etenkin itsenäisyyden alkuaikoina Suomessa oltiin katkeria rajan länsipuolen ruotsalaistamispolitiikasta ja katsottiin, että kielelliseltä ja kulttuuriselta kannalta raja olisi voinut perustellusti olla lännempänä. Näin ollen vuoden 1809 oikeudellishallinnollinen raja ei vielä tuolloin ollut poliittisen tai sosiaalisen todellisuuden kannalta tullut itsenäisyydeksi. Sittemmin siitä on yhä enemmän tullut sellainen, eikä kummankaan valtion ole tarvinnut kantaa asiasta huolta enää pitkään aikaan. Raja on rakentunut sosiaalisen todellisuuden kiinteäksi ja pitkälti kyseenalaistamattomaksi osaksi. Se jäsentää Tornionlaaksossa asuvien suomalaisten ja ruotsalaisten välisen usein tiiviin vuorovaikutuksen valtion rajan ylittäväksi toiminnaksi niin sääntelyn kuin käytännön elämän tasolla. Rajan eri puolten valtiollista erillisyyttä ei tarvitse enää pyrkiä oikeudellisesti tai kulttuurisesti edistämään, koska se on jo vallitsevaa todellisuutta.

Varsinkin 1900-luvun loppupuolelle oli ominaista oikeudellistumiskehitys, jossa yhä useampi elämäalue otettiin sääntelyn piiriin ja ihmisten valtiollisesti sääntelemättömän kanssakäymisen tila alati kapeni.¹⁷⁹⁷ Tämän voi arvioida joko myönteiseksi tai kielteiseksi muutokseksi. Keski-Euroopassa asia on usein kehystetty kielteisesti yksilöiden ja yhteisöjen vapautta kaventaneeksi valtion tunkeutumiseksi yksityiseen elämänpäähän. Kuitenkin pohjoismaisessa ajattelussa sama kehitys on pikemminkin voitu nähdä myönteisenä asiana tai jopa yhteiskunnallisena ”edistyksenä”. Jälkimmäisen tulkinnan mukaisesti otetaan laajentaessa valtio ja yleisesti julkinen valta vapauttavat yksilöitä epätasa-arvoisiin patriarkaalisiin valtasuhteisiin perustuvan sääntelemättömän yhteiskunnan valtarakenteilta. Valtion ja yksilöiden liitto siten takaa yksilöllisten vapauksien ja oikeuksien toteutumisen: yksilön vapaus on vapautta valtiossa, ei valtiosta.¹⁷⁹⁸

1794 Ruotsala 2014, 52–53.

1795 Øresundsinstytutet 2021, 7.

1796 Aiemmin todetusti huoli oli siis turha, koska väestö oli suomenkielisyystään huolimatta kokenut aina olleensa ruotsalaista ja halusi valtiollisesti kuulua Ruotsiin.

1797 Habermas (1992, 351, 355–357) on rinnastanut tällaisen valtiollisen historian vaiheen siirtoma-aikaan kutsuen kehitystä elämismailman (Lebenswelt) kolonisaatioksi, jossa paikalliset ja alueelliset kulttuurit ovat joutuneet valtiollisesti assimiloituiksi.

1798 Ks. Trägårdh 2002, 142–143.

Tornionlaakson rajaseudun 1800-luvun ja 1900-luvun alkupuolen historialle tyypillinen valtiosta suhteellisen autonominen tornionlaaksolainen ”yhteiskunta” on nähdäkseen muuttunut yhä enemmän osaksi laajamittaisesti säänneltyä nykyaikaistunutta suomalaista ja ruotsalaista kansalaisyhteiskuntaa. Yleisen oikeudellistumiskehityksen tavoin myös tämän voi nähdä eri tavoin. Tulkintaan vaikuttavat ainakin arvioitsijan yhteiskuntafilosofiset näkemykset ja yhteiskunnalliset arvot. Tarkastelemani aineiston perusteella pidän joka tapauksessa selvänä, että oikeudellisen ajattelun ja sen mukaisen sääntelyn muutos on monelta osin kaventanut sääntelemättömän tornionlaaksolaisen ”yhteiskunnan” omaehtoisia toimintaedellytyksiä. Muutos on ollut omiaan rakentamaan rajan todellisuutta tavalla, jossa rajaseudun ihmiset ja organisaatiot asemoituvat myös oikeudellisesti entistä selvemmin suomalaisiksi ja ruotsalaisiksi. Kumpikin rajavaltio erikseen kantaa heidän oikeuksiensa toteutumisesta ensisijaisen vastuun.

Rajan sääntelyn ja sen rakentumisen yhteyttä tarkastellessani olen käyttänyt sanaa merkitys sanan vaikutus sijaan. Lähtökohtanani ei ole ollut pyrkimys etsiä ja todentaa rajan sääntelyn ja sen rakentumisen välistä kausaalisuhdetta, jolloin väittäisin tietynlaisesta sääntelystä seuranneen ja seuraavan jokin tietynlainen sosiaalinen todellisuus. Ihmiselon moninaisuudessa on niin paljon tiedossa olevia kuin tuntemattomiakin muuttujia, että sääntelyn vaikutuksia voidaan vain enemmän tai vähemmän valistuneesti arvioida – ja on nykyään myös aiempaa tarkemmin ennakkoon arvioitava.¹⁷⁹⁹ Edes tietoisesti rajaa madaltamaan tarkoitettua sääntelystä ei automaattisesti seuraa sitä, että raja muuttuisi sosiaalisen todellisuuden kannalta ihmisiä vähemmän erottelevaksi. Rajan ylittävä toiminta itsessään ei välttämättä poista jo muodostuneita ryhmäidentiteettien välisiä rajoja. Rajaseudun ihmiset ja yhteisöt saattavat rajan ylittävstä toiminnastaan ja yhteisistä tavoitteistaan huolimatta pyrkiä säilyttämään ensisijaisesti omaan kansallisvaltioon kiinnittyneen identiteettinsä.¹⁸⁰⁰

1799 Esimerkiksi Suomessa sääntelyn vaikutusten ennakkollinen arviointi on nykyään kiinteä osa lainsäädäntöprosessia. Tätä kirjoittaessa voimassa olevassa, vuonna 2022 hyväksytyssä Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa on myös oma kappaleensa rajat ylittävien vaikutusten arvioinnin osalta. Sen mukaan säädösehdotuksella voi olla rajat ylittäviä vaikutuksia, jotka voivat liittyä niin taloudellisiin, ympäristövaikutuksiin kuin muihin ihmisiin kohdistuviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Kyseinen kappale koskee kuitenkin muita kuin tällaisia vaikutuslajeja. Kappaleen mukaan säädösehdotus voi vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön ja valtioiden välisiin suhteisiin. Tämä korostuu erityisesti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevissa esityksissä, joissa olisi ohjeen mukaan hyvä arvioida sopimuksen vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Pohjoismaiden osalta lainvalmistelussa tulisi huolehtia, ettei Pohjoismaiden välille synny rajaesteitä ja että olemassa olevat esteet poistetaan. Lisäksi ohjeessa tuodaan esiin, että ehdotuksella voi olla vaikutuksia nimenomaan rajankävijöille. Rajat ylittävänä arvioitavana vaikutuksina on tunnistettu myös säädösehdotuksen vaikutus EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen: valmistelussa on varmistettava, ettei esitys luo EU-oikeuden vastaisia esteitä tavaroiden, palvelujen, pääoman ja ihmisten vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Ks. Finlex-verkkopalvelu: ”Hallituksen esitysten laatimisohteet”. Luettu 25.5.2023; Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, 101.

1800 Jukarainen 2000, 140.

Kaiken kaikkiaan niin Tornionlaakson rajan ylittävässä institutionaalisessa yhteistyössä kuin arkipäiväisessä kanssakäymisessä valtionrajalla näyttää olevan aiempaa enemmän rajaseudun toimintaa määrittävää merkitystä.¹⁸⁰¹ Tämä merkitys riippuu kuitenkin kulloisistakin historiallisista olosuhteista eli rajan rakentuneisuuden tilanteesta ja yleisemmin historiallisesta yhteydestä. Siten arvioitaessa sääntelyn merkitystä rajan todellisuudelle tarvetta ei ole niinkään teoreettisille olettamille kuin tiedoille rajaseudun tosiasiallisista olosuhteista.

1801 Ks. Prokkola 2008, 50–51.

3 RAKENTUNEEN RAJAN MERKITYS SÄÄNTELYLLE

Tässä luvussa vastaan johdannossa esittämäni osakysymykseen 3:
Mitä rajan historiallinen rakentumisprosessi merkitsee sääntelylle?

Kyse on käänteisilmioistä sille, mitä sääntely on merkinnyt rajan rakentumiselle. Aiemmin totesin, että kausaalisuhteen sijaan sääntelyn kulloinenkin merkitys rajan rakentumiselle määrittyy tilannekohtaisesti ja suhteessa rajan alati muuttuvaan sosiaaliseen todellisuuteen. Sääntelytoimien kannalta tämä korostaa rajan olosuhteiden tuntemisen ja ymmärtämisen tärkeyttä. Rajaa säänneltäessä olisi siten syytä tietää, millaiseksi raja jo on rakentunut.

Tornionlaakson rajan rakentuminen alkoi vuonna 1809. Haminan rauhansopimuksessa ja sen jälkeen annetussa sääntelyssä pyrittiin välttämään sitä, että uudesta rajasta tulisi yhtäkkiä niin sanottu kova raja. Äkillinen rajasulku olisi ollut vastoin Tornionlaakson silloista sosiaalista todellisuutta, jossa uuden rajan kulkulinja eli joki – Väylä – oli väestöä ammoisista ajoista yhdistänyt eikä erottanut tekijä. Tuolloisessa ja pitkään myös myöhemmässä Tornionlaakson rajaa koskeneessa sääntelyssä näytettiin otettavan usein huomioon, että rajaseudun ihmisten elämämpiirin ja käytännön toiminnan kannalta valtionrajalla ei välttämättä ollut juuri merkitystä.

Myöhemmin rajan sosiaaliset todellisuudet alkoivat aiemmin käsitellyllä tavalla erkaantua toisistaan. Tämä oli osin valtioiden tietoisten nationalistisen pyrkimysten tulosta. Osin se johtui nykyaikaistumis- ja hyvinvointivaltiollistumiskehityksestä, jossa rajaseudun ihmisiä ja yhteisöjä kytkettiin erilaisin esimerkiksi hallinnollisin rakentein ja palveluin sekä monenlaisen infrastruktuurin kautta yhä tiiviimmin ”omaan” valtioonsa ja sen keskuksiin. Tornionlaakso ja sen ihmiset ikään kuin tempautuivat rajan eri puolten toisistaan erillisiin valtiollistumis- ja kansallistumisprosesseihin. Vastaavasti valtion ja sen sääntelyn vastavoimana toimineen paikallisyhteisöllisyyden merkitys osittain heikkeni. Braudelin historiallisen muutoksen tasoajattelun mukaisesti voidaan arvioida, että päivittäisen tapahtumahistorian pinnanalaiset tasot muuttuivat vähitellen siten, että sosiaalisessa todellisuudessa sijaitseva kansallisvaltiollinen henkinen raja kohosi Väylän päälle. Tällä puolestaan on arvioni mukaan merkitystä rajan sääntelyn kannalta, koska sitä ei enää aiempaan tapaan voida perustaa rajan ylittävän tornionlaaksolaisen ”yhteiskunnan” varaan.

Rajan rakentuneisuuden merkitys rajan sääntelylle ei siten ole luonteeltaan oikeudellista vaan ensisijaisesti rajaseudun käytännön olosuhteisiin liittyvää. Rajan ylittävä viranomaisyhteistyö havainnollistaa myös tässä yhteydessä sosiaalisen todellisuuden muutosta. Tornionlaakson rajan suomalais- ja ruotsalaisviranomaiset oli-

vat aiemmin käsitellyllä tavalla tehneet rajan ylittävää sääntelemätöntä yhteistyötä rajan alusta lähtien. Yhteistyö perustui yhtäältä viranomaisten kielelliskulttuurisiin yhteyksiin ja toisaalta yhteiseen käytännönläheiseen pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin. Toimintaa saatettiin 1900-luvun loppupuolelta lähtien muodollisen sääntelyn piiriin todeten, että käytännössä kyse oli jo tosiasiaa pitkään vallinneiden käytäntöjen institutionalisoimisesta. Kummankin maan valtiopäiväasiakirjojen perusteella esimerkiksi Suomen ja Ruotsin vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimuksen hyväksymiseen ei liittynyt tunnistettuja oikeudellisia tai yhteiskunnallisia ongelmia tai eroavaisuuksia.

Sääntelyllisten olosuhteiden muutosta ilmentää tämän tutkimuksen tekemisen aikana lokakuussa 2021 allekirjoitettu valtiosopimus Suomen ja Ruotsin raja-alueen poliisiyhteistyöstä.¹⁸⁰² Sopimus ei tätä kirjoittaessa ole voimassa vaan on edelleen kansallisissa hyväksymisprosesseissa.¹⁸⁰³ En siten käsittele sen oikeudellista merkitystä laajemmin, mutta asian ymmärtämiseksi esittelen lyhyesti sopimuksen sisällön.¹⁸⁰⁴ Sopimuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaisesti tehostaa osapuolten välistä poliisiyhteistyötä ja siten edelleen parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa sekä rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa. Sopimuksen johdannon

1802 Sopimuksen maantieteellinen soveltamisala kattaa Suomessa Enontekiön, Kolarin, Muonion, Pelton, Tornion ja Ylitornion kuntien alueilla. Ruotsissa sopimusta sovelletaan Haaparannan, Kiirunan, Pajalan ja Ylitornion kuntien alueilla. Ks. Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä. Allekirjoitettu 19.10.2021, dnro VN 28384/2021.

1803 Suomessa hallituksen esitysluonnos poliisiyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi oli lausuntokierroksella kesällä 2023. Ks. valtioneuvoston hankeikkuna: ”Lainsäädäntöhanke Suomen ja Ruotsin välisen raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. SM027:00/2021”. Luettu 20.9.2023. Sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle marraskuun lopussa 2023. Siihen sisältyi ehdotus voimaansaattamislaiksi, jossa säädettäisiin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen lisäksi sopimuksen toimeenpanosta Suomessa. Lisäksi ehdotettiin muutettavaksi ampumaselela (1/1998). Ks. HE 92/2023 vp, 1. Tämän tutkimuksen viimeistelyvaiheessa asiasta oli juuri valmistunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto ja hallintovaliokunnan mietintö. Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen hyväksymisestä voitiin päättää äänten enemmistöllä ja lakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakivaliokunnan muun muassa virka-aseen käyttöä ja muuta voimankäyttöä koskevasta sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. PeVL 4/2024 vp, 6. Hallintovaliokunta esitti mietinnössään sopimuksen hyväksymistä ja lakiehdotusten hyväksymistä niine muutoksineen, joita perustuslakivaliokunnan lausunto edellytti. HaVM 6/2024 vp, 7–14.

Ruotsissa oikeusministeriön selvitys sopimuksen hyväksymisestä ja kansallisesta voimaansaattamisesta valmistui kesäkuussa 2023. Lähes 300-sivuisen selvityksen arvion mukaan Ruotsin valtiopäivät voisi hyväksyä sopimuksen ja tarvittavien lakimuutosten arvioitiin voivan tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2025 alusta. Selvityksen mukaan niin eräät kansallisen lainsäädännön muutokset kuin itse sopimus olisi valtiopäivillä hyväksyttävä vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä, koska kyse oli viranomaistehtävien (myndighetsutövning) luovuttamisesta Suomelle. Ks. Ds 2023:16, 9–10, 119–123, 243–245.

1804 Ks. sopimuksen kansallisen hyväksymisen valmistelua koskeva säädöshankepäätös VN/28384/2021; Ruotsin hallituksen toimeksianto sopimuksen kansallisen voimaansaattamisen edellytysten selvittämisestä Ju 2002:E.

mukaan, vaikka osapuolilla säilyykin vastuu oman alueensa yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, kumpikin osapuoli voi hyötyä tehostetusta vastavuoroisesta poliisiyhteistyöstä raja-alueella. Sopijapuolet myös ottavat huomioon poliisiyhteistyötä jo koskevan Euroopan unionin lainsäädännön.¹⁸⁰⁵

Sopimusta on tarkoitus soveltaa vain kiireellisissä tilanteissa ja se sisältää pääasias-
sa kahdenlaista yhteistyötä: 3 artiklan mukaisia pyynnöstä ja 4 artiklan mukaisia
pyytämättä toteutettavia toimenpiteitä. Pyyntö voidaan esittää naapurivaltiolle, jos
tarvitaan kiireellistä apua sellaisen vakavan rikoksen torjumiseksi, johon liittyy ih-
misen elämää, terveyttä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara.¹⁸⁰⁶ Pyy-
nöstä voi kuitenkin aina kieltäytyä. Apua voidaan antaa naapurivaltiolle myös ilman
erillistä pyyntöä. Sopimuksen nojalla poliisiviranomainen voi ylittää valtionrajan
ja ryhtyä raja-alueella väliaikaisiin toimenpiteisiin vakavien rikosten torjumiseksi
ja vain sellaisen tilanteen ollessa käsillä, että vaara toteutuu ennen kuin isäntämaan
poliisit ehtivät paikalle. Toisen maan alueella sopimuksen perusteella toimivien
poliisien on 6 artiklan mukaan toimittava isäntämaan lainsäädäntöä noudattaen ja
kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksiensa rajoissa.

Poliisiyhteistyösopimuksen 7 artiklassa määrätään muun muassa, että toimivaltai-
silla virkamiehillä on kansalliseen lainsäädäntöönsä perustuvien toimivaltuuksiensa
rajoissa sama oikeus käyttää aseita, ammuksia ja muita varusteita kuin isäntäpuolen
virkamiehillä.¹⁸⁰⁷ Sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä sen muutosten katsot-
tiin voimaan tullessaan olevan merkittäviä nykytilanteeseen verrattuna, jossa yhteis-
työ koskee vain ennalta sovittuja operaatioita, partioita ja tutkintaa.¹⁸⁰⁸

Toisin kuin esimerkiksi vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimus aikanaan, poliis-
iyhteistyösopimus on sinänsä kannatettavista tavoitteistaan huolimatta koettu rajan
molemmiin puolin oikeudellisesti ja käytännössä ongelmalliseksi. Ruotsin poliisien
ammattijärjestö Polisförbundet totesi sopimuksen allekirjoittamista koskeneessa
tiedotteessaan olevansa kriittinen Suomen ja Ruotsin lisääntyvää poliisiyhteistyötä
kohtaan. Järjestön mukaan yhteistyö valtakunnanrajan ylittävästi on myönteinen
asia, mutta sopimuksesta aiheutuu suuria riskejä niin poliisien kuin yleiselle oike-
usvarmuudelle. Järjestön mukaan ongelmana on, etteivät rajan eri puolen poliisit

1805 Erityisesti Schengenin säännösten, ”Prümin päätökset” (neuvoston päätös 2008/615/YOS ja neu-
voston päätös 2008/616/YOS sekä ATLAS-yhteistyön (neuvoston päätös 2008/617/YOS). Ks. Sopimus
Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteis-
työstä, allekirjoitettu 19.10.2021.

1806 Tähän sisältyvät 3 artiklan 2 kohdan mukaan muun muassa, mutta ei kuitenkaan yksinomaan, rais-
kaus, ryöstö, törkeä pahoinpitely, henkirikokset ja terrorismirikokset sekä tilanteet, joissa virka mieheen
kohdistuu vakava uhka.

1807 Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen
poliisiyhteistyöstä, allekirjoitettu 19.10.2021; Sisäministeriö, verkkotiedote 19.10.2021: ”Suomen ja
Ruotsin välinen sopimus tehostaa raja-alueen poliisiyhteistyötä entisestään.”

1808 Ju 2002:E; Yle, verkkouutinen 19.10.2021: ”Suomi ja Ruotsi laajentavat rajan poliisiyhteistyötä –
’Kyse on siitä, että ihminen saa apua kriittisessä ja erittäin vakavassa tilanteessa mahdollisimman pian’ ”.

puhu yhteistä kieltä ja että heiltä puuttuu riittävä toisen valtion lainsäädännön tuntemus muun muassa ampuma-aseen käytön osalta. Järjestön mukaan yhteistyön onnistuminen edellyttäisi mittavaa ja paljon resursseja vaativaa jatkokoulutusta yhtäältä toisen maan lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä sekä toisaalta kielellisten valmiuksien parantamiseksi.¹⁸⁰⁹

Suomessa poliisiyhteistyösopimus oli lausuntokierroksella ennen sen allekirjoittamista. Suomalaispoliiseja edustaneet tahot nostivat esiin vastaavia ongelmia kuin ruotsalaiskollegansa. Suomen Poliisijärjestöjen Liiton (SPJL) mukaan valtiopopimusta koskevia neuvotteluja oli käyty pitkään ja vielä kauemmin asiasta oli keskusteltu epävirallisesti. Vaikka yleisellä tasolla tunnustetaan pohjoismaisen poliisiyhteistyön pitkät perinteet ja yhteistyön syventämisen mahdolliset hyödyt, toimintaan ja kummankin valtion poliisimiesten asemaan liittyviä kriittisiä kysymyksiä ei SPJL:n mukaan ole saatu ratkottua¹⁸¹⁰. Järjestön mukaan myös lausuttavana ollut sopimusluonnos jätti ongelmakysymykset edelleen avoimiksi. Lausunnossa viitattiin myös vuosina 2014–2016 Suomen ja Ruotsin poliisille EU-rahoituksella järjestettyyn koulutukseen rajan ylittävistä yhteisistä operaatioista. SPJL:n mukaan suurin osa koulutukseen osallistuneista poliiseista oli sitä mieltä, ettei kielitaito riittänyt toimimaan vieraan valtion alueella.¹⁸¹¹

SPJL:n mukaan ongelmaksi koettiin lisäksi toimiminen toisen valtion lainsäädännön mukaisesti, erilaisten toimintakulttuurien ja toimintamallien yhteensovittaminen sekä pakkokeinoihin ja voimankäyttöön liittyvien kysymysten ratkaiseminen. SPJL halusi myös korostaa, ettei kansainvälisistä velvoitteista johtuva toiminta saa vaarantaa tai heikentää poliisin ydintehtävää eli Suomen sisäisen turvallisuuden turvaamista: kansainvälisistä velvoitteista huolimatta sisäinen turvallisuus on ensisijaisesti jokaisen valtion omalla vastuulla. Järjestö piti selvänä, että Suomi tulisi ole-

1809 Polisförbundet, verkkotiedote 19.10.2021: ”Polisförbundet kritiska till utökat polissamarbete mellan Finland och Sverige”.

1810 Tämän osalta Oulun poliisilaitos totesi lausunnossaan muun muassa: ”Maiden voimanäytön säännöstö, välineet ja toimintamallit poikkeavat toisistaan. Ruotsin korkea yksilönsuoja osaltaan heijastuu varmasti suomalaisen poliisiin päätöksiin. Suomalaisella poliisilla on omassa maassa toimittaessa laajat toimivaltuudet. Ruotsalaisella kollegalla ne saattavat olla erilaiset. Toimintamallien erilaisuus voi aiheuttaa ongelmia kohdehenkilöiden osalta toimittaessa toisessa maassa. Käytetyt keinot voivat tuntua kohdehenkilöistä kohtuuttomilta ja aiheuttaa poliiseille oikeustoimien kohteeksi joutumisen. Lisäksi oikeuskäytännön puuttuminen toisen maan virkamiesten osalta voi osaltaan aiheuttaa ongelmia ja muotoutuu ajallaan, kun rikosoikeudellisia- tai vahingonkorvusoikeudellisia asioita tulee käsiteltäväksi. Toiminnan sovittaminen kohdemaan lainsäädännön ja toimintamallien mukaiseksi tulee vaatimaan huomattavan määrän kouluttamista molempien sopijaosapuolien henkilöstölle.” Ks. Oulun poliisilaitos, lausunto asiassa VN/28384/2021.

1811 Lapin poliisilaitoksen lausunnon mukaan sen henkilöstöstä noin 60 poliisia osallistui koulutukseen, jonka tavoitteena oli kouluttaa Suomen ja Ruotsin raja-alueille yhteispartioita, joiden oli tarkoitus partioita tarvittaessa molemmiin puolin valtakunnanrajaa. Toiminta ei kuitenkaan edennyt toteutukseen. Lausunnon mukaan koulutuksen jälkeenkin kenttähenkilöstön tuntemus käytännön toteutukseen siirtymisestä oli hyvin epävarma. Ks. Lapin poliisilaitos, lausunto asiassa VN/28384/2021.

maan enemmän virka-apua antava kuin sitä saava maa.¹⁸¹² Arvio perustuu käsitykseen siitä, että pohjoisten alueiden poliisiresursoinnin epäsuhdan vuoksi Suomen poliisiin lisätehtäväksi tulisi Ruotsin pohjoisen poliisivajeen paikkaaminen.¹⁸¹³ Näin ollen kummankaan maan poliisien taholta yhteistyösopimuksen maantieteellistä soveltamisaluetta ei nähty yhteisenä vaan eri valtioiden, Suomen ja Ruotsin puolen Tornionlaaksona.¹⁸¹⁴

Tullitoiminnan ja poliisivaltuuksien käytön välillä on eittämättä useita oikeudellisia, periaatteellisia ja käytännön eroja. Tämän tunnistuen vertailu vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimuksen ja vuoden 2021 poliisiviranomaisyhteistyösopimuksen välillä ilmentää mielestäni kuitenkin sitä, että Tornionlaakson raja on myös viranomaistoiminnan kannalta rakentunut aiempaa enemmän erilaisten todellisuuksien väliseksi. Sitä ei enää nykyaikaisissa oikeudellisissa oloissa voi säännellä esimerkiksi vuoden 1963 rajatulliyhteistyösopimuksen kaltaisella kansanomaisen kevyellä tavalla. Raja näyttäytyy aiempaa selvemmin kahden toisistaan erillisen oikeudellishallinnollisen todellisuuden erottelulinjana, joilla on omat oikeudelliset edellytyksensä. Siten rajan ylittävän toiminnan säänteleminen edellyttää tähän todellisuuteen kuuluvien aiempaan nähden uudenlaisten ongelmien selvittämistä ja ratkaisemista.

Tämän ohella Tornionlaakson kielellisten ja kulttuuristen olosuhteiden kannalta rajasta on muodostunut yhä enemmän myös erilaisten sosiaalisten todellisuuksien välinen jakolinja. Siten rajan ja etenkin sen ylittävän toiminnan sääntelyä ei voida enää perustaa sille Tornionlaakson aiempaa historiaa vastanneelle oletukselle, että

1812 Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry, lausunto asiassa VN/28384/2021. Järjestön kanta oli vastaava myös yhteistyösopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella kesällä 2023. SPJL eritteli 17-sivuisessa lausunnossaan sopimuksen oikeudellisia ja käytännön ongelmia ja katsoi, että ”ennen kuin esitettyihin epäselvyyksiin on saatu konkreettiset vastaukset ja epäkohtiin tehty tarvittavat korjaukset sekä yhteistyön edellyttämä koulutus ja Lapin poliisilaitoksen lisäresursointitarpeet on toteutettu, ei yhteistoiminta hanketta tule viedä eteenpäin.” Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry, lausunto asiassa dnro VN/28384/2021 sisäministeriön lausuntopyynnön 6.6.2023 johdosta.

1813 Yle, verkkouutinen 19.2021: ”Suomi ja Ruotsi laajentavat rajan poliisiyhteistyötä – ’Kyse on siitä, että ihminen saa apua kriittisessä ja erittäin vakavassa tilanteessa mahdollisimman pian’ ”.

1814 Vastaava tulkinta voidaan tehdä myös poliisiyhteistyösopimusta koskevan Suomen eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnön perusteella. Hallintovaliokunnan mukaan sopimuksen soveltamisen arvioitiin tulevan eteen harvoin: ”Oleellinen lähtökohta sopimukselle on, että kunkin maan poliisi vastaa jatkossakin oman maansa poliisitehtävistä, minkä lisäksi avun antaminen on vapaaehtoista.” Asiantuntijakuulemisten perusteella hallintovaliokunta korosti, että poliisiyhteistyösopimuksen mukaisia tehtäviä tulevat käytännössä hoitamaan ainoastaan sellaiset poliisimiehet, jotka ovat hakeutuneet vapaaehtoisesti tehtäviä vastaavaan koulutukseen, antaneet ennalta suostumuksensa hoitaa sopimuksessa tarkoitettuja kiireellisiä tehtäviä ja joilla on käytännössä osoitettu kyky suoriutua vaativista tehtävistä toisen valtion alueella. Työnantajan vastuulla on varmistaa, että yhteistyöhön osallistuvalla poliisimiehellä on riittävä koulutus ja kielitaito. Hallintovaliokunnan mukaan muun muassa tehtävien vaativuuden ja kiireellisyyden vuoksi vaadittavan kielitaidon osalta edellytetään käytännössä kaksikielisyttä tai siihen verrattavaa kielitaitoa. Hallintovaliokunta korosti, että partioiden yhteiset toimintatavat, johtamisjärjestelmä ja kaikki sopimuksen käytännön täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset tulee sopia Suomen ja Ruotsin poliisien kesken ennen sopimuksen soveltamisen aloittamista. HaVM 6/2024 vp, 2–6.

rajaseudun väestöllä olisi yhteinen ja jaettu tornionlaaksolainen sosiaalinen todellisuus. Ihmisten välisistä edelleen tiivistä rajan ylittävistä yhteyksistä huolimatta Tornionlaakson rajasta on historian kuluessa rakentunut aiempaa selvemmin kahden eri kansalaisuuden, suomalaisuuden ja ruotsalaisuuden välinen raja. Siten rajaa on myös säänneltävä yhä enemmän kuin kahden erillisen kansallisvaltion välistä rajaa, ei kuten rajatonta rajaa.

4 RAJATON RAJA – EI TAI EHKÄ SITTEENKIN

Tutkimukseni aluksi toin esiin, että Tornionlaakson rajaa on usein kutsuttu rajattomaksi rajaksi. Tässä luvussa esitän kokoavasti vastaukseni alussa määrittämäni pääkysymykseen: Onko Tornionlaakson raja ollut ”rajaton raja”? Jos ei ole, niin miksi?

Aluksi palautan mieleen tutkimuksen johdannossa tekemäni jaottelun oikeudellisiin ja henkisiin rajoihin. Puhtaasti oikeudellisessa mielessä Tornionlaakson raja ei ole rajaton: oikeudellisessa todellisuudessa raja on ollut olemassa vuodesta 1809 alkaen. Haminan rauhansopimuksesta lähtien sitä on säännelty lukuisin eri tavoin, kuten edellä on käynyt ilmi.¹⁸¹⁵ Kysymystä rajan ”rajattomuudesta” onkin tarkasteltava sellaiselta kannalta, jossa raja nähdään laajemmin historiallisena rakentumisprosessina ja osana sosiaalista todellisuutta.¹⁸¹⁶

Tutkimukseni perusteella lyhyt vastaus on, että paitsi oikeudellisessa myöskään laajemmassa sosiaalisen todellisuuden mielessä Tornionlaakson raja ei ole rajaton. Silti rajaseudulla on säilynyt paljon rajattomuuden piirteitä vuotta 1809 edeltäneeltä kaikinpuolisen yhtenäisyyden ajalta. Siten rajan voi sanoa olevan ”rajattomampi” kuin millaiseksi kahden suvereenin kansallisvaltion välinen raja tyypillisesti kenties ymmärretään. Seuraavaksi kytken vastaukseni tutkimuksen lähtökohtiin ja perustelen sitä tarkemmin.

Määrittelin johdannossa tutkimusmenetelmäni historiapainotteiseksi systematisoinniksi ja kontekstualisoinniksi sekä tutkimusotteeni totalisoinniksi: pyrkimykseni ymmärtää ja selvittää tarkasteltavan aiheen olennaisimman historian koko tähänastinen kaari.¹⁸¹⁷ Totesin, että näkökulmansa ja menetelmänsä puolesta

1815 Tällaisessa muodollisoikeudellisessa ”boundary”-merkityksessään Tornionlaakson raja on selkeästi määriteltä alueellisesti järjestäytyneiden valtarakenteiden ja oikeudenkäyttöpiirien välinen erottelulinja: Suomen ja Ruotsin valtioiden suverenisuuden keskeinen osatekijä. Ks. Paasi 1996, 25–27; Donnan – Wilson 1999, 1; Gustafsson 2023, 4.

1816 Johdannossa selvitettyllä tavalla tässä merkityksessä raja ymmärretään yksiselitteisen erottelulinjan sijaan laajempaan vaikutuspiiriin, jota on englanniksi kuvattu käsitteillä ”frontier” tai ”borderlands”. Tässä merkityksessä raja on suhteellinen ja jatkuvasti muovautuva osa sosiaalisen todellisuuden rakentumisprosessia. Rigo 2009, 171; Laine 2015, 29–30.

1817 Näiden menetelmällisten suuntaviivojen toimeenpanon myötä saatuja tietoja ja tuloksia on edellä raportoitu lukijan kannalta kenties uuvuttavankin perusteellisesti. Myös tutkimuksen tekijälle valitun menetelmän käytäntöön soveltaminen on usein ollut seikkaperäistä puurtamista, jossa on ollut käsillä myös aineistoon hukkumisen vaara. Tämä dramaattinen mutta osuva kielikuva on Lehtolalta (2012, 362), jonka mukaan jääkärikenraali ja kirjailija Kurt Martti Wallenius (1893–1984) oli laajaa sotahistoriallista tuotantoaan kirjoittaessaan ”hukkua aineistoonsa”.

työni voi nähdä ankkuroituvan Jukka Kekkonen kontekstuaaliseksi oikeushistoriaksi luonnehtiman tutkimuksen piiriin. Sen mukaisesti oikeudellisen muutoksen selvittämisen ja kontekstualisoinnin lisäksi tutkijan on myös selitettävä: esitettävä käsityksensä siitä, miksi muutos on tapahtunut.¹⁸¹⁸

Nähdäkseni pääasiallinen selitys sille, miksi Tornionlaakson raja ei ainakaan enää ole ollut ”rajaton raja” on, että tutkimuksen johdanto-osassa erittelemäni historiallisesti rakentuneet kansallisvaltiollisuuden ideat ja periaatteet on pantu alueella toimeen alati kattavammin ja tehokkaammin. Toisaalta pääselitys rajan tietynlaiselle rajattomuudelle on, että alueen vuotta 1809 edeltänyt muun muassa oikeudellinen, hallinnollinen, kielellinen ja kulttuurinen yhtenäisyys on jatkuvasti toiminut rajan rakentumista hidastavana ja vastustavana pinnanalaisena rakenteena.

Johdannossa toteamani mukaisesti pidän historiallista muutosta suunnaltaan avoimena sekä jo tapahtuneen että vielä tapahtumattoman osalta. Muutoksen avoimuus ei silti tarkoita sen sattumanvaraisuutta.¹⁸¹⁹ Päinvastoin tapahtumien kulku määrittyy nähdäkseni monenlaisten ja monitasoisten valtapyrkimysten yhteistuloksena. Kyse on eri toimijoiden yrityksistä tuottaa sellaista yhteiskunnallista todellisuutta, joka sopii heidän tavoitteisiinsa. Aiemmin todetusti todellisuuden tuotannossa panokset eivät ole jakautunut tasaisesti vaan joka ajalla on omat vallanpitäjänsä. Juridiikan rooli on sekä isännän että rengin. Yhtäältä oikeudellinen ajattelu, sen käsitteet, periaatteet ja käytännöt ohjaavat todellisuuden rakentamistyötä. Toisaalta oikeuden keinoin myös auktorisoidaan jo tosiasiallisesti tapahtuneita muutoksia: muuttunut todellisuus muovataan voimassa olevaksi oikeudeksi.

Suomen oikeus- ja yhteiskuntahistorian kannalta esimerkkinä oikeusajattelun ohjaavasta roolista voidaan pitää Suomen vuoden 1919 hallitusmuotoa, jonka pääarkkitehtina oli aikansa huippujuristi K.J. Ståhlberg.¹⁸²⁰ Vuoden 1918 sisällissodan jälkeisessä tilan-

1818 Kekkonen 2009, 5; Kekkonen 2013, 10. Kekkonen (1987, 2) on lisäksi asettanut kovan vaatimuksen, jonka mukaan erilaiset ajateltavissa olevat selitystekijät on pyrittävä asettamaan hierarkkiseen järjestykseen niiden selitysviivan (keskinäisen painoarvon) mukaan; kaikki tekijät eivät vaikuta kehitykseen samalla painolla.

1819 Ylikangas (2015, 140) pitää sattumaan vetoamista epäonnistuneena tapana selittää historiaa. Hänen mukaansa sattumalla on merkitystä yksilöiden kohdalla, mutta vähemmän suurten joukkojen tasolla. Toisaalta taloustieteilijä Talebin (2008) perusteella sattumalla on markkinoilla ja muutoinkin ihmisten elämässä usein yllättävän suuri merkitys. Siksi tulevien tapahtumien ennakointi onkin vaikeaa, ellei usein mahdotonta; menneisyydestä on sen sijaan helpompi löytää johdonmukaiselta näyttäviä kehityskulkuja. Keskitien näkemykseni on, että historiallisissa muutoksissa sattumallakin lienee sijansa. Ylikankaaseen on kuitenkin helppo yhtyä siinä, että historiantutkimuksellista selittämistä ei voi perustaa pelkkään sattumaan vetoamiseen.

1820 Ståhlberg oli toiminut senaatin asettaman valtiosääntökomitean puheenjohtajana, jonka mietintö valmistui syksyllä 1917. Ehdotus lähti siitä, että Suomi olisi tasavalta, jossa valta jaettaisiin kolmijako-oppien mukaisesti ylimpien valtioelinten kesken eduskunnan ollessa keskeisin valtioelin. Ehdotus jäi vielä tuolloin olosuhteiden jalkoihin: vuoden 1918 sisällissota jyrkensi ja muutti mielipiteitä valtiosäännön peruseriaatteista. Ks. Kekkonen 2013b, 44–50.

teessa ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle”-tyylinen ajattelu ei liene ollut ainakaan stahlbergiläisessä mielessä vielä syvään juurtunutta sen paremmin sodan voittaneen kuin hävinneenkään osapuolen kaikkien edustajien käsityksissä. Ja vain muutamaa vuotta aiemmin Suomi oli ollut Jumalan armosta yksinvaltaisen Venäjän keisarin suuriruhtinaskunta, jolloin vuoden 1919 hallitusmuodon mukainen keisarista vapaa kansansuvereniteettiajattelu olisi ollut myös silloisen valtiojärjestyksen perusteiden vastaista. Ankarin ponnistuksin vuoden 1919 hallitusmuoto kuitenkin säilyi ja ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle”-todellisuuskäsitys on tuntunut saavuttaneen käytännössä itsestään selvän, Bourdieun käsittein doksan aseman. Tämä nähdäkseni ilmentää sitä, että juristivetoinen kansanvaltainen oikeudellinen ajattelu ja sen toimeenpano ovat keskeisesti ohjanneet suomalaiskansallisen sosiaalisen todellisuuden rakentumista.

Toisaalta johdannossa esiin tuodun mukaisesti Bourdieu on katsonut, että keskiajan jälkeisessä Euroopan muuttuneessa poliittisessa tilanteessa sittemmin klassikkoasemassa pidetyt usein juristitaustaiset valtioajattelijat kehittivät modernin valtion teoreettista perustaa ja kielenkäyttöä. Hallitsijat nojasivat juristeihin ja juristit puolestaan loivat oikeuttavia teorioita, joiden mukaan kuningas edusti yleistä etua ja vastasi turvallisuudesta ja oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Näin toimien he synnyttivät teoreettisia perusteita jo tosiasiaassa muuttuneiden olosuhteiden oikeuttamiseksi.¹⁸²¹

Lähempää historiasta voidaan tuoda esiin Saksan valtiolliset täyskäännökset, jotka ovat pitkälti suurvaltopoliittisten myllerrysten tuotosta. Toisen maailmansodan jälkeen jaetun Saksan itäisissä osissa uuden lainoppineiden eliitin ja oikeustieteen tuli tehdä pesäero kansallissosialistiseen menneisyyteen ja sen oikeusjärjestelmään: oli pantava toimeen oikeuden ja yhteiskunnan uudelleenajattelu neuvostososialistisen maailmankatsomuksen pohjalta. Vastaavasti myös läntisessä Saksassa oikeustieteellinen diskurssi pyrki löytämään itsensä uudestaan ”eurooppalaisesta” traditiosta. Näissä tapauksissa oikeus eittämättä sai sopeutua muuttuneisiin olosuhteisiin, eikä toisinpäin.¹⁸²²

Tornionlaakson tapauksessa raja on näyttänyt vähitellen menettäneen ”rajattoman rajan” olemustaan, kun alun pitäen valtioteoreettinen ja 1800-luvun mittaan mytologisia ja folkloristisia tunneulottuvuuksia saanut kansallisvaltioajattelu valtasi alaa rajan molemmiin puolin. On historiallisesti paradoksaalista, että Tornionlaaksonle oinaisen rajattomuuden ylläpitäminen näytti käyneen vaikeammaksi sitä mukaa, kun Suomi ja Ruotsi siirtyivät kohti ”kypsää” modernia oikeutta ja muutoin-

1821 Kuitenkin Bourdieuun mukaan lakimieskunta ennen pitkää kehitti sellaisen valtioteoreettisen perustan ja diskurssin, jossa valtion oikeus itsenäistyi suhteessa kuningashuoneeseen: valtio instanssina ylitti sitä väliaikaisesti ruumiillistaneet hallitsijat. Lakimiesten aluksi diskursiivisesti tuottama ”fictio juris” lakasi vähitellen olemasta pelkkä oikeudellinen kuvitelma ja muuttui itsenäiseksi järjestelmäksi. Bourdieu 1998, 101, 113.

1822 Ks. Erkkilä 2020, 472–493.

kin modernisoituivat. Paradoksaalisuutta alleviivaa, että vuoden 1809 jälkeen yksinvaltainen Venäjän keisarikunta ja vielä tuolloin nykykatsannossa ei-demokraattinen Ruotsin kuningaskunta pystyivät sallimaan, että Tornionlaakso sai varsin pitkään säilyä käytännössä melko lailla rajattomana.¹⁸²³ Etenkään vuosituhannen vaihteessa Suomen ja Ruotsin parlamentaariset demokratiat uusittuine perus- ja ihmisoikeusjärjestelmineen eivät tuntuneet kymmenen samaan. Päinvastoin Tornionlaakson oikeudellisten erityisjärjestelyjen ylläpitäminen saatikka edistäminen näytti oikeudellisesti alati vaikeammalta.

Nähdäkseni olennainen selitys yllä tiivistetylle muutoksen suunnalle on, että nimenomaan valtiosisäisen yhdenvertaisuuden turvaaminen sai jatkuvasti suuremman merkityksen Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksissä ja valtiokoneistoissa. Tutkimustani nykyjuristin silmin lukeva saattaa kummastella, kuinka Tornionlaakson rajaseudun asukkaiden lukuisia jo Haminan rauhansopimuksesta juontuvia niin sanottuja rajaseutupoikkeuksia voitiin suvaita: eikö niiden ole nähty olleen ristiriidassa ihmisten valtiosisäisen yhdenvertaisuuden kannalta?¹⁸²⁴ Vuoden 1809 jälkeen aina 1900-luvun loppupuolelle asti tunnuttiin kuitenkin painottavan enemmän sitä, että aiemmin rajattomasti eläneiden tornionlaaksolaisten tulisi olla yhdenvertaisia myös suhteessa toisiinsa, rajan ylittävästi. Tätä ajattelua ilmentää pitkälti vielä vuoden 1971 rajajokisopimus, jonka keskeisenä perusteena oli nimenomaan yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen rajan molemmin puolin. Vielä tuolloin valtiosisäisen yhdenvertaisuuden turvaamista koskevat ongelmat eivät nousseet esiin.

Toisin kuin Tornionlaaksoon 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa kohdistunut valtiollinen nationalistinen assimiloitipolitiikka, vuosituhannen vaihteen oikeudellinen valtiokeskeisyys ei ollut tarkoitushakuista rajan rakentamista. Päinvastoin ajan henki oli alueiden välistä rajan ylittävää yhdentymistä suosivaa. Näyttää kuitenkin siltä, että Tornionlaakson asioita käsitelleet suomalaiset ja ruotsalaiset valtiolliset toimijat olivat omaksuneet sellaisen ”kätketyn yhteiskuntateorian”, joka näytti johtavan valtiokeskeisiin oikeudellisiin ratkaisuihin: suut puhuivat yhdeny-

1823 Ks. Korpela (2022, 39–56) Venäjän oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän olemuksesta historialliselta kannalta. Korpelan mukaan Venäjällä ”valtio” ei ole toteutunut läntisin postwestfaleniläisin kriteerein. Varsinkin menneinä aikoina maan valtava alue teki keskusvallalle mahdolltomaksi valtakunnan tiukan kontrollonin. Keskusvalta ei tuolloin edes yrittänyt luoda yhdenmukaista järjestelmää vaan hyväksyi, että paikallisjärjestelmiä säilyi, toimi ja kehittyi. Korpelan perusteella ei siis ollut yllättävää, että vuoden 1809 jälkeen tornionlaaksolaisen rajan ylittävän paikallisjärjestelmän sallittiin jatkaa olemassaoloaan. Vastaavasti Jussilan (1987, 22, 88) mukaan myös Ruotsin valtakuntaluonne oli nykyaikaiseen valtiokäsitykseen verrattuna monivaltioinen ja -kansallinen.

1824 Ks. Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soininen – Määttä (2023, 96) perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisesta 1900-luvun loppupuolella. Sen myötä yleistyi käsitys, että nämä oikeudet rajoittavat lainsäätäjän mahdollisuuksia säätää haluamiaan lakeja. Tämän mukaisesti lainsäätäjän on lakeja säätäessään kunnioitettava ja pyrittävä turvaamaan perustuslaillisia perusoikeuksia, joista viitatussa yhteydessä ensimmäisenä mainitaan juuri yhdenvertaisuus.

misestä, mutta kädet rakensivat rajaa.¹⁸²⁵ Valtion velvollisuudet turvata aktiivisesti oikeudenkäyttöpiirinsä ihmisten oikeudet ja vapaudet näyttivät korostuneen.¹⁸²⁶

Vuoden 1971 rajajokisopimuksella perustetun alueellisen erityisjärjestelyn lakauttamiseen johtanut prosessi osoittaa mielestäni, mitä oikeudellisten toimijoiden syvästi sisäistävä valtionsisäistä yhdenvertaisuutta painottava yhteiskuntateoria on merkinnyt Tornionlaakson rajan rakentumiselle. Samaa ilmentää myös prosessi, jossa Suomen ja Ruotsin valtionhallinnot eivät kyenneet oikeudellisesti mahdollistamaan, että Tornionlaaksoon olisi perustettu uudenslaisia rajan ylittäviä kunnallisia toimielimiä. Molemmissa esiin nousivat oikeudelliset huolet siitä, että erityisjärjestelyiden maantieteellisellä soveltamisalueella asuneiden ihmisten yhdenvertaisuus olisi saattanut valtionsisäisessä katsannossa toteutua joissain tilanteissa huomommin kuin ”oman maansa” muilla asukkailla. Prosesseissa ei onnistuttu yhteensovittamaan sitä, miten Suomen ja Ruotsin valtiot olisivat kumpikin erikseen voineet turvata valtionsisäisen yhdenvertaisuuden täysimääräisen toteutumisen rajan ylittävässä yhteistyössä. Valtioiden kannalta tornionlaaksolaiset eivät yhdenvertaisuuden nimissä

1825 Ks. Kotkas 2010, 111 ja Tuori (2000, 321–324), joiden perusteella oikeudelliset käytännöt ovat aina sisäisesti yhteydessä tiettyihin yhteiskuntaa koskeviin teoreettisiin näkemyksiin ja käsitteisiin, vaikka nämä yhteydet jäävät oikeudellisten käytäntöjen toimeenpanijoilta usein havaitsematta. Esimerkiksi oikeudelliset käsitteet ja periaatteet, kuten sopimusvapauden periaate, heijastavat tietynlaista käsitystä yhteiskunnasta ja yksilöiden välisistä suhteista. Toisaalta yhteiskuntaa jäsennetään tällaisten normatiivisten käsitteiden ja periaatteiden kautta. Yhteiskuntateoreettisilla taustatekijöillä on siten normatiivisia implikaatioita. Tornionlaakson rajasääntelyn tapauksessa ratkaisevan tärkeänä voidaan pitää historiallisesti rakentunutta ajattelua territoriaalisesta kansallisvaltiosta, jolla on sille luontainen kansa ja keskenään yhdenvertaiset kansalaiset. Tällainen tausta-ajattelu on tunnuttu otettavan oikeus- ja yhteiskuntatodellisuuden järjestämisen itseoikeutettuna perustana.

Kuten toin johdanto-osassa esiin, myös Tornionlaakson rajan olemassaoloaikana on ollut esillä sellaisiakin oikeudellisen ja poliittisen todellisuuden jäsentämistapoja, jotka eivät ole perustuneet nykyisen kaltaiselle kansallisvaltioajattelulle. Esimerkkeinä tästä ovat ainakin valtiota historiallisena välivaiheena pitänyt sosialistinen internationalismi, ihmisten valtiosta vapaata itsehallintoa edustanut anarkismi tai valtion tehtäviä ja päätösvaltaa hajauttamaan pyrkinyt pluralistinen valtiokäsitys. Ks. myös Kekkonen (2016, 177, 183, 202, 209), jonka mukaan 1930-luvulla Espanjan sisällissodassa tasavaltalaisiksi kutsutulla puolella oli edustettuina erilaisia ja keskenäänkin kilpailleita suuntauksia. Niiden pitkän tähtäimen tavoitteet tähtäsivät usein taloudellisen ja sosiaalisen vallankumouksen aikaansaamiseen. Etenkin Espanjan tasavallan kaudella suositaan nopeasti kasvattaneet anarkistit halusivat aloittaa yhteiskunnallisen vallankumouksen heti. Päättämällä lähteä mukaan tasavaltalaishallitukseen he kuitenkin tulivat käyttämään periaatteessa inhoamaansa valtiollista valtaa. Sisällissodan aikana tasavallan hallinto olikin hyvin erilaista eri alueilla, ja ääripäätä edustivat erilaiset vallankumoukselliset kokeilut rahan poistamisesta alkaen. Myös tasavaltalaisten puolella taistelleessa kansainvälisessä prikaatissa oli niin eri maista tulleita kommunisteja kuin anarkistejakin valmiina uhraamaan henkensä aatteidensa puolesta, jotka eivät olleet kansallisvaltiokeskeisiä.

1826 Aiemmin todetulla tavalla tätä voi kutsua valtion ja yksilöiden liitoksi. Sen mukaisesti laajentaessaan otetta valtio ja yleisesti julkinen valta vapauttavat yksilöitä epätasa-arvoisiin patriarkalisiin valtasuhteisiin perustuvan sääntelemättömän yhteiskunnan valtarakenteilta. Ks. myös. Rautiainen – Kostiainen – Kurki – Soininen – Määttä (2023, 96), joiden mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistumisen myötä lainsäätäjän on pyrittävä turvaamaan perustuslaillisia vapauksia, kuten oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen.

saaneet joutua parempaan tai huonompaan asemaan kuin kukaan valtionsisäinen ”jokainen”.¹⁸²⁷ Näin yhteiskunnallisen yleiskehityksen kannalta eittämättä myönteisenä pidettävä valtionsisäisen yhdenvertaisuuden edistäminen näytti merkinneen, että elintila Tornionlaakson oikeudellisilta erityisjärjestelyiltä kaventui.¹⁸²⁸

Pidän silti liian yksioikoisena näkemystä siitä, että Tornionlaaksoon ulottunut moderni valtiollisuus olisi merkinnyt pelkästään rajaseutua ja sen asukkaita sortavaa kurjistumiskehitystä – heti on todettava, että valtiojohtoiseen assimilointiin myös liittyi paljon mielivaltaisuutta ja kaltoinkohtelua.¹⁸²⁹ Valtiollistamisen objektina olemisen ohella alueen ihmiset kuitenkin ovat olleet myös sen subjekteja eli toimijoita. Nationalismin perusolemuksen mukaisesti idea suomalaisesta tai ruotsalaisesta kansakunnasta ja siihen kuulumisesta on kaiketi myös Tornionlaaksossa tuottanut

1827 Yhdenvertaisuudesta on kuitenkin ollut Suomessa ja Ruotsissa kirjoitettua lainsäädäntöä jo pitkään ennen näitä sääntelyprosesseja. Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon 5 §:n nojalla: ”Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.” Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä säännös muutettiin nykyiseen perustuslain 6 §:n 1 momentista ilmenevään muotoonsa: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Säännöstä koskevassa Suomen hallituksen esityksessä korostetaan, että yhdenvertaisuuspykälä ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Tämä kohdistuu myös lainsäätäjään. Esityksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan 1970-luvulta alkaen muodostuneeseen käytäntöön, jonka mukaan laki saattaa olla ristiriidassa silloisen yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, ”jos se ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.” Esityksessä kuitenkin todetaan lainsäädännölle olevan ominaista, että se kohtelee ”tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.” Ks. HE 309/1993 vp, 42–43.

Ruotsin hallitusmuodon 2 luvun 2 §:ssa yhdenvertaisuuden (jämlighet) toteuttamisvelvoite kohdistuu julkiseen valtaan ja sen toteuttamisen tila on ”yhteiskunta” (sambället): ”Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlighet i sambället och för att barns rätt tas till vara.” Vielä vuoden 1973 uuden hallitusmuodon 2 luvun 1 §:ssä yhdenvertaisuus koski Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon tavoin kansalaisia ja sen toteuttamisvelvoite yhteiskuntaa: ”Sambället ska verka för rättvisa och jämlighet mellan medborgarna.” Perusoikeuksien toteutumisen takeiden katsottiin olevan viime kädessä kytköksissä kansan tahtoon: ”Den yttersta garantin för fri- och rättigheter är demokratin förankring till folkopinionen”. Prop. 1973:90, 7, 192. Kaikkinensa suomalais- ja ruotsalaisääntely on kansansuverenisuusajattelun mukaisesti näyttänyt kytkevän yhdenvertaisuuden toteuttamisen, valtion sekä valtiollisesti määrittyvän yhteiskunnan tiiviisti toisiinsa. Ks. myös vuoden 2000 perustuslain 2 §:n 1 momentin esityöt, jonka mukaan ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”-säännös ilmaisee kansansuverenisuuden periaatteen. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mikä kansa on ja keitä siihen kuuluu ja ei kuulu. Ks. HE 1/1998 vp, 73.

1828 On lisättävä, että käytännön rajaesteitä monin tavoin raivanneessa unionisääntelyssä oli kuitenkin kyse eurooppalaisesta yleissääntelystä, ei Tornionlaakson alueellisista erityisjärjestelyistä. Siten Tornionlaakson rajan madaltuminen oli lähinnä sivutuote, kun Suomen ja Ruotsin valtiot omaksuivat unionin oikeusjärjestyksen. Päinvastoin jo ennen unionijäsenyyttä 1990-luvun alussa katsottiin valtiollisesti, että vielä jäljellä olleet rajakaupan erityisetuudet koskeneet säännöt oli kumottava: kaupankäynnissä jo tuolloin pitkälti sovellettiin länsieurooppalaisia vapaakauppajärjestelyjä, joiden ei tulkittu suvaitsevan perinteisiä pohjoisia rajaseutupoikkeuksia. Ks. osan III alaluku 4.1.1.

1829 Näin oli etenkin Ruotsin puolella Tornionlaaksoa, jossa assimilointipaine oli Suomen puolta suurempi. Ks. aiheesta perinpohjaisesti tornionlaaksolaisten, kveenien ja lantalaisten kohtelua selvittäneen totuus- ja sovintokomission loppuraportti SOU 2023:68.

ihmisille yhteenkuuluvaisuuden tunteita ja yksilöllisen identiteetin rakennuspaloita.¹⁸³⁰ Perinteisistä kieli- ja kulttuuriyhteyksistä huolimatta ihmiset ovat alkaneet identifioitua yhä enemmän omiin kansallisiin yhteisöihinsä ja rakentaa jo aiemmin mainittuja mentaalisia rajaesteitä.¹⁸³¹ Selitys rajan rakentumiselle löytyykin nähdäkseni niin ylhäältä alaspäin tapahtuneesta valtiollistamisesta kuin yksilö- ja paikallisyhteisötason valtiollistumisesta.¹⁸³² Historiallisessa tarkastelussa valtiollistaminen kuitenkin alkoi ensin. Rajaseudun väestön parissa asteittain tapahtunut valtiollistuminen voidaan nähdä sen tuloksena.

Tornionlaakson rajan rakentuminen ei kuitenkaan pääty nykyoloihin. On jälleen jokseenkin paradoksaalista, että moderni valtiollisuus on osaltaan tuottanut alueen vuotta 1809 edeltävää rajattomuuden aikaa ilmentävän syvärakenteen vastareaktion. Etenkin 1980-luvulta lähtien on voimistunut jälkimodernille ajattelulle ominainen paluu juurille ja ”alkuperäisyyden” etsintä. Tornionlaaksossa tähän kytkeytyi muun muassa yhteisen ylijarajaisen historian kirjoittaminen. Tällöin rajasetutua alettiin entistä tietoisemmin tarkastella modernien territoriaalivaltioiden ahtaan aluekäsityksen sijaan uudenlaisista, rajattommammista näkökulmista. Käsitykseni mukaan tällainen todellisuuden uudelleenmäärittely on tehty pitkälti niillä tiedoilla ja taidoilla, jotka pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden koulutusjärjestelmät ovat tarjonneet.¹⁸³³ Ilmiö ei ole vain Tornionlaakson erityispiirre vaan osa yleisempää muutosta, jossa perinteistä valtiollisuutta ja kansallisvaltiokeskeistä oikeusajattelua on alettu haastaa uudenlaisin tavoin.¹⁸³⁴

Tornionlaakson yhteisen ylijarajaisen historiakäsityksen rakentaminen voidaan nähdä toimintana, jolla tuotettiin ideatasolla esiin käsitystä ”rajattomasta rajasta”. Herätetty rajattomuusdiskurssi alkoi etenkin 1990-luvun yleisessä integraatiohen-

1830 Ks. Anderson (2017, 38), jonka mukaan ajatus kansakunnasta on tuottanut ihmisille tietynlaista uutta pyhyden tunnetta maallistuneissa yhteiskunnissa, jollaisiksi myös suomalainen ja ruotsalainen yhteiskunta ovat yhä enenevässä määrin tulleet.

1831 Urheilussakin Suomen puolen asukkaille on ollut tärkeintä voittaa Ruotsi, eikä ruotsalaisten mielestä Suomelle olisi saanut hävitä. Zalamans 2001, 65; Ruotsala 2011, 197, 213; Ruotsala 2012, 182–183.

1832 Etenkin sotien jälkeen Ruotsin puolen Tornionlaaksossa oli varsinkin nuorempien ikäluokkien keskuudessa muodikasta samastua ruotsalaisuuteen ja puhua ruotsia: sillä katsottiin olevan korkeampi status kuin suomalaisuudella ja suomenkielisyydellä. Elenius 2001, 394; Ruotsala 2012, 177. Sama näkyi myös yhteisöllisellä tasolla, jossa ruotsinkielisimmät kylät nauttivat suurinta sosiaalista arvostusta. Winsa 1998, 70.

1833 Tornionlaaksolaisena esimerkkihenkilönä mainittakoon Pajalassa vuonna 1944 syntynyt Bengt Pohjanen. Hänen omaelämäkerrallisen romaaninsa Jopparikuninkaan poika (2006) perusteella ruotsalainen hyvinvointivaltio ei vielä Pohjasen syntymän aikoihin ollut juuri ulottunut hänen kotipiiriinsä. Pohjanen kuitenkin kävi pitkän koulutien, valmistui ensin teologian kandidaatiksi ja väitteli myöhemmin vuonna 1979 filosofian tohtoriksi Tukholman yliopistosta. Hän alkoi 1980-luvulta lähtien kehittää meänkieltä kirjakieleksi ja edistää ajatusta rajat ylittävästä Meänmaasta, jolla on omia kansallisia tunteita, kuten oma lippu. Voi kysyä, olisiko esimerkiksi Pohjasen laaja-alainen toiminta rajan ylittävän tornionlaaksolaisuuden edistämiseksi ollut samalla tavoin mahdollista, mikäli ruotsalainen yhteiskunta ei olisi tarjonnut tilaisuuksia hankkia siihen tarvittavaa henkistä pääomaa. Ks. Näytelmät.fi-verkkosivusto: ”Bengt Pohjanen”. Luettu 9.4.2024.

1834 Ks. Lehtola (2015, 9, 26).

gessä muotoutua myös poliittiseksi ajatteluksi, jossa tavoitteena oli edistää rajan oikeudellista ja institutionaalista madaltamista. Edellä eritellyistä syistä tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet valtioiden toimivallassa olleissa asioissa. Tuolloin rajan poliittisten madaltamistavoitteiden tueksi ei nähdäkseni myöskään juuri omaksuttu tai kehitetty uudenlaista yhteiskunta- ja oikeusteoriaa. Sen sijaan pitkälti näytettiin sopeutuvan valtiokoneistoissa vallinneen kansallisvaltiokeskeisen tausta-ajattelun ehtoihin.

Edellä esitetty vastaus ja selitys kysymykseen Tornionlaakson rajan rajattomuudesta ei ole lopullinen, koska rakentumisprosessi jatkuu. Jää nähtäväksi, mihin suuntaan esimerkiksi tornionlaaksolaisten, kveenien ja lantalaisten sovintokomission loppuraporttiin sisältyvien ehdotusten toimeenpano johtaa: muodostuuko valtiokeskeiset opit ja tulkinnat haastavia oikeudellisia vaatimuksia ja niille teoreettisia perusteluja?¹⁸³⁵ Joka tapauksessa myös tulevissa tapahtumissa kyse on pitkälti siitä, miten poliittinen mielikuvitus muuttuu ja sen käytäntöön toimeenpano tehdään – raja on, mutta sen voi myös ajatella olevan rajaton.¹⁸³⁶

1835 Komission ehdotukset jatkotoimenpiteiksi sisältävät muun muassa jatkuvan sovintoprosessin ylläpitämisen, vähemmistöjen vaikutusvallan ja itsehallinnon lisäämisen sekä kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien tehokkaan turvaamisen ja edistämisen. On todettava, että komission loppuraportin historiakuvaus ja toimenpide-ehdotukset pidättäytyvät melko visusti Ruotsin valtion ja ruotsalaisen yhteiskunnan rajojen sisäpuolella. Raportin perusteella juuri Ruotsin valtiolle on sälytetty päävastuu kyseisten vähemmistöjen oikeuksien toteuttamisessa. Myös rajan ylittävän toiminnan osalta pitkälti valtiolähtöisenä toimenpide-ehdotuksena on, että Ruotsin hallitus tekee ”alotheen rajanylittävänsä yhteistyöhön Norjan ja Suomen kansa ette etistää minuriteetin kieltä ja kulttuuria.” Ks. SOU 2023:68, 60–66, 641–642. Myös Ruotsin lainsäädännön (lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk 2009:724) kannalta tornionlaaksolaiset ovat yksi kansallisista vähemmistöistä, eivät ylijaraisen tornionlaaksolaisuuden edustajia. Siten myös vähemmistönä heidän katsotaan olevan laajemman ”ruotsalaisen kulttuuriperinnön” henkisten rajojen sisäpuolella: ”I dag utgör de nationella minoriteternas kulturarv en del av det svenska kulturarv som ska värnas och främjas.” SOU 2022:32, 21.

Vrt. Magga (2024, 12), jonka mukaan alkuperäiskansaoikeuden piirissä on kehitetty alkuperäiskansalaki tutkimusta varten teorioita ja metodologioita, joiden lähtökohtana on, että alkuperäiskansat ovat hallinnoineet asioitaan omien lakiansa pohjalta ennen kansallisvaltioiden perustamista ja laajentumista. Tämän osalta on huomionarvoista, että tornionlaaksolaisten, kveenien ja lantalaisten sovintokomission loppuraportissa edellytetään Ruotsin hallitukselta selvityksen tekemistä raportissa käsiteltujen vähemmistöjen alkuperäiskansastatuksesta: ”Bland de som identifierar sig som tornedaling, lantalainen eller kvän finns en önskan om att även denna minoritet med sin månghundraåriga historia i norra Sverige blir erkänd som urfolk i Sverige. Frågan om status som urfolk är förknippad med rättigheter till mark, vatten, jakt och fiske som är starkt sammankopplade med minoritetens traditionella näringar. Regeringen bör därför i nära samråd med minoriteten tillsätta en utredning i syfte att utreda minoritetens status som urfolk.” Ks. SOU 2023:68, 647–649.

1836 Ks. Skinner (1969, 52–53), jonka mukaan kulloisetkin perustavat käsitykset – ”totuudet” – antavat pitkälti tiedostamattomat rajat ajattelulle ja toiminnalle: ne toimivat mielikuvituksen rajoitteina. Kuitenkin kunkin ajan aatteet ja opit ovat olleet historialliseen kontekstiinsa sidottuja, eivät universaaleja. Näin ollen poliittiset ideat eivät itsessään ole muutosvoima, mutta tarjoavat muutokselle älyllistä perustaa ja perusteluja.

5 LOPUKSI

Aloitin tutkimukseni viittaamalla Ragnar Lassinantin sanomaksi kerrottuun toteamukseen: ”*Ei Jumala antanut meille rajaa, ja laitkin ovat ihmisen tekemiä.*”¹⁸³⁷ Olen toivottavasti pystynyt tekemään ymmärrettäväksi, miksi olen valinnut kyseisen sitaatin. Sitä voidaan soveltaa Tornionlaakson rajan historian arviointiin, mutta myös sen nykyisten ja tulevien mahdollisuuksien hahmottamiseen: ei ole mitään yli-inhimillistä, aineellista tai muuta välttämättömyyttä, jonka vuoksi rajan täytyisi olla sellainen kuin se on. Rajan rakentuminen nykyisen kaltaiseksi on ihmisten toiminnan tulosta ja toiminnallaan ihmiset voivat myös muuttaa rajan merkitystä ja olemusta.

Olen tarkastellut rajaa ja sen sääntelyä osana sosiaalista todellisuutta: ihmisten mielissä olemassa olevana tosiasiana, jota ei voi havaita tai mitata esimerkiksi luonnontieteen keinoin.¹⁸³⁸ Suvereenin territoriaalivaltion osalta olen hyödyntänyt oikeudellisen maantieteen (engl. legal geography) piirissä käytettyä käsitettä tilallis-oikeudellinen kuvitelma, jonka käytäntöön toimeenpanemisen yksi osoitus valtionraja on. Tästä huolimatta katson, että valtion rajojen puolustaminen kaikin käytettävissä olevin keinoin voi olla paitsi oikeudellisesti sallittua myös valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ja tulevien ihmisten kokonaisedun kannalta perusteltua. Siten en tarkoita, että valtioiden rajat ylipäänsä tai Suomen ja Ruotsin rajat erityisesti olisivat käytännön seurauksiltaan huonoja asioita, pikemminkin päinvastoin. Muiden Pohjoismaiden tavoin niin sanottua hyvinvointivaltiomallia toimeenpanneet Suomi ja Ruotsi ovat rajojensa sisällä pystyneet tuottamaan niin paljon hyvinvointia niin suu-
relle osalle ihmisistä, ettei historiasta tai nykyajasta juuri löytyne vertailukohtia.¹⁸³⁹

1837 Ks. Nordberg – Salo – Hagström (2010, 6), joiden mukaan tämä kuuluu Lassinantiin moniin tokaisuihin. Samassa yhteydessä asia on ilmaistu ruotsiksi seuraavasti: ”*Det var inte Gud som gav oss gränsen och även lagarna är skapade av människan.*” En ole pystynyt selvittämään, missä yhteydessä lausahdusta on alun perin käytetty ja millä kielellä.

1838 Searlen (2010, 9) tosiseikkojen jaottelun mukaisesti rajassa on kyse niin sanotusta institutionaalista tosiseikasta (institutional fact), joka on kielellisesti ilmenevä ja ollakseen olemassa edellyttää inhimillisiä instituutioita ja normatiivisia sääntöjä. Sen sijaan rajan oikeudellisesti määritelty kulkulinja eli rajajoet ovat Searlen jaottelun mukaisesti fyysisinä luonnonmuodostelmina ihmisistä, heidän kielellisistä ilmauksistaan, instituutioistaan ja normeistaan riippumattomia raakoja tosiseikkoja (brute fact).

1839 Arviota tukevat myös vuodesta 2012 lähtien vuosittain tehdyt YK:n globaalit onnellisuustutkimukset. Vuoden 2023 tuloksissa Suomi oli ensimmäisellä sijalla kuudetta kertaa peräkkäin ja Ruotsi oli kuudentena. Kaikki viisi Pohjoismaata sijoituivat seitsemän kärkeen. Selittävä tekijänä on pidetty pohjoismaisten yhteiskuntien onnellisuutta ylläpitäviä rakenteita, jotka tukevat demokraattista hallintoa ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä mahdollistavat muun muassa väestön koulutuksesta ja terveydestä

Nämä myönteiset yhteiskunnalliset saavutukset ovat puolustamisen arvoisia, mikäli niitä yritettäisiin uhata ja tarjota huonompia vaihtoehtoja.

Suomen ja Ruotsin historian pitkä linja korostaa mielestäni maiden ja niiden väestöjen yhtenäisyyttä erillisyyden sijaan. Tämän tutkimuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että monenlaiset oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyneet tekijät ovat olleet omiaan rakentamaan maiden välisestä rajasta erillisten kansallisvaltioiden, kansallisuuksien ja kansalaisuuksien välistä rajaa. Tehdyn tarkastelun perusteella varsinkin 2000-lukulainen oikeus- ja hyvinvointivaltiollinen sääntelyparadigma on aiempaa voimakkaammin korostanut valtion velvollisuuksia turvata oikeudenkäyttöpiirissään olevien yksilöiden oikeuksien toteutuminen. Tulikintani mukaan tämä on poliittisiin tavoitteisiin nähden ristiriitaisesti ollut osaltaan esteenä rajan ylittävän yhteistyön oikeudelliselle ja muulle kehittämiselle. Tulevaisuuden osalta on aiheellista punnita tarkkaan, onko tämän kaltainen valtiokeskeinen ja ensisijaisesti ongelmalähtöinen oikeudellinen omaan napaan tuijottaminen tarpeellista, kun kyse on Pohjoismaiden välisten rajaseutujen ja ylipäänsä pohjoismaisen yhteistyön kehittämisestä.

Tämä tutkimus ei ole ollut luonteeltaan normatiivinen, enkä myöskään päätä sitä oikeudellista tai poliittista kehittämistä koskeviin konkreettisiin ehdotuksiin. Totean kuitenkin, että Suomen ja Ruotsin yhtäläisyydet ja yhteiset tavoitteet mielestäni puoltavat maiden välisen rajan monenlaisia madaltamispyrkimyksiä. Sääntely voisi parhaimmillaan esteen sijaan toimia rajan ylittävän toiminnan mahdollistajana ja edistäjänä. Asiat ovat eittämättä tulleet aiempaa monimutkaisemmiksi, mutta ainakaan mitään valtiollisten intressien kannalta pelättävää ei Tornionlaakson rajan madaltamiseen enää pitäisi liittyä. Pohjoismaista järkeä käyttäen Suomen ja Ruotsin valtioiden piirissä voidaan varmasti ymmärtää, ettei kumpikaan niistä muodosta toiselle uhkaa valtion täysivaltaisuuden tai kansalaistensa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.¹⁸⁴⁰

Pitäisin pikemminkin todennäköisenä, että esimerkiksi harvaanasuttujen rajaseutujen ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voitaisiin käytännössä edistää juuri rajan ylittävän yhteistyön helpottamisella. Uusien toimintamallien aikaansaamiseksi tarvittaisiin kuitenkin kaiketi nykyistä enemmän oikeudellista joustavuutta ja ratkaisuhakuisuutta. Tornionlaakson rajan historiassa etenkin Suomen ja Ruotsin vuoden 1971 rajajokisopimus osoittaa, että uudenlaista rajan ylittävää oikeudellishallinnollista tilaa luovat ratkaisut ovat olleet mahdollisia – mikseivät olisi edelleen.

huolehtimisen. Ks. World Happiness Report 2023; Finland.fi-verkkopalvelu, verkkouutinen 3/2022:” Finland Tops World Happiness Report for a Fifth Time in a Row, Highlights Trust, Wellbeing and Freedom – other Nordics in TOP 8”. Tämän tutkimuksen viimeistelyvaiheessa ilmestyneessä vuoden 2024 raportissa Suomi oli jälleen ensimmäisellä sijalla perässään Tanska, Islanti ja Ruotsi. Norja oli seitsemäntenä. Ks. World Happiness Report 2024.

1840 Ks. Hirschl (2011, 458), jonka mukaan pohjoismaiselle hallinnoinnille ominaispiirteensä on ollut sisäänrakennettu terve järki (common sense) ja yleinen hyvän hallinnon perinne.

Suomen ja Ruotsin välisen rajan oikeudellinen ja muu madaltaminen on helpommin sanottu kuin tehty, mutta myös sen hyödyt voivat olla suuret. Tässä tutkimuksessa olen tarkastellut Tornionlaakson rajaa ja sen rakentumista pitkälti rajaseudun kannalta. Kuitenkin työn tekemisen kuluessa Tornionlaakso ja ylipäänsä Suomen ja Ruotsin pohjoiset alueet ovat nousseet esille useissa yhteyksissä, joilla on laajempaa kansallista ja kansainvälistä merkitystä.

Turvallisuusympäristön muututtua pohjoisten alueiden turvallisuuspoliittinen painoarvo on jälleen korostunut muun muassa puolustusliitto Naton sotilaallisen suunnittelun näkökulmasta.¹⁸⁴¹ Lisäksi Tornionlaakson maayhteys on tullut Suomen huoltovarmuuden kannalta aiempaakin tärkeämmäksi, mikäli Itämeren rahtiliikenne jälleen häiriintyisi tai estyisi sotilaallisista syistä. Pohjoisten liikenne- ja viestintäyhteyksien strategisen merkityksen kasvu on tarkoittanut esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välisten raideyhteyksien tehostamista. Energiayhteyksien tavoin liikenneinfrastruktuurin parantaminen kytkee Suomea entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaisia verkkoja.¹⁸⁴² Myös tuleva unionisääntely saattaa edellyttää tai ainakin kannustaa Suomea rakentamaan eurooppalaisen raidelevyeden mukaista rataverkkoa. Tämän osalta Suomen liikenne- ja viestintäministeriön vuoden 2023 selvityksessä ensisijaiseksi vaihtoehdoksi on määritelty uuden runkoyhteyden rakentaminen Helsingistä Tornioon. Suurhanke voitaisiin toteuttaa vaiheittain erillisinä kokonaisuuksina aloittaen Tornio–Oulu–Raahe-osuudesta, mikä tukisi tehokkaimmin pääsyä Suomelle tärkeään Ruotsin rataverkkoon.¹⁸⁴³

Pohjoisten alueiden taloudellinen merkitys on sekin näyttänyt kasvaneen. Barentsin euroarktisen neuvoston Suomen vuosien 2021–2023 puheenjohtajuuskauden yksi kärkihankkeista oli Suomen, Ruotsin ja Norjan pohjoisille maakunnille laadittu yhteinen vihreän siirtymän¹⁸⁴⁴ toimintaohjelma. Lähtökohtana oli arvio, että pohjoisten maakuntien teollisten investointien potentiaali olisi jopa 160 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä. Erityisesti pohjoisten alueiden raaka-aineilla, kuten harvinaisilla mineraaleilla on katsottu olevan siirtymässä yhä tärkeämpi merkitys.¹⁸⁴⁵

1841 Ks. VNS 1/2022 vp, 20, 25–28; HE 315/2022 vp, 40–41.

1842 Nykyarvioiden mukaan raideyhteyksien kehittyminen voi siviili liikenteen osalta edistää muun muassa Suomen ja muun Euroopan välisen henkilöjunaliikenteen yleistymistä Ks. Liikenne- ja viestintäministeriö, verkkotiedote 7.2.2023: ”Liikenne- ja viestintäministeri Harakka tapasi Ruotsin infrastruktuuri- ja asuntonministerin.”; Väylävirasto, uutiskirje 27.2.2023: ”Laurila–Tornio–Haaparanta-rataosan sähköistäminen -hanke”.

1843 Tätä kirjoittaessa eurooppalaiseen raidelevyteen siirtymistä koskevan EU-sääntelyn valmistelu oli meneillään, joten sen asettamat tarkemmat edellytykset Suomelle eivät olleet vielä tiedossa. Ks. Eurooppalaisen raidelevyeden käyttöönoton mahdollisuudet ja vaikutukset Suomessa. Loppuraportti 5.4.2023, 5, 11.

1844 Suomen ympäristöministeriön mukaan vihreällä siirtymällä tarkoitetaan muutosta kohti ekologisesti kestävästä taloudesta ja kasvusta, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen ja fossiilisiin polttoaineisiin. Ks. ympäristöministeriö, verkkopalvelu: ”Mitä on vihreä siirtymä?” Luettu 11.6.2023.

1845 Tahän on kuitenkin liittynyt merkittäviä oikeudellisia ja laajemmin periaatteellisia ristiriitoja siitä, kelle kuuluu oikeus käyttää pohjoisia alueita, muokata niiden ympäristöä ja hyödyntää luonnonvaroja.

Toimintaohjelma kattaa muun muassa pohjoiset tuulivoima-, akkuteollisuus- ja biotuotehankkeet. Hankkeiden onnistuneen toteuttamisen katsotaan edellyttävän rajat ylittävää yhteistyötä muun muassa alueen houkuttelevuuden lisäämiseksi, liikenteen sujuvoittamiseksi, teollisuuden lupaprosessien nopeammaksi käsittelemiseksi ja EU-tukien saamiseksi.¹⁸⁴⁶ Pohjoisten valtioiden lisäksi myös EU on katsonut arktista aluetta koskevassa strategiassaan, että alueen merkitys on Euroopan laajuisesti tärkeä juuri muun muassa vihreän siirtymän edistämiseksi.¹⁸⁴⁷

Tutkimuksen tekemisen kuluessa Pohjoismaiden pohjoisten alueiden taloudellinen toiminta on myös muutoin näyttänyt kytkeytyvän yhä kiinteämmin ilmasto- ja ympäristökysymyksiin. Esimerkiksi Suomelle ja Ruotsille kansantaloudellisesti perinteisesti tärkeä metsäteollisuus on nostettu uudenlaiseen tarkasteluun. Siinä korostuu yhä voimakkaammin pohjoisten metsien merkitys ilmastotavoitteiden saavuttamisen välineenä ja osana luontokadon pysäyttämistä. Suomi ja Ruotsi ovat johdonmukaisesti korostaneet, että metsistä päättäminen kuuluu niiden valtiolliseen täysivaltaisuuteen.¹⁸⁴⁸ Luonnontieteelliseltä kannalta pohjoista pallonpuolisko kiertävä boreaalinen metsävyöhyke ulottautuu kuitenkin rajat ylittävästi niin Suomen ja Ruotsin kuin muiden pohjoisten valtioiden alueelle.¹⁸⁴⁹ Rajavesistöjen käytön tavoin myös metsänkäyttökysymykset ilmentävät sitä, että kunkin valtion alueella tehdyillä toimilla ymmärretään yhä enemmän olevan monenlaista ilmastoon, ympäristöön ja luontoon liittyvää rajat ylittävää merkitystä.

Kaikkienensa näyttää siltä, että aiempaa useammalla Tornionlaaksoa ja laajemmin Suomen ja Ruotsin pohjoisia alueita koskettavalla kysymyksellä tunnistetaan olevan rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Vaikka asia tiedostetaan tilanneanalyysseissä ja julkisessa keskustelussa, oikeudellinen maailma on näyttäytynyt silti edelleen melko valtiokeskeisenä. Nykyisen kaltaiselle suvereenien territoriaalivaltioiden muodostamalle järjestykselle ei tällä hetkellä taida olla varteenotettavaa tai ennakoitavilta seurauksiltaan ainakaan suomalaisille ja ruotsalaisille parempaa vaihtoehtoa:

Ks. esim. Magga 2024, 225. Tällöin myös eurooppalaisesta ja valtiollisesta näkökulmasta myönteisenä pidetty ”vihreän siirtymän” käsite voi joillekin näyttäytyä paljonkin mustempana.

1846 Ks. Ulkoministeriö, verkkotiedote 3.3.2023: ”Barentsin alueen vihreä siirtymä sai oman toimintaohjelmansa”; Lapland Chamber of Commerce 2023.

1847 Ks. JOIN (2021) 27 final, 13.10.2021. A stronger EU engagement for peaceful, sustainable and prosperous Arctic.

1848 Myös maiden liittyessä Euroopan unioniin ja sen oikeusjärjestykseen painotettiin, että EU:lla ei ole metsäpolitiikkaa. Ks. UaVM 9/1994 vp, 27, 152–153; Prop. 1994/95:19, 317: ”Någon gemensam skogspolitik finns inte inom EU. Även om skogsnäringen får en ökad tyngd i ett utvidgat EU ligger det i Sveriges intresse att, mot bakgrund av de vitt skilda förhållandena, hävda en nationell skogspolitik även i fortsättnings.” Vastaava kansallisia metsäpoliittisia toimivaltuuksia vaaliva kanta on sittemmin toistettu muun muassa EU:n metsästrategian ja biodiversiteettistrategian valtiopäiväkäsittelyjen yhteydessä. Ks. MmVL 19/2020; MmVL 21/2021; 2021/22: MJU8.

1849 Heinilä 2019, 13.

valtiot ovat kaiketi päätoimijoita myös nykyisten ja tulevien kysymysten ratkaisemisessa.¹⁸⁵⁰ Valtiokeskeisyys lienee siten myös tulevaisuudessa poliittinen ja oikeudellinen tosiasia. Kuitenkin ainakin Suomen ja Ruotsin välisissä kysymyksissä tätä voi myös kyseenalaistaa, kun otetaan huomioon maita ja yhteiskuntia yhdistävät lukuisat tekijät ja tulevaisuuden tavoitteet.

Suomen ja Ruotsin välisen rajan madaltamisen ei tarvitse tarkoittaa mitään radikaalia toisen maailmansodan hätävuosina suunnitellun valtioliiton¹⁸⁵¹ tai myöhemmin visioidun pohjoismaisen liittovaltion¹⁸⁵² kaltaista järjestelyä. Ensimmäiseksi lähtökohdaksi voisi riittää, ettei esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusnormistoa, unionisääntelyä tai maiden kansainvälisiä velvoitteita tulkittaisi valtiollisesti enää ainakaan siten, että ne muodostaisivat ylittämättömiä oikeudellisia esteitä maiden välisen rajan ylittävän yhteistyön ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

1850 Vrt. Bickerton – Cunliffe – Gourevitch (2007, 1–11), jotka arvostelevat valtiosuvereniteettikriittisiä tutkijoita siitä, että he eivät kuitenkaan kritiikkinsä ohella ole esittäneet varteenotettavia ja toteutamiskelpoisia vaihtoehtoja poliittisen toiminnan kollektiiviselle järjestämiselle. Heidän mukaansa epätäydellisyydestään huolimatta saatavilla olevista vaihtoehdoista suvereeni valtio tarjoaa parhaan kehikon kollektiivisen poliittisen elämän järjestämiseen.

1851 Ks. Manninen 1977, joka käsittelee talvisodan ja jatkosodan välisenä aikana Suomen ja Ruotsin jo hyvin pitkälle valmistelemaa Ruotsi-vetoista valtioliittoa, joka kaatui sekä Neuvostoliiton että natsi-Saksan vastustukseen.

1852 Ks. Wetterberg 2010, joka visioi yhteisen historian ja kulttuuriperinnön jakavien Pohjoismaiden liittovaltiota. Sillä olisi yhteinen perustuslaki, valtiopäivät ja hallitus. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka olisivat liittovaltiotasolla ratkaistavia asioita. Liittovaltio myös koordinoisi yhteistä talouspolitiikkaa. Tavoite-ehdotus julkistettiin kylmän sodan jälkeisen optimismin ilmapiirissä: idän ja lännen välisen jännitteen katsottiin päättyneen, eikä mikään supervalta asettuisi enää esteeksi Pohjolan yhdistymiselle.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

- Agrell, Wilhelm. Alliansfrihet och atombomber. Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945–1982. Liber Förlag, 1985.
- Agrell, Wilhelm. ”Finis Finlandiae. Suomi Ruotsin sotasuunnitelmissa kylmän sodan aikana”. Itsekkyyttä vai valtiomiestaitoa. Ruotsin idänpolitiikka ja Suomi vuodesta 1812 vuoteen 2002. Toim. Suominen, Tapani. Tammi, 2002, 243–266.
- Ahla, Väinö. ”Tornion- ja Muonionjoissa olevat n. s. suvereniteettisaaret.” Maanmittaus. 28:s vuosikerta, 1953, 69–90.
- Aho, A. O. ”Tornionlaakson kuntain toimikunnan merkitys”. Tornionlaakson kuntain toimikunta. 1923–1973. Toim. Arrela, V. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 7–10.
- Alakulppi, Jaakko. Lapin ilmailuhistoria I. Enontekiön kuumailmapallostalla Lapin ilmasotaan 1944–1945. Lapin maakuntamuseon julkaisuja 9. Lapin maakuntamuseo, 1999.
- Alakulppi, Jaakko. Lapin ilmailuhistoria II. Jälleenrakentamisesta 1945 Lapin lentomatkailuun ja Hornet-kauteen 2001. Lapin maakuntamuseo, 2006.
- Alamäki, Yrjö. ”Provincia Bothniensis. Kommun- och gränssamarbetet när det är som bäst.” Tornionlaakson vuosikirja 1994. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 129–138.
- Alamäki, Yrjö. ”10-vuotias Tornionlaakson Neuvosto”. Tornionlaakson vuosikirja 1997. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1997, 223–236.
- Alm, Mikael. ”Kring märkesåret 1809: statskuppen, konstitutionen och rikssprängningen”. Historisk Tidskrift 1/2010, 53–64.
- Anderson, Benedict. Kuvitellut yhteisöt. Nationalismin alkuperän ja leviämisen tarkastelua. Vastapaino, 2017.
- Annanpalo, Heikki. ”Tornionlaakson ympäristönsuojelunäkökohtia”. Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 149–157.
- Anthony, Eric. De västerbottniska områdenas förening med Finland. Historisk tidskrift för Finland 1922. Årgång 7, 1922, 1–23.
- Aunesluoma, Juhana. Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppaa ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2011.
- Balibar, Étienne. We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship. Princeton University Press, 2004.
- Bauder, Harald – Mueller, Rebecca. ”Westphalian Vs. Indigenous Sovereignty: Challenging Colonial Territorial Governance.” Geopolitics, Vol. 28:1, 2021, 1–18. DOI: 10.1080/14650045.2021.1920577.
- Berggren, Jan. ”Linjetjänsten”. Tullverket 1636–1986. En jubileumsbok. Generaltullstyrelsen, 1986, 78–109.
- Bergholm, Tapio. Kiihkeä Koivisto. Nuoruus, sota, onni 1923–1959. Otava, 2020.
- Bergman, Bore. ”Tullitoimintaa ja rajatulliyhteistyötä Tornionlaaksossa”. Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 177–185.
- Bergsten, Jan. Tornedalens järnvägar – en gränslös historia. Trafik-Nostalgiska Förlaget, 2012.

- Berner, Örjan. *Sovjet & Norden. Samarbete, säkerhet och konflikter under femtio år*. Bonnier Fakta, 1985.
- Bernstedt, Bo. *Turismen i Tornedalen 1973. Omfattning, betydelse och framtid. 3-betygsuppsats vid Kulturgeografiska institutionen i Uppsala*, 1974.
- Bickerton, Christopher J. – Cunliffe, Philip – Gourevitch, Alexander. "Introduction. The unholy alliance against sovereignty". *Politics without sovereignty. A critique of contemporary international relations*. Toim. Bickerton, Christopher J. – Cunliffe, Philip – Gourevitch, Alexander. University College London Press, 2007, 1–19.
- Björne, Lars. *Oikeusjärjestelmän kehityksestä*. Lakimiesliiton Kustannus, 1986.
- Björne, Lars. "Oikeuden kansainvälistyminen ja pohjoismainen oikeus". *Oikeus* 4/2011, 476–481.
- Bladh, Gabriel – Kuvaja, Christer. *Kahden puolen Pohjanlahtea I. Ihmisiä yhteisöjä ja aatteita Ruotsissa ja Suomessa 1500-luvulta 1900-luvulle*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2006.
- Blandy, Sarah – Sibley, David. "Law, Boundaries and Production of Space". *Social & Legal Studies* Vol. 19:3, 2010, 275–284. DOI: 10.1177/0964663910372178.
- Blomstedt, Yrjö – Klinge, Matti (toim.). *J. K. Paasikiven päiväkirjat 1944–1956. 1. osa, 28.6.1944–24.4.1949*. WSOY, 1985.
- Blomstedt, Yrjö. "Suomi Venäjän yhteydessä". *Suomen oikeus ja yhteiskuntajärjestys*. Toim. Anttila, Inkeri & al. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja N:o 7. WSOY, 1974, 114–133.
- Bodin, Jean. *On Sovereignty. Four Chapters from the Six Books of the Commonwealth*. Toim. Franklin, Julian H. Cambridge University Press, 1992.
- Bonsdorff, Göran von. *Självstyrelsetanken i finlandssvensk politik åren 1917–1923*. Helsingfors universitet, 1950.
- Bourdieu, Pierre. *Sosiologian kysymyksiä*. Vastapaino, 1985.
- Bourdieu, Pierre. "The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field". *The Hastings Law Journal*. Vol. 38:5, 1987, 814–853.
- Bourdieu, Pierre. *Järjen käytännöllisyys*. Vastapaino, 1998.
- Bourdieu, Pierre. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press, 2013.
- Braudel, Fernand. *On History*. The University of Chicago Press, 1980.
- Braverman, Irus – Blomley, Nicholas – Delaney, David – Kedar Alexandre. "Introduction: Expanding Spaces of Law". *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Buffalo Legal Studies Research Paper Series No. 2013 - 032, 2014, 1–28. DOI: 10.11126/stanford/9780804787185.003.0001.
- Burckhardt, Jacob. *Force and Freedom. An interpretation of history*. Toim. Hastings Nichols, James. Meridian Books, 1955.
- Burgess, Michael. *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*. Routledge, 2000.
- Camilleri, Joseph A. – Falk, Jim. *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Edward Elgar, 1992.
- Clason, Sam. *Gustaf IV Adolf och den europeiska krisen under Napoleon*. Hugo Gebers Förlag, 1913.
- Creutz, Katja – Berglund, Sofie – Betül Karacan – Telli – Giacometti, Alberto – Haugevik, Kristin – Nyberg Sørensen, Ninna – Wøien Meijer, Mari – Lares, Axa. *Nordic Cooperation Amid Pandemic Travel Restrictions*. FIIA Report 68, 2021.
- Cussó, Roser. "The League of Nations and Minorities: The Non-receivability of "Non-treaty" Petitions". *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 26:1, 2019, 67–91.
- Dahl, Uno. "Suomen kalottialueen rajakauppaa koskevat nykyiset määräykset". *Lapin tutkimusseura. Vuosikirja 1964*. Toim. Ahvenainen, Jorma. Lapin tutkimusseura 1964, 39–43.

- Dahlberg, Maija. ”Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoston rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä - valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä?” *Lakimies* 5/2021, 745–784.
- Delaney, David. *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making. Nomospheric Investigations*. Routledge, 2010.
- Delaney, David. ”Legal geography I: Constitutivities, complexities and contingencies”. *Progress in Human Geography* Vol. 39:1, 2015, 96–102. DOI: 10.1177/0309132514527035.
- Donnan, Hastings – Wilson, Thomas M. *Borders. Frontiers of Identity, Nation and State*. Berg, 1999.
- Doty, Roxanne Lynn. ”Sovereignty and the nation: constructing the boundaries of national identity”. *State sovereignty as social construct. Cambridge Studies in Internal Relations*: 46. Toim. Biersteker, Thomas J. – Weber, Cynthia. Cambridge University Press, 1996, 121–148.
- Dreyfus, Hubert L. – Rabinow, Paul. *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Harvester Wheatsheaf, 1982.
- Ederlöf, Ludvig. *Nordfinska evakueringen till Norra Sverige 1944–45*. Nordsjö, 1969.
- Eiñonen, Piia; Frigren – Pirita, Hemminki, Tiina – Uotila, Merja. ”Leipä taivalten takana – Liikkuminen 1800-luvun alun Suomessa. Ennen ja nyt: historian tietosanomata 5/2016.
- Ekman, Sten. *Pohjolan salainen liitto. Ruotsi ja Suomi kylmässä sodassa*. Docendo Oy, 2018.
- Elenius, Lars – Lähtenmäki, Maria – Petter Nielsen, Jens – Pashkov, Alexandr. ”Transformation of Borders, Economic Systems and Communities 1809–1905”. *The Barents Region. A Transnational History of Subarctic Northern Europe*. Toim. Elenius, Lars. Pax Forlag As, 2015, 146–235.
- Elenius, Lars. *Både finsk och svensk. Modernisering, nationalism och språkförändring i Tornedalen 1850–1939*. Umeå universitet, 2001.
- Elenius, Lars. *Nationalstat och minoritetspolitik. Samer och finskspråkiga minoriteter i ett jämförande nordiskt perspektiv*. Studentlitteratur, 2006.
- Elenius, Lars. ”Identiteter i Tornedalen”. *Raja 200 – Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo*, 2010, 329–354.
- Elfvengren, Eero. ”Aseveljeyden siteet katkeilevat”. *Jatkosodan Pikkujättiläinen*. Toim. Leskinen, Jari – Juutilainen, Antti. WSOY, 2005, 1124–1149.
- Elmgren, Ainur. *Den allrakäraste fienden. Svenska stereotyper i finländsk press 1918–1939*. Sekel Bokförlag, 2008.
- Emilou, Nicholas. ”Taking Subsidiarity Seriously? The View From Britain”. *European Public Law*, Vol. 1:4, 1994, 563–597.
- Enbuske, Matti. ”Pirua ja ruotsalaisuutta vastaan – Länsipohjan kielikysymys ja vuoden 1937 ministerivierailu Tornionlaaksossa”. *Tornionlaakson vuosikirja 1990. Tornionlaakson kotiseututoimikunta*, 1990, 229–247.
- Enbuske, Matti. *Vanhan lapin valtamaille. Asutus ja maankäyttö historiallisen Kemin Lapin ja Enontekiön alueella 1500-luvulta 1900-luvun alkuun*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2008.
- Engman, Max. *Pitkät jäähyväiset. Suomi Ruotsin ja Venäjän välissä 1809 jälkeen*. WSOY, 2009.
- Erich, Rafael. *Suomen valtio-oikeus. I osa. Tietosanakirja-osakeyhtiö*, 1924.
- Eriksen, Knut Einar – Niemi, Einar. *Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860–1940*. Universitetsforlaget, 1981.
- Eriksson, Lars D. ”Mina Metoder”. *Minun metodini*. Toim. Häyhä, Juha. Werner Söderström Lakitieto Oy, 1997, 57–73.
- Erkkilä, Ville. ”’Työväenluokan puolesta imperialismia vastaan’ Oikeustiede osana yhteiskuntaa Saksan demokraattisessa tasavallassa”. *Oikeus* 49:4, 2020, 472–493.

- Ervo, Laura. "Comparative Analysis between East-Scandinavian Countries." *Scandinavian studies in law*. Stockholm Institute for Scandinavian Law, 2015, 135–152.
- Espasa, Andreu. "‘Suppose They were to Do It in Mexico’: The Spanish Embargo and Its Influence on Roosevelt’s Good Neighbor Policy." *The International History Review*, Vol. 40:4, 2018, 774–791. DOI: 10.1080/07075332.2017.1339288.
- Eva, Fabrizio. "International Boundaries, Geopolitics and the (Post)Modern Territorial Discourse: The Functional Fiction." *Boundaries, Territory and Postmodernity*. Toim. Newman, David. Frank Cass, 1999, 32–52.
- Evrard, Estelle – Nienaber, Birte – Sommaribas, Adolfo. "The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 35:3, 2018, 369–383. DOI: 10.1080/08865655.2017.1415164.
- Filpus, Kari. *Alkoholien salakuljetus ja sen valvonta Perämeren rannikolla kieltoain aikana 1919–1932*. Oulun yliopisto, 2001.
- Finlayson, Alan – Martin, James. "Poststructuralism." *The State. Theories and Issues*. Toim. Hay, Colin – Lister, Michael – Marsh, David. Palgrave Macmillan, 2006, 155–171.
- Foucault, Michel. *Tarkkailla ja rangaista*. Otava, 1980.
- Foucault, Michel. "Nietzsche, genealogia, historia." *Foucault/Nietzsche*. Tutkijaliiton julkaisu 89. Tutkijaliitto, 1998, 63–107.
- Gadamer, Hans-Georg. *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. Vastapaino, 2004.
- George, Alexander L. – Bennett, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, 2005.
- Giddens, Anthony. *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. Otava, 1984.
- Glenn, Patrick. "The Local Law of Alsace-Lorraine. A Half Century of Survival." *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 23:4, 1974, 769–790.
- Grant, Thomas D. "Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents." *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 37:2, 1999, 403–458.
- Gramsci, Antonio. *Vankilavihkot, valikoima 2*. Toim. Böök, Mikael. Kansankulttuuri, 1982.
- Great, Anna. "Legal Imaginaries and the Anthropocene: ‘Of’ and ‘For’." *Law and Critique*, Vol. 31:3, 2020, 351–366. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10978-020-09275-7>.
- Groth, Östen – Lassinantti, Gunnar. *Nordkalotten – en gränslös utmaning*. Skrivarförlaget/Norrbottnens bildningsförbund, 1982.
- Grönholm, Seppo. "Tornionlaakson matkailu." *Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973*. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 136–141.
- Gullberg, Tom. "Åland och Vorarlberg. Nationell självbestämmanderätt efter första världskriget." *Historisk tidskrift för* 4/1991, 508–549.
- Gullberg, Tom. *State, Territory and Identity. The Principle of National Self-Determination, the Question of Territorial Sovereignty in Carinthia and other Post Habsburg Territories after the first World War*. Åbo Akademi Förlag, 2000.
- Gustafsson, Harald. "Keskusta ja äärialueet." *Pohjoismaiden historia 1397–1997*. 10 essetä. Toim. Nissen, Henrik S. Yle – Pohjoismaiden ministerineuvosto, 1997, 125–154.
- Gustafsson, Åke. *Riksgräns historia & gränsöversyner. Från Svinesund till Haparanda*. Lantmäteriet Kartförlaget, 1995.
- Gustafsson, Åsa. *Security in the Baltic Sea Region from a Legal Perspective with a Focus on Border Security*. Åbo Akademi, 2023.

- Guttorm, Juha. Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. *Acta Universitatis Lapponiensis* 375. Lapin yliopistopaino, 2018.
- Haara, Paula – Lehmuskallio, Asko. Ruumiin ja dokumenttien kytkökset: Suomen passin historiaa. Suomen valokuvataiteen museon julkaisuja 51, 2020.
- Haataja, Kyösti. ”Valtakunnan rajankäynnissä Pohjanlahdesta Jäämereen esiintyneitä oikeudellisia kysymyksiä.” *Maanmittaus*. 2. vuosikerta, 1927, 1–47.
- Haavio-Mannila, Elina – Suolinna, Kirsti. ”Rajan vaikutus Tornionlaakson erilaistumiseen”. *Tornionlaakson vuosikirja* 1968. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1968, 180–185.
- Haavio-Mannila, Elina – Suolinna, Kirsti. ”En jämförelse av sociala och ekonomiska förhållanden i finska och Svenska Tornedalen.” *NU* 1971:7. Studier kring gränsen i Tornedalen. Toim. Haavio-Mannila, Elina – Suolinna, Kirsti. Nordiska rådet, 1971, 9–65.
- Habermas, Jürgen. *The Theory of Communicative Action. The Critique of Functionalist Reason. Volume Two*. Blackwell Publishers, 1992.
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press, 1996.
- Habermas, Jürgen. *The Crisis of the European Union. A Response*. Polity Press, 2012.
- Hakapää, Kari. *Uusi kansainvälinen oikeus*. 3., uudistettu painos. Talentum, 2010.
- Hall, Stuart. *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Toim. Koivisto, Juha – Lehtonen, Mikko – Uusitupa, Timo – Grossberg, Lawrence. Vastapaino, 1992.
- Hall, Stuart. *Identiteetti*. Vastapaino, 1999.
- Hanhimäki, Jussi M. *Scandinavia and the United States. An Insecure Friendship*. Twayne Publishers, 1997.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste. ”Europe Through the Borders? The Implementation of INTERREG III-A France-Spain”. *EUI Working Papers SPS 8/2005*. European University Institute, Political and Social Sciences Department, 2005.
- Harju, Erkki. ”Rajajokien suvereniteettisaarten historiaa ja nykypäivää.” *Tornionlaakson vuosikirja* 1983. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1983, 68–84.
- Harjula, Heikki - Prättälä, Kari. *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Alma Talent, 2019.
- Harle, Vilho – Moisio, Sami. *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Vastapaino, 2000.
- Harmaja, Leo. *Suomen tullipolitiikka Venäjän vallan aikana. Edellinen osa: vuoteen 1859. Kansantaloudellinen yhdistys*, 1920.
- Harmaja, Leo. *Tullipolitiikan vaikutus Suomen kansantalouden teollistumisuuntaan ennen maailmansotaa. Kansantaloudellisia tutkimuksia, Kansantaloudellinen Yhdistys*. Otava, 1933.
- Harrison, Dick. *Jag har ingen vilja till makt. Biografi över Tage Erlander*. Ordfront, 2017.
- Hautamäki, Veli-Pekka. ”Oikeusvertailun edellytyksistä”. *Lakimies* 1/2003, 107–110.
- Hay, Colin. *Political Analysis. A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan, 2002.
- Hay, Colin. ”(What’s Marxist about) Marxist State Theory”. *The State. Theories and Issues*. Toim. Hay, Colin – Lister, Michael – Marsh, David. Palgrave Macmillan, 2006, 59–78.
- Hederyd, Olof. *Haparanda efter 1809. Tornedalens historia III*. Birkkarlens förlag, 1993.
- Heikkilä, Sven. *Mitt i Tornedalen – Övertorneå – Polcirkelland*. Tornedalens Historia IV, 1999.
- Heikkilä, Sven. *Gränsbygd. Blad ur mellersta Tornedalens historia*, 2004.
- Heikkinen, Sakari. *Suomeen ja maailmalle. Tullilaitoksen historia*. Tullihallitus, 1994.
- Heikkola, Leena. *Lapin historiaa. Maakuntahistoriallinen oheislukemisto*. Lapin lääninhallitus – Lapin maakuntaliitto, 1982.
- Heinilä, Kirsikka. *Effects of Boreal Forest on Multi-Scale Optical Remote Sensing Observations for Snow-Covered Landscape*. Report Series in Geophysics, No. 81. University of Helsinki, 2019.

- Heininen, Lassi. ”Pohjoinen geopoliittinen alue.” Maa, seutu, kulmakunta. Näkökulmia aluehistorialliseen tutkimukseen. Toim. Lähtenmäki, Maria. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2009, 150–169.
- Heinonen, Noora Helena – Tynkkynen, Liina-Kaisa – Keskimäki, Ilmo. ”EU-lainsäädäntö on huomioitava sote-palvelujen uudistamisessa”. Yhteiskuntapolitiikka 5–6/2018, 607–613.
- Heinrichs, Erik. ”Suomen EEC-sopimus”. Suomen ulkomaankauppa. Toim. Haataja, Lauri. Otava, 1978, 94–114.
- Heinänen, Hannu. Tornionjokilaakson tilusvaihdot Haminan rauhan jälkeen (1809–1824). Suomen historian pro gradu -työ. Jyväskylän yliopisto, 1985.
- Heinänen, Hannu. ”Haminan rauha ja toimeentulon turvaaminen paikalliselle väestölle.” Raja 200 – Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 114–158.
- Hentilä, Seppo. ”Itsenäistymisestä jatkosodan päättymiseen”. Suomen poliittinen historia 1809–2009. Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka. WSOY Oppimateriaalit Oy, 2009, 101–211.
- Hietanen, Silvo. ”Oikeusvaltiosta hallintovaltioksi – hallinto sotavuosien Suomessa”. Kansakunta sodassa 2. Vyö kireällä. Toim. Hietanen, Silvo. Valtion painatuskeskus – opetusministeriö, 1990.
- Hietaniemi, Tuija. Lain vartiossa. Poliisi Suomen politiikassa 1917–1948. Suomen Historiallinen Seura, 1992.
- Hirschl, Ran. ”The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review”. International Journal of Constitutional Law. Vol. 9:2, 2011, 449–469.
- Hobsbawm, Eric. ”Outside and Inside History”. On History. Abacus, 2005, 1–12.
- Hollo, Erkki. ”Suomen ja Ruotsin välisten saariomistusten asema raja-asiakirjojen valossa. Lakimies 72, 1974, 433–451.
- Holmström, Mikael. Den dolda alliansen. Sveriges hemliga NATO-förbindelser. Atlantis, 2011.
- Houtsonen, Jarmo. ”Oikeus ja yhteiskunta oikeustieteen näkökulmasta ja oikeussosiologisessa tutkimuksessa”. Oikeuden tuolla puolen. Toim. Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus, 2002, 147–180.
- Huebert, Rob. ”Security challenges in the arctic”. Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, environment and geopolitical balance. Toim. Conde, Elena – Sánchez Iglesias, Sara. Routledge, 2017, 364–384.
- Hyvönen, Osmo. Tornio 1944. Pohjoinen, 1991.
- Hårdstedt, Martin. ”Sverige och revolutions- och Napoleonkrigen 1792–1815”. Teoksessa Mansén, Elisabeth. Norstedts Sveriges historia 1721–1830. Norstedts, 2011, 62–68.
- Häkkinen, Esko. Institutionalistisen kriminaalipolitiikan teoria ja suomalaisen rikosoikeuden muotoutuminen 1910-luvulta 2010-luvulle. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2020.
- Häkli, Jouni. ”Knowledge and the state. The construction of Finland by bureaucrats and scientists”. Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change. Toim. Ahponen Pirkkoliisa – Jukarainen, Pirjo. SoPhi 54. University of Jyväskylä, 2000, 11–24.
- Häkli, Jouni. ”Miksi paikat kiinnostavat geopolitiikan tutkijaa? Kiistanalaisia paikkasidoksia Kataloniassa”. Muuttuva geopolitiikka. Toim. Harle, Vilho – Moisio, Sami. Gaudeamus, 2003, 170–189.
- Hämäläinen, Pekka. Kielitaistelu Suomessa 1917–1939. WSOY, 1968.
- Hänninen, Sakari. Aika, paikka, politiikka. Marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista. Tutkijaliiton julkaisusarja 17. Helsinki, 1982.

- Häyhä, Juha. ”Johdanto”. Minun metodini. Toim. Häyhä, Juha. Werner Söderström Lakitieto Oy, 1997, 15–34.
- Jaakkola, Magdalena. Om tvåspråkighetens sociologi med speciell hänsyn till språkförhållandena i svenska Tornedalen. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia, N:o 176. Helsingin yliopisto, 1972.
- Jaako, Pentti. ”Kolarin kansakoulun perustaminen”. Tornionlaakson vuosikirja 1986. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1986, 187–194.
- Jackson, Robert. Sovereignty. Evolution of an Idea. Polity Press, 2007.
- Jaeger, Gilbert. ”On the history of the international protection of refugees”. International Review of the Red Cross, Vol. 83, 2001, 727–738.
- Jakola, Fredriika. ”Borders, planning and policy transfer: historical transformation of development discourses in the Finnish Torne Valley”. European Planning Studies, Vol. 24:10, 2016, 1806–1824. DOI: 10.1080/09654313.2016.1194808.
- Jalava, Marja. J.V. Snellman. Mies ja suurmies. Tammi, 2006.
- Jansson, Torkel. ”Kahdesta valtakunnasta viisi kansallisvaltiota – ja vielä useampi kansakunta”. Pohjoismaiden historia 1397–1997. 10 essetä. Toim. Nissen, Henrik S. Yle – Pohjoismaiden ministerineuvosto, 1997, 65–98.
- Janzon, Max. Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe). Unigrafia, 2014.
- Joona, Juha. Valtion lohiregaali. Tutkimus valtion erityisestä oikeudesta lohen ja meritaimenen kalastukseen Pohjanlahteen laskevissa suurissa virroissa. Juridica Lapponica 40. Lapin yliopisto, 2015.
- Joustela, Kauko E. Suomen Venäjän-kauppa autonomian ajan alkupuoliskolla vv. 1809–65. Suomen Historiallinen Seura, 1963.
- Jukarainen, Pirjo. Rauhan ja raudan rajoilla. Nuorten tilallis- ja identiteettipoliittisia jäsenyyksiä Suomen ja Venäjän sekä Ruotsin ja Suomen rajojen tuntumassa. Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus, 2000.
- Juntunen, Alpo. ”Turku 1812 ja valituksen geopolitiikka”. Idäntutkimus 4/2013, 63–67.
- Jussila, Osmo. Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808–1863. Historiallisia tutkimuksia LXXVII. Suomen Historiallinen Seura, 1969.
- Jussila, Osmo. ”Suomen santarmihallituksen toiminnasta toisella sortokaudella.” Historiallinen Aikakauskirja 3/1976, 197–210.
- Jussila, Osmo. Maakunnasta valtioksi. Suomen valtion synty. WSOY, 1987.
- Jussila, Osmo. Suomen suuriruhtinaskunta 1809–1917. WSOY, 2004.
- Jussila, Osmo. Suomen historian suuret myytit. WSOY, 2007.
- Jussila, Osmo. ”Suomi suuriruhtinaskuntana 1809–1917”. Suomen poliittinen historia 1809–2009. Jussila, Osmo – Hentilä, Seppo – Nevakivi, Jukka. WSOY Oppimateriaalit Oy, 2009, 9–100.
- Jyränki, Antero. Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Lakimiesliiton Kustannus, 1989.
- Jyränki, Antero. ”Toiset työt, toiset metodit”. Minun metodini. Toim. Häyhä, Juha. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 1997, 74–89.
- Kaija, Jorma. ”Tornionjoen eli Hannulan sillan vaiheita”. Tornionlaakson vuosikirja 1996. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1996, 237–238.
- Kalela, Jorma. Grannar på skilda vägar. Det finländsk-svenska samarbetet i den finländska och svenska utrikespolitiken. Historiallisia tutkimuksia 84. Suomen Historiallinen Seura, 1971.
- Kantola, Anu. Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Loki-kirjat, 2002.

- Karhu, Juha. ”Kohti yhteiskunnan oikeutta. Jokamiehen oikeudet ja biodiversiteetti yhteiskunnan oikeuden prototyyppinä.” Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle. Toim. Tammi-Salminen, Eva. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Edita Publishing Oy, 2005, 63–81.
- Karlsson, Fred. ”E. N. Setälä kielipoliitikkona”. *Virittäjä* 2/2014, 281–290.
- Karvonen, Lauri. ”Med vårt västra grannland som förebild”. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr 62. Åbo Akademi, 1981.
- Kauppi, Niilo. ”Bourdieu’n strukturaali-konstruktivistinen politiikan teoria. Yhteiskunnallinen hallinta, poliittinen arviointikyky ja politiikan kenttä”. Bourdieu ja minä. Toim. Purhonen, Semi – Roos J.P. Vastapaino, 2006, 163–176.
- Kekkonen, Jukka. Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 172. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1987.
- Kekkonen, Jukka. ”Mitä oikeushistoria on?” *Lakimies*. 86. vuosikerta, 4. vihko, 1988, 355–360.
- Kekkonen, Jukka. ”Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini”. *Minun metodini*. Toim. Häyhä, Juha. Werner Söderström Lakitieto Oy, 1997, 130–150.
- Kekkonen, Jukka. Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja, N:o 32. Helsinki, 1998.
- Kekkonen, Jukka. Kontekstuaalinen oikeushistoria. *Forum Iuris*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2009.
- Kekkonen, Jukka. Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? *Forum Iuris*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2013a.
- Kekkonen, Jukka. ”K.J. Ståhlberg: Epävakaisten vuosien johtaja”. *Presidentti johtaa*. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja. Toim. Tiihonen, Seppo – Pohls, Maritta – Korppi-Tommola, Juha. Siltala, 2013b, 35–53.
- Kekkonen, Jukka. Kun aseet puhuvat. Poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House, 2016.
- Kelsen, Hans. *Das Problem der Souveränitet und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*. Scientia Aalen, 1960.
- Kelsen, Hans. *Puhdas oikeusoppi*. WSOY, 1968.
- Kelsen, Hans. *Principles of International Law*. The Lawbook Exchange Ltd, 2004.
- Kenttä, Matti. ”Suomen kieli Ruotsin Tornionlaakson kouluissa”. *Tornionlaakson vuosikirja* 1975. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1975, 153–166.
- Kirchner, Stefan – Mazzullo, Nuccio – Ayonghe, Akonwi – Lesser, Pamela – Tulppo, Paula; Kyllönen, Katri-Maaria – Heinrich, Katharina. ”Towards a Holistic Cross-Border Environmental Governance in the European Arctic”. *Journal of Territorial and Maritime Studies*, Vol. 9:2, 2022, 31–46.
- Kireev, Anton A. ”State Border”. *Introduction to Border Studies*. Toim. Sevastianov, Sergei V – Laine, Jussi P. – Kireev, Anton A. Dalnauka, 2015, 98–117.
- Kleppe, Per. *EFTA - NORDEK - EEC. Analys av de nordiska ländernas integrationsproblem*. SNS - Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 1970.
- Klockare, Sigurd. ”Norrbottniska språkstriden 1888–1958”. *Finska språket i Sverige*. Toim. Huovinen, Sulo. Finn-kirja, 1982, 2–39.
- Koistinen, Jarmo. ”Onko Suomen ja Venäjän rikosoikeuden vertailu mahdollista?” *Lakimies* 6/2008, 936–962.
- Koivisto, Juha – Uusitupa, Timo. ”Antonio Gramsci”. *Politiikan teorian moderneja klassikkoja*. Toim. Kanerva, Jukka. Gaudeamus, 1989, 59–82.

- Koivisto, Mauno. ”Mietteitä Ruotsin vuoden 1812 politiikan johdosta.” Itsekkyyttä vai valtiomiestaitoa. Ruotsin idänpolitiikka ja Suomi vuodesta 1812 vuoteen 2002. Toim. Suominen, Tapani. Tammi, 2002, 151–157.
- Koivumaa, Jari. Tornionlaakso Euroopan unionissa. Postmodernin alueellistumisen mahdollisuus? Lapin yliopisto, 2001.
- Koivumaa, Jari. Geopoliittista kuvittelua Pohjois-Suomen raja-alueilla. Tutkimus perifeerisyyden purkamisesta kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisessä järjestelmässä 1995–2004. Lapin yliopisto, 2008.
- Kokko, Kai. Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja, N:o 243. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.
- Korhonen, Keijo. Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811–1926. Suomen Historiallinen Seura, 1963.
- Korpela, Jukka. ”Tuhatvuotinen korruptio ja Venäjä”. *Idäntutkimus* 3/2022, 39–56.
- Korpiaakko, Kaisa. Saamelaisten oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa. Oikeushistoriallinen tutkimus Länsi-Pohjan Lapin maankäyttöoloista ja -oikeuksista ennen 1700-luvun puoliväliä. Lakimiesliiton Kustannus, 1989.
- Koskenniemi, Martti. *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument.* Reissue with new Epilogue. Cambridge University Press, 2006.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. *Virkamiesoikeuden perusteet.* 8., uudistettu painos. Alma Talent, 2019.
- Kosonen, Matti. ”Rajojen vartiointi itsenäistymisen jälkeen”. *Isänmaan portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1994.* Kosonen, Matti – Pohjonen, Juha. Otava, 1994a, 11–58.
- Kosonen, Matti. ”Merivartiolaitys 1930–1939”. *Isänmaan Portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1944.* Kosonen, Matti – Pohjonen, Juha. Otava, 1994b, 193–240.
- Kosonen, Matti. ”Maarajojen vartiointi 1920- ja 1930-luvulla”. *Isänmaan Portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1944.* Kosonen, Matti – Pohjonen, Juha. Otava. Helsinki, 1994c, 93–192.
- Kostet, Juhani. ”Ilmasilta Tornioon”. *Faravid* 5. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 1982, 215–238.
- Kotkas, Toomas. ”Anthony Giddensin rakenteistumisteoria ja oikeus”. *Yhteiskuntateorioiden oikeus.* Toim. Kotkas, Toomas – Hovinheimo-Lindroos, Susanna. Tutkijaliitto, 2010, 89–120.
- Kratochwil, Friedrich. ”Constructivism: what it is (not) and how it matters.” *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist Perspective.* Toim. della Porta, Donatella – Keating, Michael. Cambridge University Press, 2008, 80–98.
- Krause, Ulrike. ”Colonial roots of the 1951 Refugee Convention and its effects on the global refugee regime”. *Journal of International Relations and Development.* Vol. 24:5, 2021, 599–626. DOI:10.1057/s41268-020-00205-9.
- Krogh, Lars – Labba, Per G. – Hanssen, Ketil. *Grenshandel på Nordkalotten. Pohjoiskalotin rajakauppa.* Pohjoiskalottikomitean julkaisusarja, N:o 18, 1988.
- Kronvall, Olof. *Den bräckliga barriären. Finland i svensk säkerhetspolitik 1948–1962.* Försvarshögskolan, 2003.
- Kulju, Mika. *Lapin sota 1944–1945.* Gummerus, 2013.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio. ”Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta”. *Oikeuden tuolla puolen.* Toim. Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus, 2002, 207–234.
- Kurki, Visa. ”Onko eläin esine? Eläimen oikeudellisesta asemasta”. *Lakimies* 6/2020, 845–871.

- Kurkinen, Jari. ”Kansainvälinen maantieliikenne vuoteen 1940”; ”Sotavuosien 1940–1944 ulkomaanliikenne”; ”Sodanjälkeinen liikenne Pohjois-Ruotsiin”. Ulkomaanliikenteen vuosisata. Suomalaiset kuorma-autot maailmalla. Blomberg, Olli – Kurkinen – Nummela, Ilkka. Ulkomaanliikenteenharjoittajat ry, 2000, 15–84.
- Kurkinen, Jari. ”Tullimiesten toimintaympäristö – rajanylityspaikkojen taustoja ja historiaa”. Laukkanen, Tommi – Kurkinen, Jari. Lapin Tullimiehet 1908–2008. Lapin Tullimiehet ry – Pohjan Väylä Oy, 2008, 97–130.
- Kuusikko, Kirsi. ”Suomalais-ruotsalainen rajajokisopimus ja -komissio kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna”. Tornionlaakson vuosikirja 1994. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 213–228.
- Kuusisto, Alina – Merovuo, Jenni. ”Suomeen kuuluu Karjalakin” – Maakunnan käsiteellinen rakentuminen 1700-luvulta 1800-luvun lopulle. Faravid 51. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 2021, 23–47.
- Kuvaja, Christer. ”Språkgränsen i Västerbotten i slutet av svenska tiden”. Raja 200 – Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 354–377.
- Kärki, Sisko. Tornion ja Haaparannan välinen yhteistyö ja vuorovaikutus. Tornion kaupunki, 1977.
- Kärki, Sisko. Suomalaisten muutto Haaparannalle ja Tornion ja Haaparannan välinen yhteistyö. Pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto, maantieteen laitos, 1982.
- Lackman, Matti. Samarbete för revolution. Kommunisternas hemliga verksamhet i Tornedalen 1918–1939. Tornedalica Nr 52. Tornedalica, 1997.
- Laine, Jussi P. ”A Historical View on the Study of Borders”. Introduction to Border Studies. Toim. Sevastianov, Sergei V – Laine, Jussi P. – Kireev, Anton A. Dalnauka, 2015, 14–32.
- Lantto, Raisa. ”Kulttuurimatkaileverkosto Tornionlaaksossa”. Tornionlaakson vuosikirja 1998. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1998, 39–46.
- Lappalainen, Pertti. Poliittikan mahdollistuminen. Osallistuminen, suvereniteetti ja pluralistinen valtiokäsitys. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A, Vol. 348. Tampereen yliopisto, 1992.
- Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari. ”Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku)”. Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka. Rikosoikeus. 5., uudistettu painos. Alma Talent, 2022, 48–72.
- Larjo, Thure. Tornion kaappaus 1944. K. J. Gummerus Oy, 1969.
- Lassinantti, Ragnar. ”Pohjoiskalotti - taustaa, ongelmia ja mahdollisuuksia.” Puhe Norrlannin jälleen käyttöön otetun osakuntatalon vihkimisjuhlassa 18.11.1972. Teoksessa Lassinantti, Ragnar. S’oon valehtelematon tosi. Tornedalica, N:o 27, 1979, 100–124.
- Laukkanen, Markku. Ragnar Lassinantti. Kalotin kummisesta. WSOY, 1984.
- Laukkanen, Tommi. ”Kymmenen vuosikymmentä”. Laukkanen, Tommi–Kurkinen, Jari. Lapin Tullimiehet 1908–2008. Lapin Tullimiehet ry – Pohjan Väylä Oy, 2008, 9–57.
- Lehtisalo, Arja. ”Rajan yli avoittuminen eli ns. poikkinaiminen Tornionlaaksossa”. Tornionlaakson vuosikirja 1968. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1968, 186–194.
- Lehtola, Veli Pekka. Wallenius. Kirjailijakenraali Kurt Martti Walleniuksen elämä ja tuotanto. 2., uudistettu painos. Kustannus-Puntsi, 2012.
- Lehtola, Veli-Pekka. Saamelaiset. Historia, yhteiskunta, taide. Päivitetty laitos. Puntsi, 2015.
- Leino, Juhani. Kolmen joen Lappi. Tornionlaakson vuosikirja 1994. Tornionlaakson Neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 139–143.
- Leinonen, K. O. ”Suomen turvallisuuspolitiikka ja Pohjois-Suomi”. Tornionlaakson vuosikirja 1969. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1969, 5–12.

- Leinonen, Kullervo. ”Käsivarren reitti Venäjän huollossa ensimmäisen maailmansodan aikana.” Faravid 5. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 1982, 247–333.
- Leino-Sandberg, Päivi – Leppävirta, Liisa – Miettinen, Samuli. Selvitys pohjoismaisiin sopimuksiin tehdyistä muutoksista 1. tammikuuta 1995 jälkeen erityisesti EU-oikeuden näkökulmasta. TemaNord 2016:521. Pohjoismaiden ministerineuvosto, 2016.
- Leitzinger, Antero. Ulkomaalaiset Suomessa 1812–1972. East-West Books, 2008a.
- Leitzinger, Antero. Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972. East-West Books, 2008b.
- Leontidou, Lila – Donnan, Hastings – Afouxenidis, Alex. ”Exclusion and Difference along the EU Border: Social and Cultural Markers, Spatialities and Mappings.” *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29:2, 2005, 389–407.
- Letto-Vanamo, Pia – Tamm, Ditlev. ”Nordic legal mind”. *Nordic Law in European Context*. Toim. Letto-Vanamo, Pia – Tamm, Ditlev – Gram Mortensen, Bent Ole. Springer. 2019, 1–19.
- Liksom, Rosa. Väylä. Like Kustannus Oy, 2021.
- Lindfors, G. W. Karl Gustavs Sockens historia 1543–1934. Bebyggelsen, församlingens tillblivelse och utveckling m.m. Längmanska kultur-fonden, 1941.
- Lindgren, Håkan. ”Business and government in twentieth-century Sweden: a tale of income redistribution and rent-seeking?” *Business and Politics in Europe, 1900 - 1970. Essays in Honour of Alice Teichova*. Alice, Teichova – T. R. Gourvish. Cambridge University Press, 2003, 17–41.
- Lindholm, Göran. ”Ny åländsk näringsrättslag? En kritisk analys av Högsta domstolens utlåtande om lagen”. *JFT* 1/2023, 56–65.
- Lindqvist, Herman. Ruotsin historia. Jääkaudesta tulevaisuuteen. WSOY, 2003.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press, 1960.
- Loughlin, Martin. *Sword and Scales. An Examination of the Relationship between Law and Politics*. Hart Publishing, 2000.
- Lounasmeri, Lotta. Kansallisen konsensuskulttuurin jäljillä. Globalisaatioajan Suomi Helsingin Sanomissa. Helsingin yliopisto, sosiaalitieteiden laitos, 2010.
- Lybecker, Donna L. – McBeth, Mark K. – Brewer, Adam M. – De Sy, Carine. ”The Social Construction of a Border: The US-Canada Border”. *Journal of Borderland Studies*, Vol. 33:4, 2016, 529–547. DOI: 10.1080/08865655.2016.1247652.
- Lähteenmäki, Maria. Kalotin kansaa. Rajankäynnit ja vuorovaikutus Pohjoiskalotilla 1808–1889. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2004.
- Lähteenmäki, Maria. The Peoples of Lapland. Boundary Demarcations and Interaction in the North Calotte From 1808 to 1889. Finnish Academy of Science and Letters, 2006.
- Lähteenmäki, Maria. ”Uudistuva aluehistoria”. Maa, seutu, kulmakunta. Näkökulmia aluehistorialliseen tutkimukseen. Toim. Lähteenmäki, Maria. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2009, 7–21.
- Lähteenmäki, Maria. Jälkiä lumessa. Arktisen Suomen pitkä historia. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2017. Valtioneuvoston kanslia, 2017.
- Magga, Anne-Maria. Siidan lait. Saamelaisen poronhoidon oikeusperiaatteet ja -teoria. Vastapaino, 2024.
- Majander, Mikko. Pohjoismaa vai kansandemokratia? Sosiaalidemokraatit, kommunistit ja Suomen kansainvälinen asema 1944–1951. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2004.
- Majander, Mikko. Komplekseja, kilpailua ja kumppanuutta – Suomen ja Ruotsin suhteissa. Siltala, 2020.
- Majava, Aalti. ”Lapin muuttoliike – haaste yhteiskuntapolitiikalle”. Tornionlaakson vuosikirja 1973. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1973, 148–160.

- Manner, E. J. ”Vesien pilaantuminen kansainvälisoikeudellisena kysymyksenä”. *Lakimies* 1961, 354–377.
- Manner, E. J. ”’Helsinki Rules’ ja kansainvälisen vesioikeuden kodifioinnin nykyvaihe”. *Lakimies* 1968, 249–260.
- Manninen, Ohto. *Toteutumaton valtioliitto. Suomi ja Ruotsi talvisodan jälkeen*. Kirjayhtymä, 1977.
- Mansén, Elisabeth. *Norstedts Sveriges historia 1721–1830*. Norstedts, 2011.
- Mantila, Harri. ”Meänkieli, yksi Ruotsin vähemmistökielistä”. *Kielikello. Kielenhuollon tiedotuslehti* 3/2000, 9–12.
- Martinez, Oscar J. ”The dynamics of border interaction: new approaches to border analysis”. Toim. Schofield, C. H. *Global Boundaries. World Boundaries Volume 1*. Routledge, 1994, 1–15.
- Mattson Barsk, Marita. ”Tornedalskommunernas förbund 1941–1991: En historik”. *Tornionlaakson vuosikirja* 1993. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1993, 145–178.
- Meinander, Henrik. *Suomi 1944. Sota, yhteiskunta, tunnemaishana*. Siltala, 2009.
- Meinander, Henrik. ”Det långa 1900-talet”. *Demokratins drivkrafter. Kontext och särdrag i Finlands och Sveriges demokratier 1890–2020*. Toim. Meinander, Henrik – Karonen, Petri – Östberg, Kjell. Svenska Litteratursällskapet i Finland – Appell Förlag, 2018, 25–64.
- Melaluoto-Lantto, Raisa. *Kanssakäyminen ja yhteistyö Tornionjoen yli Karungissa tällä vuosisadalla. Pro gradu - tutkielma suomalais-ugrilaisessa kansatieteessä*. Helsingin yliopisto, 1982.
- Meres-Wuori, Ora. *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä*. Lakimiesliiton Kustannus, 1998.
- Meres-Wuori, Ora. ”Valtiosopimusten perustuslainmukaisuuden harkinnasta tuomioistuimissa”. *Lakimies* 6–7/1999, 973–981.
- Mickelsson, Rauli. *Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Vastapaino, 2021.
- Micklitz, Hans-W. ”The Maastricht Treaty, the Principle of Subsidiarity and the Theory of Integration”. *Lakimies* 4/1993, 508–539.
- Miettinen, Martti E. *Pohjoisen Tornionlaakson oloista lestadiolaisen herätysliikkeen syntyaikoina. Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton julkaisuja I*, 1943.
- Miettinen, Timo. ”Liberalismin kriisi ja eurooppalaisen talouspolitiikan tulevaisuus”. *Vapiseva Eurooppa. Mitä seuraa eurooppalaisen politiikan kaaoksesta?* Toim. Ronkainen, Antti – Mykkänen, Juri. Vastapaino, 2019, 127–144.
- Miettinen, Timo. *Eurooppa. Poliittisen yhteisön historia*. Teos, 2021.
- Miettinen, Martti. *Näinhän se oli. Weilin & Göös*, 1983.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. With a new Afterword by Alan Wolfe. Oxford University Press, 1999.
- Minkkinen, Panu. ”The Ethos of Sovereignty: A Critical Appraisal”. *Human Rights Review*, Vol. 8:2, 2007, 33–51.
- Minkkinen, Panu. ”Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä?” *Lakimies* 7–8/2017, 908–923.
- Minkkinen, Panu. ”Oikeustieteen itseymmärryksestä – lyhyt kommentti Thomas Wilhelmssonille”. *Oikeus* 1/2021, 100–104.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Fourth Edition. Alfred A. Knopf Inc, 1967.
- Munkki, Olavi. ”Helsingin klubista Fineftaan”. *Suomen ulkomaankauppa*. Toim. Haataja, Lauri. Otava, 1978, 59–86.
- Murphy, Alexander B. ”The Sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations”. *State Sovereignty as Social Construct. Cambridge Studies in Internal Relations: 46*. Toim. Biersteker, Thomas J. – Weber, Cynthia. Cambridge University Press, 1996, 81–120.

- Myllymäki, Arvo. Punamultamies. Uno Hannula lehtimiehenä, kansanedustajana ja maaherrana. Books on Demand, 2018.
- Mäenpää, Olli. Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Lakimiesliiton Kustannus, 1989.
- Mäntylä, Ilkka. Tornion historia. 1. osa 1621–1809, Tornion kaupunki, 1971.
- Mäntylä, Ilkka. Yksimielisyydestä kauppiaiden valtaan. Raatimiesten vaalit 12 kaupungissa 1722–1808. Suomen Historiallinen Seura, Helsinki, 1977.
- Mäntylä, Ilkka. ”Tornio – kaupunki”. Tornionlaakson historia II. 1600-luvulta vuoteen 1809. Tornionlaakson kuntien historiakirjatoimikunta, 1993, 181–263.
- Möra, Tuomo. EU-journalismin anatomia. Mediasisältöjä muokanneet tekijät ennen kansanäänestystä 1994. Helsingin yliopisto, viestinnän laitoksen julkaisuja, 1999.
- Newman, David. ”On borders and power: A theoretical framework”. *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 18:1, 2003, 13–25. DOI: 10.1080/08865655.2003.9695598.
- Nicholls, Sophie. ”Sovereignty and Government in Jean Bodin’s Six Livres de la République (1576). *Journal of the History of Ideas*. Vol. 80:1, 2019, 47–66.
- Nickul, Karl. Saamelaiset kansana ja kansalaisina. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 297, 1970.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna. ”Johdanto: Diskurssianalyysia juristeille”. Oikeuden tekstit diskursseina. Toim. Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2006, 9–20.
- Niemivuo, Matti – Viikari, Lotta. ”Nordic Cooperation at a Crossroads”. *The Yearbook of Polar Law X*. 2018, 105–131.
- Niemivuo, Matti. Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari, 2020.
- Nilsson Ranta, Daniel. Nödhjälp på villovägar: implementering av en filantropisk välfärdsidé. Norrbottens arbetsstugor 1903–1954. Umeå universitet, 2008.
- Nokki, Janne. Haavista verkkoon. Suomen tulli muuttuvassa maailmassa. Tulli – Edita, 2015.
- Nordberg, Henri – Salo, Tapio – Hagström, Peter. ”Lukijalle – Till läsaren”. *Raja 200 – Gränsen 200*. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 6–7.
- Nousiainen, Ritva. ”Provincia Bothniensis – 10 vuotta rajayhteistyötä”. *Tornionlaakson vuosikirja 1997*. Tornionlaakson Neuvosto – Tornion maakuntamuseo, 1997, 237–241.
- Nygård, Toivo. Suur-Suomi vai lähiheimolaisten auttaminen. Otava, 1978.
- Nyström, Karl-Erik. ”Länsipohjan toimikunta – en fennomansk organisation”. *Met Tornedalen*, nr 19. Svenska Tornedalingars riksförbund, 1987, 13–16.
- Oinas, Asko. Ihmiset sen tekevät. Lapin miehen monta elämää. Gummerus, 1999.
- Ojala, Markus. ”Democratisation Through Critique? The Euro Crisis and the Prospects of the European Public Sphere.” *IC – Revista Científica de Información y Comunicación*, Vol. 10, 2013, 75–98.
- Ollila, Esko. ”Tornionlaakson raja taloudellisen yhteistyön näkökulmasta.” *Tornionlaakson vuosikirja 1985*. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1985, 53–60.
- Osiander, Andreas. ”Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”. *International Organization*. Vol. 55:2, 2001, 251–287.
- Osmonsalo, Erkki K. Suomen rajapolitiikka Venäjän vallan aikana. Osa 1: Ruotsin vastaista rajaa koskevat kysymykset 1809–1924. Suomen Historiallinen Seura, 1933.
- Paasi, Anssi. Territories, Boundaries and Consciousness. The Changing Geographies of the Finnish–Russian border. John Wiley & Sons, 1996.

- Paasi, Anssi. ”The Finnish-Russian border as a shifting discourse. Boundaries in the world of de- and re-territorialisation”. *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates. Northern Boundaries in Change*. Toim. Ahponen, Pirkkoliisa – Jukarainen, Pirjo. *SoPhi* 54. University of Jyväskylä, 2000, 85–100.
- Paasi, Anssi. ”Borders and Regions in a Transforming Northern Europe: a Conceptual Perspective”. *The Flexible Frontier. Change and Continuity in Finnish-Russian Relations*. Aleksanteri Series 5/2007. Helsinki, 2007, 24–41.
- Paasi, Anssi – Prokkola, Eeva-Kaisa. *Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish-Swedish Border Area*. *Space and Polity*, Vol. 12:1, 2008, 13–29.
- Paasikoski, Jyrki. ”Miksi Venäjä halusi valloittaa ja pitää Suomen? – Venäjä ja Ruotsi Itämeren piirissä 1700–1815.” *Raja 200 – Gränsen 200*. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 11–29.
- Pakkasvirta, Jussi – Saukkonen, Pasi. ”Nationalismi teoreettisen tutkimuksen kohteena”. *Nationalismit*. Toim. Pakkasvirta, Jussi – Saukkonen, Pasi. *WSOY*, 2005, 14–46.
- Palonen, Kari. ”Mihail Bakunin”. *Politiikan teorian klassikoita*. Toim. Kanerva, Jukka. *Gaudeamus*, 1984, 169–192.
- Pasanen, Pekka. ”Länsipohjan kysymys pohjoissuomalaisessa lehdistössä 1918–1921”. *Jatuli XVI. Kemin kotiseutu- ja museoyhdistys*, 1977, 10–23.
- Paulaharju, Samuli. *Kiveliöitten kansaa Pohjois-Ruotsin suomalaiselta. Otava*, 1961.
- Pekola, Sami. ”Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen”. *Ennen ja nyt: Historian tietosanomiat*, Vol. 21:6, 2021, 3–26. DOI: <https://doi.org/10.37449/ennenjanyt.110966>.
- Pekola, Sami. ”Kohti pohjoismaista rajayhteistyötä. Pohjoisen länsirajan ylittävä toiminta ja sen sääntely Suomen itsenäistymisestä sotienjälkeiseen aikaan”. *Faravid – historian ja arkeologian tutkimuksen aikakauskirja* 53/2022, 53–78.
- Peltonen, Matti. *Viinapästä kolerakuuhun. Kirjoituksia sosiaalhistoriasta*. Hanki ja jää Oy, 1988.
- Pelttari, Maire. ”Eurolukio – Tornion ja Haaparannan yhteistyön uusi haaste”. *Tornionlaakson vuosikirja* 1998. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1998, 29–32.
- Persson, Curt. ”Då var jag som en fånge”. *Statens övergrepp på tornedalningar och meänkielitalande under 1800- och 1900-talet*. Svenska Tornedalningens Riksförbund – Met Nuoret – Curt Persson, 2018.
- Persson, Vilhelm. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden. Skrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund Nr 160 Acta Societatis Juridicae Lundensis*, 2005.
- Persson, Vilhelm. *Rättsliga förutsättningar för ett internationellt kommunalförbund*. Redovisning av utredningsuppdrag till Lunds universitet 2006-03-13. Julkaisematon.
- Peura, Kaija – Peura, Paavo. *Joppareita, tullihurttia ja rajakyyliä. Salakuljetusta Tornionlaaksossa sodan jälkeen. Jopparien perinneyhdistys*, 2001.
- Peura, Paavo. ”Riikinjaosta säännöstelytalouteen – Salakuljetuksen historia Torniossa.” *Raja 200 – Gränsen 200*. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 209–256.
- Pietilä, Soili. ”Provincia Bothniensis on ainutkertainen rajayhteistyömuoto”. *Tornionlaakson vuosikirja* 1994. Tornionlaakson Neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 124–128.
- Pihkala, Erkki. ”Suomen kauppapolitiikka vuosina 1918–1944”. *Suomen ulkomaankauppa*. Toim. Haataja, Lauri. *Otava*, 1978, 9–37.
- Pihkala, Erkki. *Suomalaiset maailmantaloudessa keskiajalta EU-Suomeen*. *Tietolipas* 181. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2001.

- Piiparinen, Touko. Säilyykö Suojeluvastuu? YK:n turvallisuusneuvostonrooli inhimillisen turvallisuuden puolustajana. FIIA Briefing Paper 114, 2012.
- Pirilä, Pekka. ”Pohjoismaiset sähkömarkkinat hinnanmuutoksen paineissa.” *Economic Trends* 1/2003, 28–32.
- Pohjanen, Bengt. Lyykeri. Toinen ypplaaka. Förlaaki Kamos, 1986.
- Pohjanen, Bengt. Jopparikuninkaan poika. Alkuperäisestä ruotsinkielisestä käsikirjoituksesta *Smugglarkungens son* käänttänyt Jorma Aspegren. Minerva Kustannus Oy, 2006.
- Pohjonen, Juha. ”Paluu rauhan oloihin”. *Isänmaan portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1994*. Kosonen, Matti – Pohjonen, Juha. Otava, 1994a, 319–374.
- Pohjonen, Juha. ”Vartiointia kylmän sodan varjossa”. *Isänmaan portinvartijat. Suomen rajojen vartiointi 1918–1994*. Kosonen, Matti – Pohjonen, Juha. Otava, 1994b, 423–476.
- Pohjonen, Juha. Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta. Rajavartiolaitos 1991–2009. Rajavartiolaitos – Otava, 2009.
- Polanyi, Karl. Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret. Vastapaino, 2020.
- Polvinen, Tuomo. Die finnischen Eisenbahnen in den militärischen und politischen Plänen Russlands vor dem ersten Weltkrieg. *Studia Historica*, Vol. 4. Suomen Historiallinen Seura, 1962.
- Pound, Roscoe. ”Law in books and law in action”. *American Law Review*, Vol. 44:1, 1910, 12–36.
- Priel, Dan. ”Law as a Social Construction and Conceptual Legal Theory”. *Law and Philosophy*, Vol. 38:3, 2019, 1–16.
- Prokkola, Eeva-Kaisa – Zimmerbauer, Kaj – Jakola, Fredriika. ”Performance of regional identity in the implementation of European cross-border initiatives”. *European Urban and Regional Studies* 2015, Vol. 22:1, 104–117.
- Prokkola, Eeva-Kaisa. Making bridges, removing barriers. Cross-border cooperation, regionalization and identity at the Finnish-Swedish border. *Nordia Geographical Publications* 37:3, 2008.
- Prokkola, Eeva-Kaisa. ”Rajan turvallistaminen ja poikkeustilan arjen geopolitiikka. Tornion kaupunki maahantulon reittinä syksyllä 2015”. *Alue ja ympäristö*, 1/2018, 3–16.
- Prokkola, Eeva-Kaisa. ”Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland”. *European Planning Studies*, Vol. 27:8, 2019, 1587–1606. DOI: 10.1080/09654313.2019.1595531.
- Prokkola, Eeva-Kaisa. ”Geopolitics of Border Securitization: Sovereignty, Nationalism and Solidarity in Asylum Reception in Finland”. *Geopolitics*, Vol. 25:4, 2020, 867–886. DOI: 10.1080/14650045.2018.1520213.
- Proudhon, Pierre Joseph. *The Principle of Federation*. University of Toronto Press. Toronto, 1979.
- Purhonen, Semi – Rahkonen, Keijo – Roos, J.P. ”Johdanto. Bourdieun sosiologian merkitys ja ominaislaatu”. *Bourdieu ja minä*. Toim. Purhonen, Semi – Roos, J.P. Vastapaino, 2006, 7–54.
- Puro, Pentti. ”Teollistuva Tornionlaakso”. *Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973*. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 110–114.
- Puro, Pentti. ”Terästehdas Tornioon – Lapin väen voimannäyte”. *Maakuntamme Lappi. 40 vuotta toimintaa kotimaakunnan puolesta 1945–1985*. Lapin maakuntaliitto, 1985, 90–109.
- Rahko, Kauko. ”Puhelinyhteydet muihin maihin”. *Puhelin ja puhelinlaitokset Suomessa 1877–1977*. Toim. Jutikkala, Eino. Puhelinlaitosten Liitto, 1977, 435–445.
- Rainio-Niemi, Johanna. ”Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua”. *Kosmopolis*, 2/2020, 162–173.
- Rantakokko, Mika. ”Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1993: Uraauurtavaa maakunnallista yhteistyötä”. *Tornionlaakson vuosikirja 1993*. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1993a, 7–144.

- Rantakokko, Mika. ”Tornionlaakson neuvosto: Tornionlaakson yhteistyön tulevaisuus”. Tornionlaakson vuosikirja 1993. Tornionlaakson kotiseututoimikunta, 1993b, 179–210.
- Rantatupa, Heikki. Alatornion historia. Tornion kaupunki, 1988.
- Raphael, Frederic. Popper. Historisismi ja sen riittämättömyys. Otava, 1998.
- Rasilainen, Aki. ”Kustavilaisten perustuslakien voimassaolo autonomian aikana”. Taistelu autonomiasta. Perustuslait vai itsevaltiut? Toim. Soikkanen, Timo. Edita Publishing Oy, 2009a, 252–278.
- Rasilainen, Aki. ”Suomen autonomia ja kysymys valtakunnanlainsäädännöstä sekä eräitä vertailuja Suomen asemaan Euroopan unionissa”. Taistelu autonomiasta. Perustuslait vai itsevaltiut? Toim. Soikkanen, Timo. Edita Publishing Oy, 2009b, 396–421.
- Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio. Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino, 2023.
- Rentola, Kimmo. Stalin ja Suomen kohtalo. Otava, 2016.
- Repo, Esko A. Tornionjokilaakson maaseudun kulttuuriympäristö. Tausta, nykytila ja kehittäminen. Tornionlaakson vuosikirja 1994. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 161–170.
- Rigo, Enrica. Rajojen Eurooppa. Like, 2009.
- Rohenkohl do Canto, Natália – Grunert, Klaus G. – Dutra de Barcellos, Marcia. “Goal-framing theory in environmental behaviours: review, future research agenda and possible applications in behavioural change”. Journal of Social Marketing, Vol. 13:1, 2023, 20–40. DOI 10.1108/JSOCM-03-2021-0058.
- Roimu, J. E. ”Tornionlaakson tieverkon kehitys Lapin sodan jälkeen”. Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 126–135.
- Roitto, Matti – Karonen, Petri – Ojala, Jari. ”Geopolitik och identitet 1890–1930”. Demokratien drivkrafter. Kontext och särdrag i Fin-lands och Sveriges demokratier 1890–2020. Toim. Meinander, Henrik – Karonen, Petri – Östberg, Kjell. Svenska Litteratursällskapet i Finland, 2018, 99–150.
- Rosas, Allan. ”Ålands självstyrelse 100 år: Ålandsöverenskommelsen 1921”. JFT 5–6/2022, 489–494.
- Rosberg, J. E. – Hildén, Kaarlo – Mikkola, Erkki. Suomenmaa IX. Maantieteellis-taloudellinen ja historiallinen tietokirja. WSOY, 1931.
- Rousseau, Jean-Jacques. The Social Contract. Jonathan Bennett, 2017.
- Rummukainen, Aune. ”Suvereniteettisaaret Suomen ja Ruotsin välisissä rajajoissa”. Tornionlaakson vuosikirja 2013–2014. Tornionlaakson neuvosto – Pohjoiskalotin kulttuuri- ja tutkimuskeskus, 2014, 160–167.
- Ruotsala, Helena. ”Kaksi kukkaroa ja kaksi kelloa. Ylirajaisuutta ja monipaikkaisuutta Tornion-Haaparannan kaksoiskaupungissa”. Sananjalka 53. Suomen Kielen Seuran vuosikirja, 2011, 196–217.
- Ruotsala, Helena. ”’Det var finare utan F’. Kieliraja Haaparannan ruotsalaisten asukkaiden kokema”. Vieraan rajalla. Studia Historica Septentrionalia 64. Toim. Alenius, Kari – Fält, Olavi K. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 2012, 177–190.
- Ruotsala, Helena. ”Rajan asukas keinot keksii”. Tornionlaakson vuosikirja 2013–2014. Tornionlaakson neuvosto – Pohjoiskalotin kulttuuri- ja tutkimuskeskus, 2014, 43–60.
- Ruuskanen, Minna. ”Diskurssianalyysi ja oikeuden tekstit”. Oikeuden tekstit diskursseina. Toim. Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2006, 43–60.
- Rytkönen, Arvo. ”SEV-, KEVSOS- ja bilateraalin TTT-yhteistyö”. Suomen ulkomaankauppa. Toim. Haataja, Lauri. Otava, 1978, 115–133.

- Rönmark, Walter – Wikström, Joel. *Tvåspråkighet i Tornedalen. Sammanfattning och diskussion.* Umeå Universitet, Pedagogiska institutionen, 1980.
- Salvesen Helge. "Sami Aednan: Four States - One Nation? Nordic Minority Policy and the History of the Sami". *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World.* Toim. Tägil, Sven. Hurst & Company, 1995, 106–144.
- Saraviita, Ilkka. "Synpunkter på skyddet för Ålands språk- och kulturförhållanden". *JFT*, Vol. 112, 1976, 327–342.
- Saraviita, Ilkka. "Onko Ruotsi Ahvenanmaan kieli- ja kulttuuriolojen säilymisen takaajavaltio?" *Oikeus* 2/1990, 136–139.
- Scheinin, Martin. *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä.* Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1991.
- Schlag, Pierre. "The Aesthetics of American Law". *Harvard Law Review.* Vol. 115:4, 2002, 1047–1118.
- Schmitt, Carl. *Poliittinen teologia. Neljä lukua suvereenisuuspista.* Tutkijaliitto, 1997.
- Searle, John R. *Making the Social World. The Structure of Human Civilization.* Oxford University Press, 2010.
- Selén, Kari. *Genevestä Tukholmaan. Suomen turvallisuuspoliittisen painopisteen siirtyminen Kansainliitosta pohjoismaiseen yhteistyöhön 1931–1936.* Historiallisia tutkimuksia 94. Suomen Historiallinen Seura, 1974.
- Seppinen, Ilkka. "Ulkomaankauppa suur-Saksan valtapiirissä". *Kansakunta sodassa 2. Vyö kireällä.* Toim. Hietanen, Silvo. Valtion painatuskeskus – opetusministeriö, 1990, 276–284.
- Seppinen, Jukka. *Suomen EFTA-ratkaisu yöpakkasten ja noottikriisin välissä.* Bibliotheca Historica 21. Suomen Historiallinen Seura, 1997.
- Sharma, Nandita. "Review of *Borders as Method: Or, the Multiplication of Labor*, by Sandro Mezzadra and Brett Neilson". *Labour / Le Travail* 74, 2014, 420–423.
- Siltala, Raimo. "Fragmentteja, osa III: Mistä puhumme, kun puhumme oikeudesta?" *Oikeus* 4/2000, 473–492.
- Siltala, Raimo. *Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 234.* Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.
- Simonen, Katariina. "Suojeluvastuu ja sotilaallinen väliintulo". *Lakimies* 6/2011, 1172–1191.
- Skinner, Quentin. "Meaning and Understanding in the History of Ideas". *History and Theory*, Vol. 8:1, 1969, 3–53.
- Skinner, Quentin. "Conventions and the Understanding of Speech Acts". *The Philosophical Quarterly.* Vol. 20:79, 1970, 118–138.
- Slunga, Nils. *Staten och den finskspråkiga befolkningen i Norrbotten.* *Tornedalica*, nr 3, 1965.
- Soikkanen, Timo. "...Lakiensa suojeluksessa". *Taistelu autonomiasta. Perustuslait vai itsevaltius?* Toim. Soikkanen, Timo. Edita Publishing Oy, 2009, 13–87.
- Stråth, Bo. *Norstedts Sveriges historia 1830–1920.* Norstedts, 2012.
- Ståhlberg, K. J. *Suomen-hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2., uudistettu painos.* Otava, 1928.
- Suksi, Markku. "Stegvisa förändringar i Ålandsöverenskommelsens innehåll? Ålandsöverenskommelsen förr och nu». *Oikeus kansainvälisessä maailmassa.* Ilkka Saraviidan juhlakirja. Toim. Aarto, Markus – Vartiainen, Markku. Edita, 2008, 271–308.
- Suksi, Markku. "Kahden kansalliskielen järjestelmä: tausta ja rakenteet". *Oikeus* 3/2014, 332–345.
- Suksi, Markku. "Självstyrelselagens generalklausuler om fördelning av lagstiftningsmakt mellan Ålands lagting och riksdagen". *JFT* 5–6/2022, 558–586.

- Sunnari-Pietikäinen, Anniina. ”Kun Tornion päästettiin pahasta – pimeään pelosta”. Tornion kaupungin sähkölaitoksen vaiheet vuodesta 1999 vuoteen 2011. Tornion Energia Oy, 2011.
- Suolinna, Kirsti. ”Den laestadianska väckelserörelsen i Tornedalen.” Studier kring gränsen i Tornedalen. Toim. Haavio-Mannila, Elina – Suolinna, Kirsti. NU 7/71. Nordiska rådet, 1971, 89–109.
- Suomi, Juhani. Taistelu puolueettomuudesta. Urho Kekkonen 1968–1972. Otava, 1996.
- Svanberg, J. Gust. Haparanda 1910–1920. Idyll och dramatik. Tornedalica, nr 17. Haparanda-Tornedalens Tryckeriaktiebolag, 1973.
- Sørensen, Georg. ”The Transformation of the State”. The State. Theories and Issues. Toim. Hay, Colin - Lister, Michael - Marsh, David. Palgrave Macmillan, 2006.
- Taleb, Nassim Nicholas. Satunnaisuuden hämäämä. Sattuman salattu vaikutus elämässä ja markkinoilla. Terra Cognita, 2008.
- Talvitie, Heikki. ”Ruotsin vuoden 1812 politiikka”. Itsekkyttä vai valtiomiestaitoa. Ruotsin idänpolitiikka ja Suomi vuodesta 1812 vuoteen 2002. Toim. Suominen, Tapani. Tammi, 2002, 19–80.
- Tarkiainen, Kari. Finnarnas historia i Sverige 2. Inflyttarna från Finland och de finska minoriteterna under tiden 1809–1944. Finska Historiska Samfundet – Nordiska museet, 1993.
- Tarkka, Jukka. Hirvuinen asia. Sosiasyällisyys ja historian taito. WSOY, 2009.
- Teerijoki, Ilkka. Nälkävuosien turva? Pitäjänmakasiinit Suomessa 1700-luvulla. Suomen Historiallinen Seura, 1993a.
- Teerijoki, Ilkka. ”Sotalaitos, sodat, sotilaat”. Tornionlaakson historia II. 1600-luvulta vuoteen 1809. Tornionlaakson kuntien historiakirjatoimikunta, 1993b, 120–143.
- Teerijoki, Ilkka. ”Paikallishallinto ja esivalta”. Tornionlaakson historia II. 1600-luvulta vuoteen 1809. Tornionlaakson kuntien historiakirjatoimikunta, 1993c, 98–119.
- Teerijoki, Ilkka. Tornion historia 2 1809–1918. Tornion kaupunki, 2007.
- Teerijoki, Ilkka. Tornion historia 3 1918–2000. Tornion kaupunki, 2010.
- Teerijoki, Ilkka. Karungin historia. Tornion kaupunki, 2021.
- Tervonen, Miika – Enache, Anca. ”Coping with everyday bordering: Roma migrants and gatekeepers in Helsinki”. Ethnic and Racial Studies, Vol. 40:7, 2017, 1114–1131.
- Tiihonen, Paula. Lääninhallinto 350 vuotta. Länsförvaltningen 350 år. Sisäasiainministeriö, 1985.
- Tiihonen, Paula. Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. HM 51² §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella. Tampereen yliopisto, 1986.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula. Suomen hallintohistoria. Valtion koulutuskeskus, 1983.
- Tiihonen, Seppo. Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939–56. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto – Valtion painatuskeskus, 1985.
- Tiihonen, Seppo. Sotatalouden suunnittelu. Tutkimus lainsäädäntökehityksen ja sotilasjohdon järjestelyjen vaikutuksista sotatalouden suunnitteluun itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä Suomessa. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:6, 1989.
- Tiihonen, Seppo. Vallan kumoukset Suomessa 1917–1919. Suomi ja vallan verkostot. Otava, 2019.
- Tiihonen, Seppo. Sodan johdon pieni piiri. Vallan verkostot ja neuvonantajat 1939–1944. Books on Demand, 2021.
- Tiilikainen, Teija. Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe. Ashgate, 1998.
- Tingsten, Herbert. Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen. Bokförlaget Aldus/Bonniers, 1964.
- Tolonen, Hannu. ”Oikeuden taso ja toiminnot. Tuorin kriittisen oikeuspositivismin tarkastelua.” Oikeus 4/2000, 509–523.
- Tolonen, Juha. Valtio ja oikeus. Tutkimus lain käsitteestä. Åbo Akademis Förlag, 1989.

- Tommila, Päiviö. Suomen autonomian synty 1808–1819. 2., uudistettu painos. Edita, 2008.
- Tornion kaupungin energialaitos 1911–1986. Tornion kaupunki, 1987.
- Torpey, John. *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, 2002.
- Trägårdh, Lars. "Sweden and the EU. Welfare state nationalism and the spectre of 'Europe'". *European Integration and National Identity. The challenge of the Nordic States*. Toim. Hansen, Lene – Waever, Ole. Routledge, 2002, 130–181.
- Tuikka, Timo J. *Kekkosen takapiru. Kaarlo Hillilän uskomaton elämä*. Otava, 2011.
- Tuori, Kaarlo. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto Oy, 2000.
- Tuori, Kaarlo. "Modernin oikeuden legitimitteettiperiaatetta etsimässä (1990)". *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY Lakitieto, 2002a, 113–128.
- Tuori, Kaarlo. "Oikeusvaltiokäsite - vielä kerran". *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY Lakitieto, 2002b, 49–66.
- Tuori, Kaarlo. "Foucault'n oikeus". *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY Lakitieto, 2002c, 3–39.
- Tuori, Kaarlo. "Oikeustiede 2000". *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY Lakitieto, 2002d, 151–164.
- Tuori, Kaarlo. "Valtio ja vapaus". *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY Lakitieto 2002e, 39–49.
- Tuori, Kaarlo. *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro. Helsinki, 2007a.
- Tuori, Kaarlo. "Modernin oikeuden aika ja tila". *Laki ja rakkaus. Panu Minkkisen 50-vuotisjuhlakirja*. Toim. Hirvonen, Ari – Sivenius, Pia. Loki-kirjat, 2007b, 11–20.
- Tuori, Kaarlo. "Siileistä, ketuista ja suhteellisesta itsenäisyydestä". *Lakimies* 3–4/2021, 309–313.
- Turpeinen, Oiva. "Puhelintoiminnan lainsäädännön synty." *Puhelin ja puhelinlaitokset Suomessa 1877–1977*. Moisala, U. E. – Rahko, Kauko – Turpeinen, Oiva. Toim. Jutikkala, Eino. Puhelinlaitosten Liitto, 1977a, 90–125.
- Turpeinen, Oiva. "Keisarikunnan vaikutus". *Puhelin ja puhelinlaitokset Suomessa 1877–1977*. Moisala, U. E. – Rahko, Kauko – Turpeinen, Oiva. Toim. Jutikkala, Eino. Puhelinlaitosten Liitto, 1977b, 229–282.
- Turtola, Martti. *Tornionjoelta Rajajoelle. Suomen ja Ruotsin salainen yhteistoiminta Neuvostoliiton hyökkäyksen varalle vuosina 1923–1940. Puolustuspoliittinen vaihtoehto*. WSOY, 1984.
- Ursin, Martti. *Pohjois-Suomen tuhot ja jälleenrakennus saksalaissodan 1944–45 jälkeen*. *Studia Historica Septentrionalia* 2. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 1980.
- Ursin, Martti. "Lapin sodan 1944–1945 heijastuksia Ruotsissa". *Faravid* 7. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 1984, 255–261.
- Vaattovaara, Johanna. *Meän tapa puhua. Tornionlaakso pellolaisnuorten subjektiivisena paikkana ja murrealueena*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2009.
- Vahtola, Jouko. *Tornionjoki- ja Kemijokilaakson asutuksen synty. Nimistötieteellinen historiallinen tutkimus*. *Studia Historica Septentrionalia* 3. Pohjois-Suomen Historiallinen Yhdistys, 1980.
- Vahtola, Jouko. "Tornio - vuosisatojen portti Lappiin ja länteen". *Tornionlaakson vuosikirja* 1996. Tornionlaakson neuvosto – Tornion maakuntamuseo, 1996, 19–34.
- Vahtola, Jouko. *Suomen historia. Jääkaudesta Euroopan unioniin*. Otava, 2003.
- Vahtola, Jouko. "Suomen sota antoi uuden suunnan Suomelle ja Torniolle". *Raja 200 – Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja*. *Tornedalens årsbok* 2008–2010. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 2010, 66–81.
- Vehkaperä, Antti. "Tullitoimintaa Länsirajalla Tornionjokilaaksossa toisen maailmansodan jälkeen." *Tornionlaakson vuosikirja* 1978. Tornionlaakson kotiseututoimikunta. Tornio, 1978, 156–182.

- Veijola, V. ”Tornionlaakson sähköistäminen”. Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 104–109.
- Veitch, Scott. *Law and Irresponsibility. On the legitimation of human suffering*. Routledge-Cavendish, 2007.
- Vennesson, Pascal. ”Case studies and process tracing: theories and practices”. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist Perspective*. Toim. della Porta, Donatella – Keating, Michael. Cambridge University Press, 2008, 223–239.
- Vernon, Richard. ”Introduction”. *The Principle of Federation by P.-J. Proudhon*. University of Toronto Press, 1979, xi–xlvii.
- Vihavainen, Timo. ”Alkusanat”. *Venäjän kahdet kasvot. Venäjä-kuva suomalaisen identiteetin rakennuskivenä*. Toim. Vihavainen, Timo. Edita, 2004, 8–14.
- Viikari, Lotta. ”Rural Communities as Holders of Human Rights: From Aboriginal Subsistence Whaling to Small-Scale Local Community Whaling?” *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 40:1, 2022, 175–193. DOI: 10.1080/18918131.2022.2045054.
- Vijapur, Abdulrahim P. ”International Protection of Minority rights”. *International Studies*, Vol. 43:4, 2006, 367–394.
- Vilkuna, Kustaa. ”Kemin–Kaakaman nautintarajan sijainti ja kansatieteellinen tausta”. *Kalevalaseuran vuosikirja 29*. WSOY, 1949, 343–400.
- Visuri, Pekka. *Totalisesta sodasta kriisinhallintaan. Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945–1985*. Otava, 1989.
- Voionmaa, Väinö. *Suomen uusi asema. Maantieteellisiä ja historiallisia peruspiirteitä*. Werner Söderström osakeyhtiö, 1919.
- Vuontisjärvi, Erkki. ”Rajayhteyksien kehittyminen Tornion- ja Muonionjoella”. *Siltarumpu* 3/1987, 4–7.
- Vuorio, Lauri. ”Tornionjokilaakson kalastusolojen kehitys”. Tornionlaakson kuntain toimikunta 1923–1973. Tornionlaakson kuntain toimikunta, 1973, 69–95.
- Vähä, Eero. ”Katsaus tulevaisuuteen”. *Tornionlaakson historia II. 1600-luvulta vuoteen 1809*. Tornionlaakson kuntain historiakirjatoimikunta, 1993, 389–405.
- Wadensjö, Eskil. ”Experiences of the Common Nordic Labour Market”. *Julian Simon Lecture Series No. VII*. Institute for the Study of Labor, 2010.
- Wahlbäck, Krister. *Jättiläisen henkäys. Suomen-kysymys Ruotsin politiikassa 1809–2009*. Siltala, 2020.
- Wande, Erling. ”Tornedalsfinskan och dess särdrag”. *Finska språket i Sverige*. Toim. Huovinen, Sulo. Finn-kirja, 1982, 39–73.
- Wegg, John. *Finnair. The art of flying since 1923*. Finnair, 1983.
- Wenander, Henrik. *Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Skrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund, nr 179. Acta Societatis Juridicae Lundensis, 2014.
- Wenander, Henrik. ”Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland - pragmatism och principer”. *JFT* 2–3/2019, 103–150.
- Wetterberg, Gunnar. *The United Nordic Federation*. Nordic Council of Ministers, 2010.
- Wiberg, Matti. ”Thomas Hobbes”. *Politiikan teorian klassikoita*. Toim. Kanerva, Jukka. Gaudeamus, 1984, 72–91.
- Wilhelmsson, Thomas. ”Suomen kansanomaisen oikeuskulttuurin uhat”. *Lakimies* 1/2003, 81–89.
- Wilhelmsson, Thomas. ”Annetaan kaikkien oikeustieteellisen kukkien kukkia – yhdessä”. *Oikeus* 4/2020, 503–508.
- Winsa, Birger. ”Från ett Vi till ett Vi och Dom – Torne älv som kulturgräns”. *Tornionlaakson vuosikirja 1998*. Tornionlaakson neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1998, 55–71.

- Winsa, Birger. Socialt kapital i en och- flerspråkiga regioner. Svenska Tornedalen jämförd med finska Tornedalen och några nordsvenska kommuner. Stockholm Studies in Finnish Language and Literature 11. Avdelning för finska, Stockholms universitet, 2005.
- Ylikangas, Heikki. ”Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa”. Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Toim. Letto-Vanamo, Pia. Gaudeamus, 1991, 111–128.
- Ylikangas, Heikki. Mitä on historia ja millaista sen tutkiminen. Art House Oy, 2015.
- Ylimaunu, Juha. Pirtusota ja salakuljettajat. Pohjanlahden tuntematon historia. Atrain & Nord, 2022.
- Zalamans, Dennis. “Transboundary regionalization – the case of Haparanda and Tornio.” Borders matter: Transboundary Regions in Contemporary Europe. Toim. Bucken-Knapp, Gregg – Schack, Michael. Danish Institute of Border Region Studies, 2001, 59–72.
- Åselius, Gunnar. ”Vihamielinen Suomi, vihamielisen puolueeton Ruotsi. Neuvostoliiton merivoimien arviointeja maailmansotien välillä.” Itsekkyyttä vai valtiomiestaitoa. Ruotsin idänpolitiikka ja Suomi vuodesta 1812 vuoteen 2002. Toim. Suominen, Tapani. Tammi, 2002, 215–232.
- Österberg, Esa. ”Alkoholijuomien rajakauppa Tornionjokilaaksossa”. Alkoholipolitiikka 5/1995, 293–307.

Virallisaineistot, raportit, selvitykset, julkaisut ja niistä annetut lausunnot (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

- DDB-Utbildning. Inventering och kartläggning av resurser – Haparanda. Utveckling av gränskommunala samarbetet mellan Torneå och Haparanda. Haparanda 1986.
- Dir. 1997:79. Översyn av det gränsöverskridande miljö-, vattenrätts- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet.
- Dir. 2001:39. Kommittédirektiv. Utökade rättsliga förutsättningar för kommunalt samarbete över riksgränsen.
- Dir. 2020:29. Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset.
- Dir. 2021:49. Tilläggsdirektiv till Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01).
- Dir. 2023:15. Tilläggsdirektiv till Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset (Ku 2020:01).
- Ds 1994:67. Gränssamarbete i utveckling. Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser. Civildepartementet, 1994.
- Ds 2023:16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet.
- Finnybudsutredningen. Betänkande och förslag rörande folkskoleväsendet i de finsktalande delarna av Norrbottens län. Utarbetat av utav statsrådet och chefen för kungl. ecklesiastikdepartementet den 6 juni 1919 tillkallade särskilda sakkunniga, 1921.
- Hollo, Erkki. Lausunto maa- ja metsätalousministeriölle 19.9.2017. Url: <https://mmm.fi/en/-/tornionjoen-lohiregaali-on-osa-voimassa-olevaa-lainsaadantoa>. Luettu 23.5.2022.
- Ju dnr 2000/776/K. Justitiedepartementet. Promemoria angående gränskommunalt samarbete. Annetut lausunnot: Haparanda kommun; Kiruna kommun; Pajala kommun; Svenska Kommunförbundet; Tornion kaupunki; Suomen oikeusministeriö; Övertorneå kommun.
- Ju 2002:E. Uppdrag till Stefan Jansson; Promemoria: Genomförande av ett avtal med Finland om polissamarbete.
- Komiteanmietintö 1966: B 39. Rajakauppakomitean mietintö. Helsinki 1966.
- Koskenniemi, Martti, lausunto asiassa dnro VN/5349/2024 sisäasianministeriön lausuntopyynnön 15.3.2024 johdosta. URL: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM004:00/2024>. Luettu 23.3.2024.
- Kvarkenrådet EGTS 2021. Årsberättelse. Kvarkenrådet – Merenkurkun neuvosto, 2021.
- Lagrådsremiss. Ny gränsälvsöverenskommelse med Finland, 23.2.2006.
- Utkast till lagrådsremiss om ny gränsälvsöverenskommelse med Finland, dnr M2010/1272/R. Annetut lausunnot: Boliden Ab; Boverket; Finsk-svenska gränsälvskommissionen; Fiskeriverket; Haparanda kommun; Haparanda skifteslags samfällighetsförening; Hovrätten för Övre Norrland; Jörgen Lundgren, Jonas Lundgren; Kammarkollegiet; Kammarrätten i Sundsvall; Kiruna kommun; Kuivakangas skifteslags samfällighetsförening; Kustbevakningen; Lantmäteriet; LKAB: Länsstyrelsen i Norrbotten; Mauritz Lahti; Märta Lundgren; Naturvårdsverket; Northland Resources Ab; Pajala kommun; Rikspolisstyrelsen; Sametinget; Svea Hovrätt, miljööverdomstolen; SveMin; Torne-, Lainio- & Muonioälvars förening; Tornedalsrådet; Vuono skifteslags samfällighetsförening; Väggerket; Övertorneå kommun. Tornedalsrådet, Appell angående gränsälvsöverenskommelsen Finland / Sverige, 3.5.2010.
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lausunto Tornion kaupungille 11.8.2022. LAPELY/3625/2022.

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valitus lupapäätöksestä jatkaa ja lisätä kaivostoimintaa Tapulin, Palotievan ja Sahavaaran avolouhoksissa siihen liittyvine toimintoineen Kaunisvaaran rikastamalla, Pajalan kunta, Ruotsi. 22.12.2022. LAPELY/3705/2018.

Lapin ympäristökeskus 2008. Lapin ympäristökeskuksen raportteja 7/2008. Väisänen Maria. Kainuunkylän saarten puustoisten perinnebiotooppien hoitosuunnitelma. Lapin ympäristökeskus, 2008.

LVM 2023:10. Koronalainsäädännön jälkiarviointi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2023:10.

Länsstyrelsen i Norrbottens län 1992. Gränslöst samarbete. Rapport on samverkan över nationsgränsen i Tornedalen. Rapportserie 6/1992.

MMM 2002:1. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio. Tornionjokityöryhmän loppuraportti. Helsinki, 2002.

MMM dnro 1511/042/99. Maa- ja metsätalousministeriö, työryhmän asettamispäätös 16.4.1999.

MMM dnro 1511/042/99. Lausuntopyyntö Tornionjokityöryhmän loppuraportista. Annetut lausunnot: Lapin liitto; Lapin lääninhallitus, sosiaali- ja terveystoimisto; Lapin ympäristökeskus; oikeusministeriö; Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto; saamelaiskäräjät; sisäasiainministeriö; Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio; Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry; Tornionlaakson neuvosto; ympäristöministeriö.

MMM 080:00/2004. Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain kumoamisesta

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 14.2.2005 hallituksen esitysluonnoksesta, dnro MMM 080:00/2004.

Annetut lausunnot: Enontekiön kunta; Kalatalouden Keskusliitto; Kolarin kunta; Lapin liitto; Lapin luonnonsuojelupiiri ry; Lapin lääninhallitus; Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus; Lapin ympäristökeskus; Muonion kunta; Muonionjoen kalastusalue; oikeusministeriö; Pellon kunta; Pohjanmaan Kalastajaseurojen Liitto ry; Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos; sisäasiainministeriö; sosiaali- ja terveystoimisto; Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio; Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry ja liitteenä oleva Pohjoisen Perämeren Ammattikalastajat ry:n lausunto; Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry; Tornion kaupunki; Tornion kihlakunnan poliisilaitos; Tornionjoen kalastusalue; Tornio-Muonijokiseura ry; Tornionlaakson neuvosto; Tornionlaakson neuvosto, kannanotto 15.12.2004 Suomen hallitukselle; ulkoasiainministeriö; valtiovarainministeriö; Ylitornion kunta; ympäristöministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö Suomen ja Ruotsin välisestä rajajokisopimuksesta 11.9.2009, dnro MMM 080:00/2004.

Annetut lausunnot: Alaraumon kalastuskunta; Kolarin kunta; Kukkolan siikakalastusyhtymä; Lapin liitto; Lapin lääninhallitus, poliisiosasto; Lapin työ- ja elinkeinokeskus; Lapin Vapaa-ajankalastajat ry; Lapin ympäristökeskus; Lempeän kalastuskunta; Matkakosken siikayhtymän johtokunta; Metsähallitus; Muonion kunta; oikeusministeriö; Pellon kunta; Pellon Kylämiehet ry; Perämeren Kalatalousyhteisöjen liitto ry; Perämeren kalastusalue; Rajavartiolaitos, raja- ja meriosasto; saamelaiskäräjät; Suomen Kalastusmatkailuyrittäjät ry; Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio; Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry; Tornion kaupunki; Tornionjoen kalastusalue; Tornionlaakson Kehitys oy; Tornio-Muonijokiseura ry; Tornionlaakson neuvosto; ulkoasiainministeriö; valtiovarainministeriö; Ylitornion kunta; ympäristöministeriö.

- MMM 2014. Rajajokisopimus Suomen ja Ruotsin välillä. Maa- ja metsätalousministeriö, 2014.
- NORD 1988:78. Nordiska rådets verksamhet 1971–1986. Översikt över rådets rekommendationer och yttranden. Nordiska rådet, 1988.
- NU 1962:3. Vattenkraften i Torne och Kalix älvar. Slutrapport från Nordiska vattenkraftkommittén.
- NU 1968:16. Gränsöverskottsmått mellan Finland och Sverige. Förslag avgivet av finsk-svenska gränsöverskottskommittén.
- NU 1971:11. Samarbete om ambulanssjukvården inom Nordkalotten.
- NU 1973:1. Kommunalt samarbete över de nordiska riksgrensarna.
- NU 1975:27. Tornion- ja Muonionjokien sekä Könkämäen suvereniteettisaaret. Suomalais-ruotsalaisen selvityksen suvereniteettisaarimietintö.
- NU 1976:10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete.
- NU 1976:17. Flygförbindelser mellan de norra delarna av Norge, Sverige och Finland.
- OKM 2024:14. Juurakko-Paavola, Taina. Selvitys toisen kotimaisen kielen ylioppilastutkinnon pakollisuuden poistamisen vaikutuksista Suomen kielitaidon kannalta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2024:24.
- OM 2021:23. Kuusikko, Kirsi. Kielilain 25 § ja kielellisten oikeuksien toteutuminen yksityisen hoitaessa julkisia tehtäviä. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita.
- Paliskuntain yhdistys 23.9.2020, dnro 314/2020. Asia: Aloite Suomen ja Ruotsin välisen porosopimuksen päivittämisestä.
- Patentti- ja rekisterihallitus, jäljennös 13.9.2016, rek. nro 156.284. Yhdistyksen säännöt: Meri-Lapin kehittämiskeskus ry.
- Pohjoismaiden ministerineuvosto – Pohjoismaiden neuvosto 2018. Helsingin sopimus. Yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä, 2018.
- Provincia Bothniensis. Resursguide Haparanda & Tornio, 1990.
- Provincia Bothniensis. Tornio & Haparanda -matkailuesite englanniksi ja venäjäksi, 1998.
- Raatikainen, Kaisa. Sisäasiainministeri Kaisa Raatikaisen juhlapuhe lääninhallinnon 350-vuotisjuhlassa Turussa 26.4.1985. Teoksessa Tiuhonen, Paula. Lääninhallinto 350 vuotta. Länsförvaltningen 350 år. Sisäasiainministeriö, 1985, 17–20.
- Rajaseutuyhteistyötä 1976. Väestö, työllisyys ja palvelut Enontekiön, Muonion, Kautokeinon ja Karesuandon kunnissa. Raportti 1, 1976.
- Sannhets- og forsoningskommisjonen 2023. Sannhet og forsoning - grunnlag for et oppgjør med fornorskningpolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner. Rapport till Stortinget fra sannhets- og forsoningskommisjonen. Avgitt til Stortingets presidentskap 1.6.2023.
- Sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2004. Gränslöst i norr. Rapport från arbetsgrupp om samarbete mellan Finland och Norge i Norr.
- SM 2:2002. Pohjois-Lappi-työryhmän raportti. Selvitys ja ehdotukset Pohjois-Lapin kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön ja työllistymisedellytysten parantamiseksi. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu.
- SM 4:2002. Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä. Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu.
- Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö rajakuntayhteistyön syventämistä koskevasta selvityksestä 13.11.2002, dnro SM 019:00/2001.
- Annetut lausunnot: Kemin kaupunki; Keminmaan kunta; Kolarin kunta; Lapin liitto; Muonion kunta; oikeusministeriö; opetusministeriö; Rovaniemen hallinto-oikeus; sisäasiainministeriön pelastustoimi; sosiaali- ja terveysministeriö; Suomen Kuntaliitto; Tornion kaupunki; ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto; valtiovarainministeriö; ympäristöministeriö.

- Sisäasiainministeriö, lausuntoyhteenveto 2.6.2003.
- Sisäasiainministeriö, 12.1.2004 päivätty muistio ”Rajakuntayhteistyön syventämistä koskeva kokous Tukholmassa 17.12.2003”, dnro SM 019:00/2001.
- SOU 1956:45. Slutbetänkande. Betänkande nr 12 avgivet av nordiska parlamentariska kommittén för friare samfärdsel.
- SOU 1972:84. Flyktingskap. Utlänningsutredningens betänkande.
- SOU 1981:40. Prisreglering mot inflation? Slutbetänkande av prisregleringskommittén.
- SOU 1998:39. Betänkande av Gränsälvsutredningen.
- Annetut lausunnot, miljödepartementet dnr 1498/1012/4: Fiskeriverket; Fiskets intresseförening i Tornedalen; Haparanda kommun; Hovrätten för Övre Norrland; Kammarrätten i Sundsvall; Kiruna kommun; Länsstyrelsen i Norrbottens län; Naturvårdsverket; Pajala kommun; Sportfiskarna; Svea hovrätt, Torne- Lainio- & Muonio-älvars förening; vattenöverdomstolen; Övertorneå kommun.
- SOU 2002:84. Ett internationellt kommunalförbund.
- Annetut lausunnot, dnr Fi2003/172: Boverket; Gränskommittén Østfold – Bohuslän – Dalsland; Göteborgs stad; Helsingborgs stad; Justitiekanslern; Justitieombudsman; Kammarrätten i Stockholm; Kammarrätten i Sundsvall; Karlskrona kommun; Landstinget i Kalmar län; Lunds universitet, juridiska fakultetsstyrelsen; Länsrätten i Norrbottens län; Länsstyrelsen i Norrbottens län; Länsstyrelsen i Skåne län; Länsstyrelsen i Stockholms län; Malmö stad; Pajala kommun; Region Skåne; Riksarkivet; Räddningsverket; Skolverket; Socialstyrelsen; Stockholms stad; Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden; Svea hovrätt; Svenska Kommunförbundet – Landstingsförbundet; Årjängs kommun; Övertorneå kommun; Öresundskommittén.
- SOU 2002:85. Bilagor till SOU 2002:84 Ett internationellt kommunalförbund.
- SOU 2008:153. En reformerad grundlag. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2022:32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Då människovärdet mätes. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Delbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset.
- SOU 2023:68. Som vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivankomeitä ei olisollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. Slutbetänkande av Sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset.
- Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat 2006. Suomen–Ruotsin rajankäynti.
- TOMA-projektin loppuraportti 2000. Kaavoitusyhteistyö rajalla Tornionjokilaaksossa. Loppuraportti 30.9.2000.
- Tornionlaakson neuvosto 1995. Tornionlaakson Interreg II -ohjelma, 1995.
- Tullin valvonnan vuosijulkaisu 2020. Tullin valvontaosasto, 2021. Url: <https://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/julkaisut> Luettu 25.5.2023
- Tullirikostorjunnan vuosikirja 2009. Tulli, 2010.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030.
- Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1961. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Ulkoasiainministeriö, 1961.
- Uppdrag till Lunds universitet att utreda de rättsliga förutsättningarna för ett internationellt kommunalförbund, dnr Fi2005/3352.
- Utbildningsdepartementet. Förordning om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning vid grundskolan i Haparanda, dnr 286/87.

- Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje.
- Verohallinnon ohje A85/200/2016, 13.6.2016. Rajankävijän verotus.
- Verohallinnon ohje VH/1154/00.01.00/2022, 28.4.2022. Rajankävijän verotus.
- Verohallinnon ohje VH/5995/00.01.00/2022, 29.12.2022. Ulkomailta Suomeen tulevan työntekijän verotus.
- VM 26/2015. Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä. Työryhmämuistio.
- VM 2020:10. Suomen ja Norjan välinen rajayhteistyö ja sen esteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2020:10. Valtiovarainministeriö. Helsinki, 2020.
- VN/28384/2021. Sisäministeriön asettamispäätös 15.12.2021. Lainsäädäntöhanke Suomen ja Ruotsin välisen raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.
- Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä. Allekirjoitettu 19.10.2021, dnro VN/28384/2021.
- Annetut lausunnot: Lapin poliisilaitos; Oulun poliisilaitos; Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry.
- Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi Suomen ja Ruotsin välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. 6.6.2023, dnro VN/28384/2021. Annetut lausunnot: Suomen Poliisijärjestöjen Liitto SPJL ry.
- Øresundsinstitutet 2018. Upplevda konsekvenser av det nordiska skatteavtalet. På uppdrag av Grensetjänsten Norge-Sverige, Nordkalottens Gränstjänst Haparanda/Skibotn och Øresunddirekt Sverige, 2018.
- Øresundsinstitutet 2021. Mentaaliset rajaesteet. Kokemuksia Suomen ja Ruotsin välisen rajatyöskentelyn esteistä ja mahdollisuuksista, 2021.

Valtiopäiväasiakirjat ja niistä annetut lausunnot

Suomi

Hallituksen esitykset

- HE 1/1919 vp. Hallituksen esitys laiksi sähkövoiman siirtämisestä maan rajojen ulkopuolelle.
- HE 34/1919 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lennätinlaitteista.
- HE 42/1921 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräksi Ahvenanmaan maakuntaa koskeviksi laeiksi.
- HE 31/1931 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välisen, kaksinkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi välittömien verojen alalla tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.
- HE 6/1934 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.
- HE 92/1935 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Oulun läänin jakamisesta kahteen lääniin.
- HE 32/1937 vp. Hallituksen esitys laiksi Eduskunnalle eräistä toimenpiteistä Espanjan sisällissotaan osallistumisen estämiseksi.
- HE 157/1940 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa sekä laiksi väestön toimeentuloa vaarantavien rikosten rankaisemisesta.
- HE 125/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.
- HE 22/1956 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pohjoismaiden välisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä.
- HE 91/1957 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköenergian siirtämisestä maan rajojen yli.
- HE 140/1960 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vastavuoroisesta sairaan- ja terveydenhoidosta rajaseudulla.
- HE 130/1962 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Ruotsin kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 29/1963 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle liikevaihtoverolaiksi sekä laiksi liikevaihtoveron palauttamisesta.
- HE 136/1965 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kehitysalueiden talouden edistämisestä.
- HE 30/1969 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 25/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 144/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin ammattikurssikeskusta koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 178/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tullilain muuttamisesta sekä laiksi erinäisiä määräyksiä muutoksen hakemisesta alioikeuksien tuomioihin ja päätöksiin sisältävän asetuksen 10 §:n 1 momentin kumoamisesta.
- HE 195/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja sen liitteiden sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen ja sen liitteen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 98/1972 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välille maanteitse tapahtuvasta henkilö- ja tavarakuljetuksesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 136/1972 vp. Hallituksen esitys laiksi tullilain 137 §:n kumoamisesta.

- HE 217/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hintavalvontalaiksi.
- HE 240/1973 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Ruotsin kanssa tulo- ja omaisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 38/1975 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin ammattikurssikeskuksen toiminnan jatkamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 240/1976 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Ruotsin kanssa tulo- ja omaisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen sekä sopimukseen liittyvän pöytäkirjan muuttamista koskevan lisäsopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 10/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tullilaiksi, tulliverolaiksi sekä laiksi tullihallinnosta annettuun lain 5 §:n muuttamisesta.
- HE 92/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta.
- HE 93/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Norjan ja Ruotsin kanssa tehdyn määrätynlaista henkilökuljetusta maanteitse koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 198/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 30/1982 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 154/1983 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 70/1984 vp. Hallituksen edistys Eduskunnalle eräiden Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnanrajan vuosina 1981 ja 1982 suoritetussa rajankäynnissä todettujen rajalinjan muutosten ja täsmennysten hyväksymisestä.
- HE 189/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Ruotsin kanssa tehdyn suvereniteettisaaria koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 34/1987 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kanssa tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 72/1987 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi suvereniteettisaariin ja valtakunnanrajan tarkistamiseen liittyvistä kiinteistöjaotuksellisista toimenpiteistä.
- HE 6/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 209/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 235/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 48/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen, valtakunnanrajojen yli ulottuvaa yhteistyötä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 111/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä Pohjoiskalotin koulutussäätiön perustamisesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 209/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulliverolain muuttamisesta.

- HE 278/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulliverolain muuttamisesta.
- HE 116/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamiseksi.
- HE 259/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 138/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähkömarkkinalaiksi.
- HE 257/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tullilain ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 142/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä tehdyn yhteistyösopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 153/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 14/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä pääsystä korkeampaan koulutukseen tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 78/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella.
- HE 106/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä pohjoismaisista työmarkkinoista henkilöille, jotka ovat saaneet ammattipätevyyden antavan, vähintään kolmevuotisen korkeamman koulutuksen, tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 6/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 20/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyötä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 191/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä.
- HE 49/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan aukioloajoista ja elinkeinon harjoittamiseen oikeudesta annetun lain 3 §:n 23 kohdan muuttamisesta.
- HE 190/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevan sopimuksen hyväksymisestä.
- HE 92/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 97/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevan sopimuksen hyväksymisestä.
- HE 140/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta.
- HE 56/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä valtiovarainministeriöön koskevaksi lainsäädännöksi.

- HE 128/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnanrajan vuonna 2006 suoritettujen rajankäynnistä todettujen rajalinjan muutosten hyväksymisestä.
- HE 56/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä.
- HE 180/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta.
- HE 264/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.
- HE 53/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä taksiliikennettä tiellä koskevan Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- HE 170/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 8/2015 vp. Hallituksen esitys laiksi eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä.
- HE 88/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain kumoamisesta ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain muuttamisesta.
- HE 219/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta.
- HE 259/2016 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 194/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 94/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevan sopimuksen hyväksymisestä.
Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle, hallituksen esitys eduskunnalle (HE 94/2019 vp) Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevan sopimuksen hyväksymisestä. KEHA/4043/2019.
- HE 137/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 56/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.
- HE 105/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 262/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Ruotsin kanssa taksiliikenteestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi kansainvälistä taksiliikennettä tiellä koskevan Ruotsin kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

Meri-Lapin Taksit oy, lausunto eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 262/2022 vp.

HE 315/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

HE 92/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta.

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

HaVL 7/1998 vp. Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

HaVM 3/1991 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksestä Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen, valtakunnanrajojen yli ulottuvaa yhteistyötä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HaVM 28/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä.

HaV ptk. 97/1998 vp. Liitteet: A 7 §. Lausunto, oikeusministeriö; C 7 §. Lausunto, ulkoasianministeriö.

HaV ptk. 98/1998 vp. Liitteet: A 6 §. Lausunto, Olli Mäenpää; B 6 §. Lausunto, Kaarlo Tuori.

HaV ptk. 106/1998 vp. Liitteet B 8 §. Lausunto, Lapin lääninoikeus; C 8 §. Lausunto, Tornion kaupunki ja Haaparannan kunta; D 8 §. Lausunto, Ylitornion kunta.

HaVM 5/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä.

HaVM 2/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymästä.

HaVM 6/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta.

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 14/1935 vp hallituksen esityksen johdosta Oulun läänin jakamisesta kahteen lääniin.

MmVL 19/2020. Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto Vuoteen 2030 ulottuvasta biodiversiteettistrategiasta - Luonto takaisin osaksi elämäämme.

MmVL 21/2021. Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto EU:n uudesta vuoteen 2030 ulottuvasta metsästrategiasta.

MmVM 10/2010 vp. Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.

MmV ptk. 14/2010 vp, liite A 4 §. Lausunto, Tornionlaakson neuvosto.

PeVL 2/1963 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto verovaliokunnalle hallituksen esityksestä 29/1963 vp.

PeVL 13/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 30/1982 vp.

PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto toiselle lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 6 ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.

- PeVL 18/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 22/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtiovarainvaliokunnalle hallituksen esityksestä 257/1994 vp.
- PeVL 13/1998 vp. Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 39/1998 vp. Hallituksen esitys laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä.
PeV ptk. 108/1998 vp. Liitteet B 4 §. Lausunto, Ora Meres-Wuori; C 4 §. Lausunto, Ilkka Saraviita; D 4 §. Lausunto, Veli-Pekka Viljanen.
- PeVL 26/2005 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus).
- PeVL 14/2010 vp. Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.
PeV ptk. 8/2010 vp, liite D 7 §. Lausunto, Mikael Hidén; liite E 7 § Lausunto, Pekka Lämsineva; liite F 7 §. Lausunto, saamelaiskäräjät; liite G 7 §. Lausunto, Kaarlo Tuori.
PeV ptk. 14/2010 vp, liite A 8 §, Veli-Pekka Viljasen lausunto.
- PeVL 32/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 4/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen tasavallan hallituksen ja Ruotsin kuningaskunnan hallituksen välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi ampuma-aselain 17 §:n muuttamisesta.
- PeVM 8/1921 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 8 hallituksen esityksen johdosta eräiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskeviksi laeiksi.
- PeVM 15/1941 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksen johdosta laiksi talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa sekä laiksi väestön toimeentuloa vaarantavien rikosten rankaisemisesta.
- PeVM 30/1954 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 30 hallituksen esityksen johdosta laiksi talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain muuttamisesta.
- PeVM 38/1973 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 38 hallituksen esityksen johdosta hintavalvontalaiksi.
- PeVM 25/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- SiVM 18/1982 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksen johdosta peruskoululaiksi ja lukiolaiksi sekä niihin liittyväksi lainsäädännöksi sekä hallituksen esityksen johdosta laeiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain voimaanpanosta annetun lain 31 §:n kumoamisesta.
- StVM 5/1994 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksestä laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta
- SuVM 1/1994 vp. Suuren valiokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksestä laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.
- TaVL 3/1994 vp. Talousvaliokunnan lausunto n:o 3 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 116/1993 vp.

- TaVM 1/1919 vp. Talousvaliokunnan mietintö Hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi sähkövoiman siirtämisestä maan rajojen ulkopuolelle.
- UaVM 4/1934 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.
- UaVM 130/1962 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksen johdosta Ruotsin kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 5/1969 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksen johdosta Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 9/1971 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksen johdosta Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 16/1971 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksen johdosta Suomen, Norjan ja Ruotsin välisen Pohjoiskalotin ammattikurssikeskusta koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 22/1971 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksen johdosta Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen ja sen liitteiden sekä Suomen ja Ruotsin kesken 17 päivänä helmikuuta 1949 uitosta Tornion ja Muonion rajajoissa tehtyyn sopimukseen tehdyn lisäsopimuksen ja sen liitteiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 28/1978 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 28 hallituksen esityksen johdosta Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehdyn kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 23/1990 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 23 hallituksen esityksestä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 9/1994. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- UaVM 7/1998 vp. Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- VaVM 13/1978 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksen johdosta tullilain, tulliverolain ja laiksi tullihallinnosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.
- VaVM 61/1992 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 61 hallituksen esityksen johdosta laiksi tulliverolain muuttamisesta.
- VaVM 80/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 80 hallituksen esityksen tullilain ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta.
- Verovaliokunnan mietintö 1/1963 vp hallituksen esityksen johdosta liikevaihtoverolain ja laiksi liikevaihtoveron palauttamisesta.
- YmVL 1/2010 vp. Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta.
- YmV ptk. 2/2010 vp, liite C 5 §, Lausunto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus; liite E 5 § Lausunto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto; liite G 5 § Lausunto, Lapin liitto; liite H 5 § Lausunto, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry:n; liite I 5 §. Lausunto, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry; liite J 5 § Lausunto, Tornio-Muoniojokiseura ry.

Muut valtiopäiväasiakirjat (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

- EV 250/69 – HE 30/1969 vp. Eduskunnan vastaus Hallituksen esitykseen Norjan kanssa tehdyn rajatulliyhteistyösopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- EV 62/1998 – HE 20/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.
- EV 288/1998 vp – HE 191/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä.
- Hallituksen kirjelmä eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 137/2020 vp) peruuttamisesta.
- KK 86/1987 vp. Kirjallinen kysymys Tennilä ym.: Tornionjokilaakson kuntien edustuksen saamisesta suomalais-ruotsalaiseen rajajokikomissioon.
- KK 354/2001 vp. Schengen-maiden poliisien oikeudet rajan yli jatkuvissa takaa-ajotehtävissä.
- KK 783/2001 vp. Rajakunnan määrittelyn laajentaminen Pohjoismaisessa verosopimuksessa.
- KK 597/2020 vp. Kirjallinen kysymys Tornionlaakson rajapassista.
- KKV 524/2017 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen Suomen ja Ruotsin yhteispartiotintihankkeen ongelmista.
- KKV 597/2020 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen Tornionlaakson rajapassista.
- Toiv. al. N:o 70/1929 II vp Hannula, U, ym.: Toivomusaloite sillan rakentamisesta Tornionjoen yli Tornion aseman ja Tornion kaupungin välille
- U 69/2004 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston asetukseksi (yhteistyöyhtymäasetus).
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1968.
- VNS 1/2022 vp. Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta.

Täysistuntopöytäkirjat

- Täysistunnon ptk. 3/1934 vp, 5.2.1934.
- Täysistunnon ptk. 69/1935 vp, 5.12.1935.
- Täysistunnon ptk. 83/1935 vp, 7.2.1936.
- Täysistunnon ptk. 21/1941 vp, 1.4.1941.
- Täysistunnon ptk. 20/1956 vp, 27.3.1956.
- Täysistunnon ptk. 59/1958 vp, 13.1.1959.
- Täysistunnon ptk. 22/1982 vp, 23.3.1982.
- Täysistunnon ptk. 173/1982 vp, 11.2.1983.
- Täysistunnon ptk. 175/1982 vp., 15.2.1983.
- Täysistunnon ptk. 176/1990 vp, 5.2.1991.
- Täysistunnon ptk. 178/1990 vp, 7.2.1991.
- Täysistunnon ptk. 181/1990 vp, 11.2.1991.
- Täysistunnon ptk. 161/1992 vp, 27.11.1992.
- Täysistunnon ptk. 92/1993 vp, 7.9.1993.
- Täysistunnon ptk. 45/1994 vp, 24.5.1994.
- Täysistunnon ptk. 47/1994 vp, 27.5.1994.
- Täysistunnon ptk. 48/1994 vp, 31.5.1994.
- Täysistunnon ptk. 56/1994 vp, 9.6.1994.
- Täysistunnon ptk. 71/1994 vp, 23.6.1994.
- Täysistunnon ptk. 36/1998 vp, 25.3.1998.

Täysistunnon ptk. 134/1998 vp, 3.11.1998.
Täysistunnon ptk. 201/1998 vp, 10.2.1999.
Täysistunnon ptk. 203/1998 vp, 11.2.1999.
Täysistunnon ptk. 210/1998 vp, 17.2.1999.
Täysistunnon ptk. 121/2009 vp, 8.12.2009.
Täysistunnon ptk. 62/2010 vp, 8.6.2010.
Täysistunnon ptk. 65/2010 vp, 15.6.2010.
Täysistunnon ptk. 66/2010 vp, 16.6.2010.
Täysistunnon ptk. 106/2016 vp, 25.10.2016.
Täysistunnon ptk. 74/2019 vp, 3.12.2019.

Ruotsi

Hallituksen esitykset

- Prop. 1911:227. Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till förordning med tulltaxa för inkommande varor; gifven Stockholms slott den 5 maj 1911.
- Prop. 1929:65. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till tulltaxeförordning; given Stockholms slott den 8 februari 1929.
- Prop. 1934:55. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland angående gemensam bevakning för bekämpande av olovlig införsel av alkoholvaror, m.m.; given Stockholms slott den 12 januari 1934.
- Prop. 1951:165. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; given Stockholm slott den 2 mars 1951.
- Prop. 1953:210. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till kommunallag m.m.; given Stockholms slott den 8 april 1953.
- Prop. 1954:134. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning; given Stockholms slott den 19 februari 1954.
- Prop. 1956:97. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av en statens pris- och kartellnämnd, m.m.; given Stockholms slott den 23 februari 1956.
- Prop. 1960:98. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ny tulltaxeförordning m.m.; given Stockholms slott den 11 mars.
- Prop. 1960:141. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om behörighet att utöva läkaryrket m.m.; given Stockholms slott den 8 april 1960.
- Prop. 1962:202. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag om godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland angående gränstullsarbete; given Stockholms slott den 9 november 1962.
- Prop. 1969:28. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.; given den Stockholms slott den 21 februari 1969.
- Prop. 1971:53. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av överenskommelse om ändring i samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige m.m.; given Stockholms slott den 19 februari 1971.
- Prop. 1971:137. Kungl. Maj:ts proposition om godkännande av gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland, m.m.; given Stockholms slott den 9 oktober 1971.
- Prop. 1972:100. Kungl. Maj:ts proposition nr 100 år 1972 med förslag till lag om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare; given Sofiero den 21 juli 1972.
- Prop. 1972:110. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till tullag, m.m.; given Stockholms slott den 20 oktober 1972.
- Prop. 1973:43. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare; given Stockholms slott den 16 februari 1973.
- Prop. 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Prop. 1973:187. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till tullförordning, m.m.
- Prop. 1975:8. Regerings proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning.
- Prop. 1977/78:44 om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

- Prop. 1978/79:149 om flygtrafik på Nordkalotten.
- Prop. 1980/81:77. Regerings proposition om godkännande av europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan.
- Prop. 1983/84:179. Regerings proposition om lag om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m.
- Prop. 1985/86:10. Om ny skollag m.m.
- Prop. 1986/87:38. Regerings proposition om godkännande av överenskommelse med Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.
- Prop. 1986/87:166. Regerings proposition om ny tullagstiftning m.m.
- Prop. 1988/89:119. Proposition om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.
- Prop. 1990/91:85. Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.
- Prop. 1990/91:180. Regerings proposition med anledning av Sveriges tillträde till tre internationella överenskommelser rörande räddningstjänst.
- Prop. 1993/94:117. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1994/95:19. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.
- Prop. 1994/95:34. Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap.
- Prop. 1996/97:44. Regerings proposition om dubbelskattningsavtal mellan de nordiska länderna.
- Prop. 1996/97:94. Lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde.
- Prop. 2008/09:174. Lag om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete m.m.
- Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:212. Ny gränsälvsöverenskommelse med Finland.

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (aikajärjestyksessä)

- BevU 1962:67. Bevillningsutskottets betänkande nr 67 år 1962. Bevillningsutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag om godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland angående gränstullsamarbete.
- UU 1971:9. Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av överenskommelse om ändring i samlingsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige m.m.
- JoU 1971:63. Jordbruksutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition om godkännande av gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland, m.m. jämte motion.
- JoU 1972:12. Jordbruksutskottets betänkande i anledning av motion angående de s.k. suveränitetsholmarna i Torne älv.
- KU 1977/78:15. Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1977/78 om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser jämte motion.
- TU 1978/79:17. Trafikutskottets betänkande med anledning av propositionen 1978/79:149 om flygtrafik på Nordkalotten jämte motion.
- KU 1980/81:14. Konstitutionsutskottets betänkande om godkännande av europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan.
- LU 1986/87:9. Lagutskottets betänkande om godkännande av överenskommelse med Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.
- LU 1987/88:5. Lagutskottets betänkande om kommunrepresentation i gränsälvscommissionen.
- KU 1988/89:32. Godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.
- 1994/95:SkU8. Skatteutskottets betänkande. Tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap.

2009/10: MJU23. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande. Ny gränsälvöverenskommelse med Finland.

2021/22: MJU8. Miljö- och jordbruksutskottets utlåtande. Kommissionens meddelande om en ny EU-skogsstrategi för 2030.

Muut valtiopäiväasiakirjat

Kungl. Maj:ts skrivelse nr B 52 år 1958. Kungl. Maj:ts skrivelse till riksdagen med överlämnande av redogörelse från Nordiska rådets svenska delegation; given Stockholms slott den 28 november 1958.

Mot. 1972:741 av herr Stridsman m. fl. angående de s.k. suveränitetsholmarna i Torne älv.

Mot. 1986/87: L807. Bruno Poromaam. fl. s. Kommunrepresentation i dens. k. gränsälvskommisionen.

Mot. 2009/10: MJ12 av Anders Ygeman m. fl.;

Mot. 2009/10: MJ319 av Leif Petterson.

Täysistuntopöytäkirjat

Riksdagens protokoll 1954:26. Andra kammaren, tisdagen den 26 oktober 1954.

Riksdagens protokoll 1962:3. Andra kammaren, tisdagen den 23 januari 1962.

Riksdagens protokoll 1997/98:117, onsdagen den 3 juni 1998.

Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010.

Kansainväliset sopimukset, päätökset, suositukset ja muut asiakirjat (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

Suomen säädöskokoelman sopimussarjaan (SopS) ja vastaavaan Ruotsin sopimussarjaan (SÖ, Sveriges internationella överenskommelser) sisältyvät sopimukset on yksilöity tekstissä sopimuksen numerolla ja vuosiluvulla. EU-säädökset on yksilöity tekstissä säädösnumerolla ja antovuodella, jos saatavilla.

EU

EYVL L 169, 29/6/1987, 1–28. Single European Act.

EYVL C 191, 29/7/1992, 1–112. Sopimus Euroopan unionista (Maastrichtin sopimus).

EYVL C 241, 29/8/1994. Asiakirjat Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin.

EYVL L 239, 2/09/2000, 106–114. Sopimus Suomen tasavallan liittymisestä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta Schengenissä 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehtyyn yleissopimukseen.

EUVL C 326, 26/10/2012, 1–390. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot.

EUVL C 326, 26/10/2012, 391–407. Euroopan unionin perusoikeuskirja.

EUVL C 86 I, 16/3/2020. Suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi.

Kirjallisesti vastattava kysymys E-002014/2020 komissiolle Heidi Hautala (Verts/ALE). Ruotsin nuuskan myynti ja sen valvonta. 1.4.2020.

Parlamentin kysymys - E-002014/2020(ASW). Stella Kyriakidesin Euroopan komission puolesta antama vastaus. 9.7.2020.

Ref. Ares (2020)4157842 - 07/08/2020. European Commission letter to MS regarding COVID Restrictions.

JOIN (2021) 27 final. A stronger EU engagement for peaceful, sustainable and prosperous Arctic. Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. 13.10.2021.

Euroopan neuvosto

Recommendation 470 (1966). Draft Convention on European co-operation between local authorities.

ILO

Convention (No. 169) concerning indigenous and tribal peoples in independent countries. Adopted by the General Conference of the International Labour Organisation at its seventy-sixth session, Geneva, 27 June 1989. 1650 UNTS 28383.

Pohjoismaiden neuvosto

Rekommendation nr 6/1956.

Rekommendation nr 12/1957.

Rekommendation nr 21/1958.

Medlemsförslag A 171/s, oktober 1967.

Rekommendation nr 22/1969.

Rekommendation nr 8/1972.

Rekommendation nr 28/1973.

Riksarkivet, Sverige. Originaltraktater med främmande makter: Ryssland. Digitoitu kokoelma.
Haminan rauhansopimus. Fredsfördrag 1809 2:A. SE/RA/25.3./2/44/A. URL: https://sok.riksarkivet.se/bildvisning/R0000419_00001#?c=&m=&s=&cv=&xywh=-39%2C-425%2C3499%2C3251. Luettu 30.8.2023.
Additionell konvention (N:o 1) till 1812 allianstraktaten n:o 47, Litt A 1812 2:A. SE/RA/25.3./2/50/A. URL: https://sok.riksarkivet.se/bildvisning/R0000774_00001#?c=&m=&s=&cv=&xywh=-22%2C-419%2C3518%2C3268. Luettu 30.8.2023.
Två separata artiklar till Litt. A. 1812 2:D. SE/RA/25.3./2/47/D. URL: <https://sok.riksarkivet.se/amnesomrade?postid=Arkis+06996778-9899-443e-9321-38bdf2ffac48&infosida=amnesomrade-abonnemangsfritt&flik=1&s=Balder>. Luettu 30.8.2023.

YK

A/RES/217 (III) A. Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948.
A/RES/60/1. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005.
S/RES/1973. Imposes additional measures in connection with the situation in the Libyan Arab Jamahiriya; establishes a Panel of Experts to assist in monitoring the relevant measures, 17 March 2011.
A/73/PV.55. United Nations General Assembly Official Records. Monday 17 December 2018.
A/RES/73/165. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP). Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018.

Muut

Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters between the United States and Canada. Signed at Washington, January 11, 1909. URL: <http://waterbeyondborders.net/wp-content/uploads/2018/06/Boundary-Waters-Treaty-between-USA-and-Canada.pdf>. Luettu 30.8.2023.
Treaty between the Principal Allied and Associated Powers and Poland, signed at Versailles, June 28, 1919. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1919Parisv13/ch29>. Luettu 30.8.2023
Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles). Treaty and protocol signed at Versailles June 28, 1919; protocol signed by Germany at Paris January 10, 1920. URL: https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf. Luettu 30.8.2023.
The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers. Adopted by the International Law Association at the fifty-second conference, held at Helsinki in August 1966. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_II_Helsinki_Rules_ILA.pdf. Luettu 30.8.2023.
Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Helsinki 1 August 1975. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>. Luettu 30.8.2023.
Charter of Paris for New Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Paris 19–21 November 1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>. Luettu 2.10.2023.

Tuomioistuinten ja lainvalvontaviranomaisten ratkaisut (aakkos- ja aika-järjestyksessä)

Eduskunnan oikeusasiamies, Suomi

EOA 2614/4/98, 27.2.2001. Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission lupapäätöksiä koskeva valituskielto.

EOAK/3257/2020, 12.11.2020. Rajavartiolaitoksen menettely rajaliikenteen rajoittamista koskevassa asiassa.

EOAK/5597/2020, 30.8.2021. Sisärajavaalvonnan käynnistäminen ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet.

EU-tuomioistuin

C-210/03. Swedish Match Ab ja Swedish Match UK Ltd v. Secretary of State of Health.

C-284/05. Komissio v. Suomi.

C-435/06. ”C”.

C-615/10. Insinööritoimisto InsTiimi Oy.

C-151/17. Swedish Match Ab v. Secretary of State Health.

C-444/17. Abdelaziz Arib ja muut.

Högsta domstolen, Ruotsi

Mål nr B 276/95. Meddelad i Stockholm den 13 juni 1996.

Mål nr B 4466-02. Meddelad i Stockholm den 9 februari 2005.

Mål nr T 853-18. Meddelad i Stockholm den 23 januari 2020.

Korkein hallinto-oikeus, Suomi

KHO 1983 II 28, 30.6.1983.

KHO 2005:90, 23.12.2005.

KHO 2012:77, 14.9.2012.

KHO 1384/2018, 21.3.2018.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt

Mål nr M 2090-19. Dom (deldom) 2022-12-12, meddelad i Umeå. Suomenkielinen käännös: M 2090-19. Tuomio (osatuomio) 1.12.2022, annettu Uumajassa.

Tuomioon liittyviä asiakirjoja:

Länsstyrelsen i Norrbotten, yttrande 2.7.2021, dnro 551-115512-19 25 21 116. Asiassa Umeå tingsrätt M 2090-19.

Suomen ympäristöministeriö 14.3.2019. Svar på de svenska myndigheternas underrättelse till Finland, enligt ECE-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, om gruvverksamhet vid Kaunisvaara, Pajala kommun. Dnro VN/724/2019.

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio. Lausunto 8.11.2021 Kaunis Iron Ab:n ympäristölupahakemuksesta ja ympäristönvaikutusten arviointiselostuksesta, Tapuli, Palotieva ja Sahavaara avolouhokset ja Tapulin rikastuslaitos, Pajala, Ruotsi.

Suomen ympäristöministeriön vastaus 22.11.2021 Ruotsin Suomelle antamaan ilmoitukseen kaivostoiminnan jatkamisesta ja laajentamisesta Tapulin, Palotievan ja Sahavaaran kaivoksissa sekä Kaunisvaaran rikastamossa Pajalan kunnassa valtioden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista solmitun Espoon sopimuksen artiklojen 4 ja 5 mukaisesti. Dnro VN/724/2019.

Mål nr M 1573-20. Dom (deldom) 2023-04-05, meddelad i Umeå. M 1573-20. Tuomio (osatuomio)
5.4.2023 (suomenkielinen käännös).

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio (1972–2010)

M31/88; M32/88, 9.12.1988.

M 11/09, 20.8.2010.

Svea hovrätt, Mark- och miljöoverdomstolen

Mål nr M 14695-22.

Mål nr M 5569-23.

Vaasan hallinto-oikeus

14/0353/2, 3.12.2014.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKV/61/10/2020, 1.10.2020.

YK:n Kansainvälinen tuomioistuin

International Court of Justice. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion
of 8 July 1996.

Kunnalliset sopimukset ja yhteistyöasiakirjat (aakkos- ja aikajärjestyksessä)

Haparanda Stadsarkiv

Permamentning av Provincia Bothniensis – samarbetet. Haparanda kommun kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll 18.12.1989, dnr 1989.250.

Samverkansavtal mellan Torneå stad och Haparanda kommun om Euro-gymnasium. Haparanda kommun kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll 2.6.1998 § 44.

Provincia Bothniensis – målprogram till år 2000. Haparanda kommun kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll 16.11.1998.

Räddningstjänsten Haparanda, avtal om ändring av avtalspartner i Räddningsavtalet, 11.12.2009.

Haaparannan kunnan ja Tornion kaupungin matkakeskuksen perustamista koskeva yhteistyösopimus 24.4.2014, dnr KS 2014/225.00.

Huvudavtal för gränssamarbete mellan Torneå och Haparanda, dnr KS 2015/233.

Tornion kaupungin keskuhallintopalveluiden lähiarkisto

Haaparannan kunnan ja Tornion kaupungin sopimus jätevesien puhdistuksesta, 15.4.1971.

Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä tapahtuvasta koulunkäynnistä yli Suomen ja Ruotsin valtakunnan rajan, 25.10.1978.

Avtal mellan Torneå stad och Kalix sjukvårdsförvaltningsdistrikt / Haparanda vårdcentral om samarbete över riksgränsen för brådskande sjuktransporter, 31.3.1993.

Tornion kaupungin ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus yhteistoiminnasta vuonna 1994 Tornioon hankitun Bronto Skylift 30-2T1 puomitikasauton käytöstä, 21.2.2000.

Puitesopimus Tornionlaakson alue – Eures Cross Border Tornionlaakso. Suomen ja Ruotsin välinen työnvälitysyhteistyö osaksi Euroopan laajuisia yhteistyötä, 18.10.2000.

Kaukolämmön toimitussopimus 17.9.2001, Tornion kaupunginvaltuusto 18.6.2001 § 103.

Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan sopimus Tornio–Haaparanta-alueen opaskartan internet-palvelusta 19.4.2004/3.6.2004.

Avtal mellan Torneå stad och Haparanda kommun om språkskolan, 25.3.2019.

Tornion kaupungin päätearkisto

Haaparannan kunnan, Tornion kaupungin ja Oy Hartwall Ab/Lapin Kullan osakassopimus 19.6.1996 ja yhtiöjärjestys. Suomenkielinen käännös, Tornion kaupunginvaltuusto 17.6.1996 § 57.

Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 1996, Ca:35, dnro 101/935.72/94.

Pääsopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välisestä yhteistoiminnasta, Tornion kaupunginvaltuusto 20.6.2000 § 58. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat liitteineen 1.1-31.12.2000, Ca:2, dnro 132/00902/00.

Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan yhteistä Tornionlaakson maakuntamuseota (Tornedalens museum) koskeva sopimus, Tornion kaupunginvaltuusto 28.10.2013 § 86. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat liitteineen 28.1-16.12.2013, 01.900, dnro 675/47.905/2013.

Tornion ja Haaparannan kaupunkien välisen rajayhteistyön pääsopimuksen päivittäminen, Tornion kaupunginvaltuusto 20.06.2022 § 73. Tornion kaupunki, kaupunginvaltuuston pöytäkirjat 2022, 00.02.00:9, dnro 2145/04.04.02/2022.

Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto

Medborgarnas ed; Öppet bref till Torneå stads och Haparanda kommuns samtliga invånare;

Guvernörens och regeringens ed. Tornion ja Haaparannan yhteinen tiedote 18.6.1987.

Tornion kaupungin ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus pelastustoiminnan yhteistyöstä 20.01.1989 allekirjoitetun pohjoismaisen puitesopimuksen perusteella.

Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan pelastuspalveluyhteistyöstä 20.01.1989 allekirjoitetun pohjoismaisen puitesopimuksen perusteella.

Sopimus Tornion kaupungin ja Haaparannan kunnan välillä yhteisestä kielikoulusta, 22.9.1989.

Tornion kaupungin rajayhteistyön kehittäjän käsiarkisto.

Tornion ja Räddningstjänstförbundet Östra Norrbottenin sopimus yhteistoiminnasta vaihtolavalaitteen käytössä, 11.9.2001 / 12.11.2001.

Lehdistö ja sähköiset medialähteet (aikajärjestyksessä)

Finlands Allmänna Tidning 5.2.1829, n:o 13.

Finlands Allmänna Tidning 14.5.1829, n:o 55.

Tornion Laakso 23.5.1913.

Tornion Lehti 27.5.1913.

Perä-Pohja 4.1.1927.

Perä-Pohja 9.1.1927.

Pohjolan Sanomat 28.2.1971.

Pohjolan Sanomat 31.5.1975.

Pohjolan Sanomat 16.1.1985.

Pohjolan Sanomat 3.5.1983.

Pohjolan Sanomat 29.8.1983.

Pohjolan Sanomat 1.9.1983.

Pohjolan Sanomat 1.3.1985.

Yle, verkkouutinen 20.12.2004. ”Tornion Alko myy Suomen eniten”. URL: <https://yle.fi/a/3-5165127>. Luettu 25.5.2023.

Kaleva, verkkouutinen 13.1.2007: ”Jo 16 vuotta sunnuntaikauppaa”. URL: <https://www.kaleva.fi/jo-16-vuotta-sunnuntaikauppaa/2166837>. Luettu: 20.9.2023.

Yle, verkkouutinen 31.10.2008: ”Suomalainen ydinvoimalasuunnitelma huolettaa Ruotsissa”. URL: <https://yle.fi/a/3-5829486>. Luettu: 10.11.2023.

Yle, verkkouutinen 18.5.2009: ”Tornion Alkon myynti notkahti”. URL: <https://yle.fi/a/3-5252953>. Luettu 25.5.2023.

Yle, verkkouutinen 26.9.2009: ”Rajaton raja -juhlamessu kuullaan YLE Radio 1:ssä”. URL: <https://yle.fi/a/3-5888550>. Luettu 6.6.2023.

Lentoposti.fi, verkkouutinen 19.8.2014: ”Oulusta puuhataan uutta lentoreittiä Luulajaan ja Tromssaan”. URL: http://www.lentoposti.fi/uutiset/oulusta_puuhataan_uutta_lentoreittia_luulajaan_ja_tromssaan. Luettu 14.4.2023.

Lentoposti.fi, verkkouutinen 26.11.2014: ”Arctic Airlink -lentoreitti Oulun, Luulajan ja Tromssan välillä avautuu 12. tammikuuta.” URL: http://www.lentoposti.fi/uutiset/arctic_airlink_lentoreitti_oulu_luulajan_ja_tromssan_valilla_avautuu_12_tammikuuta. Luettu 14.4.2023.

Yle, verkkouutinen 20.3.2015: ”Pyhäjoen ydinvoimalaa vastustava ruotsalainen: Miksi Suomessa halutaan palata menneeseen?” URL: <https://yle.fi/a/3-7881031>. Luettu: 10.11.2023.

Yle, verkkouutinen 17.5.2015: ”Oulun ja Tromssan välille ei tule korvaavaa lentoyhteyttä.” URL: <https://yle.fi/a/3-10210561>. Luettu 14.4.2023.

Yle, verkkouutinen 18.3.2016: ”Tornion järjestelykeskus on lopettanut toimintansa”. URL: <https://yle.fi/a/3-8752229>. Luettu 18.3.2016.

Affärer i Norr, verkkouutinen 10.7.2018: ”Haparandaföretag gjorde 70 miljoner i vinst på snus”. URL: <https://affarerinorr.se/nyheter/2018/juni/haparandaföretag-gjorde-70-miljoner-i-vinst-paa-snus/> Luettu 25.11.2022.

SVT, verkkouutinen 30.7.2018: ”Här börjar de första malmtransporterna rulla igen”. URL: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/malmastbilarna-borjade-ater-rulla-idag>. Luettu: 1.3.2023.

Kaleva, verkkouutinen 1.1.2019: ”Haminan rauha halkaisi Tornionjokilaakson kulttuurialueen kahtia, nyt paikalla on maailman rauhallisoin raja – ’Täällä asuville tornionlaaksolaisuus on se ensimmäinen kansallisuus’.” URL: <https://www.kaleva.fi/haminan-rauha-halkaisi-tornionjokilaakson-kulttuuri/1743627>. Luettu 6.6.2023.

Yle, verkkouutinen 2.6.2019: ”Tuleeko ruotsista taas pakollinen aine ylioppilaskirjoituksissa?” URL: <https://yle.fi/uutiset/3-10812242>. Luettu 10.6.2022.

- Talouselämä, verkkouutinen 18.11.2019: ”Haaparannan jättihankkeesta jäi jäljelle vain törröttävät perustuspaalut ja valtavat velat - ’Tuo miljoonamonttu betonitolppineen harmittaa hirveästi’” URL: <https://www.talouselama.fi/uutiset/haaparannan-jattihankkeesta-jai-jaljelle-vain-torrottavat-perustuspaalut-ja-valtavat-velat-tuo-miljoonamonttu-betonitolppineen-harmittaa-hirveasti/97a0721f-7867-4cfb-a781-a395acd62c1d>. Luettu 9.2.2023.
- Yle, verkkouutinen 10.12.2019: ”’Tornio- ja Haaparanta ovat menettämässä erityisasemansa’ – Rajayhteistyön kehittäjä erosi tehtävästään.” URL: <https://yle.fi/a/3-11100127>. Luettu 9.2.2023.
- Yle, verkkouutinen 14.1.2020: ”Tornion Karhakkamaahan suunnitellut jättimäiset tuulivoimalat säilyttivät jokivarren asukkaat – hanke halutaan kaataa”. URL: <https://yle.fi/a/3-11155874>. Luettu 14.6.2023.
- Iltta-Sanomat, verkkouutinen 19.2.2020: ”Juice Leskinen halusi 1980-luvulla julistaa tonttinsa ydinaseista vapaaksi – nyt Tampereen kaupunki toteutti laulajan haaveen”. URL: <https://www.is.fi/viihde/art-2000006413036.html>. Luettu 10.6.2023.
- Yle, verkkouutinen 8.5.2020: ”Nuuskakauppiat joutuvat lähettämään myymätöntä nuuskaa poltettavaksi – Haaparannan nuuskaralli tyrehtyi koronarajoitusten vuoksi.” URL: <https://yle.fi/a/3-11338866>. Luettu 25.11.2022.
- Yle verkkouutinen 23.8.2020: ”Rajavartiosto määritteli rajayhteisön – karanteenisuositus Ruotsin ja Norjan rajoilla päätty näiden alueiden asukkailta”. URL: <https://yle.fi/a/3-11507524>. Luettu 25.5.2023.
- Kaleva, verkkouutinen 3.2.2021: ”Ruotsi sulkee rajansa lauantaina – Ulkomaalaisten on esitettävä tuore koronatestitulokset”. URL: <https://www.kaleva.fi/ruotsi-sulkee-rajansa-lauantaina-ulkomaalaisten-on/3322754>. Luettu 18.8.2023.
- Yle, verkkouutinen 19.10.2021: ”Suomi ja Ruotsi laajentavat rajan poliisiyhteistyötä – ’Kyse on siitä, että ihminen saa apua kriittisessä ja erittäin vakavassa tilanteessa mahdollisimman pian’”. URL: <https://yle.fi/a/3-12150768>. Luettu 4.4.2023.
- SVT, verkkouutinen 18.12.2021: ”Sverige kommer kräva covidbevis även från inresande från Norden”. URL: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-kommer-krava-vaccinpass-aven-fran-inresande-fran-norden?fbclid=IwAR0piK0jAx8rVKQCpz2eoH28-r2mcUEOAUrQK-tabxrITpb5vDy1X7AYDfg>. Luettu 18.8.2023.
- Yle, verkkoartikkeli 6.3.2022: ”Onko tässä maailman rauhallisin raja?” URL: <https://yle.fi/aihe/a/20-10002345>. Luettu 6.6.2023.
- Lapin Kansa 30.3.2022.
- Lapin Kansa 13.10.2022.
- Yle, verkkouutinen 1.12.2022: ”Kiistelty Kaunisvaaran rautakaivos Ruotsin Pajalassa on saanut laajennusluvan”. URL: <https://yle.fi/a/74-20006949> Luettu 3.3.2023.
- SVT Meänraatio, verkkouutinen 2.12.2022: ”Kruuva saapi laajentaa toimintaa: Tämä oon hyvä päätös koko kunnale”. URL: <https://sverigesradio.se/artikel/kruuva-saapi-laajentaa-toimintaa-tama-oon-hyva-paatos-koko-kunnale>. Luettu 3.3.2023.
- Lapin Kansa 4.3.2023.
- Lapin Kansa 17.4.2023.
- Yle, verkkouutinen 23.3.2023: ”Fortum ja Outokumpu käynnistävät selvitykset Suomeen sijoitettavasta pienydinvoimalasta – sijoituspaikaksi harkitaan Tornion tehtaita.” URL: <https://yle.fi/a/74-20023567>. Luettu 9.5.2023.
- Lapin Kansa, verkkouutinen 31.3.2023: ”SVT: Kiirunan päättäjät uhkaavat kaataa Tornionjoen latvoille suunnitellun kaivoksen”. URL: <https://www.lapinkansa.fi/svt-kiirunan-paattajat-uhkaavat-kaataa-tornionjoen/5446302>. Luettu 14.6.2023.

Lapin Kansa, verkkouutinen 20.4.2023: ”Kaivoskriittinen kunnanvaltuuston puheenjohtaja laitettiin vaihtoon”. URL: <https://www.lapinkansa.fi/kaivoskriittinen-kunnanvaltuuston-puheenjohtaja-la/5489040>. Luettu 14.6.2023.

Lapin Kansa 31.5.2023.

SVT, verkkouutinen 28.9.2023: ”Gabná och Naturskyddsföreningen överklagar grafitgruva”. URL: <https://sverigesradio.se/artikel/gabna-och-naturskyddforeningen-overklagar-grafitgruva>. Luettu 3.10.2023.

Euractiv, verkkouutinen 23.10.2023: “Sweden’s snus EU future still uncertain amid tobacco directive evaluation”. URL: <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/swedens-snus-eu-future-still-uncertain-amid-tobacco-directive-evaluation/>. Luettu 26.3.2024.

Sähköiset lähteet (*aakkos- ja aikajärjestyksessä*)

- BEREC, verkkopalvelu: ”BEREC Guidelines on Regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines)”. URL: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/regulatory-best-practices/guidelines/berec-guidelines-on-regulation-eu-2022612-and-commission-implementing-regulation-eu-20162286-retail-roaming-guidelines>. Luettu 29.5.2023.
- CETS No. 206. Chart of signatures and ratifications of Treaty 206. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=206>. Luettu 25.1.2023.
- Eduskunnan verkkopalvelu, entiset kansanedustajat -matrikkeli / Sulo Aittoniemi. URL: <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/Sivut/107.aspx>. Luettu 25.1.2023.
- Eduskunta, verkkotiedote 17.11.2017: ”EU:n energiaunionin tilannekatsaus”. URL: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU-energiaunioni-tilannekatsaus.aspx>. Luettu 2.6.2023.
- Energiateollisuus ry – Fingrid oyj 2009. Hyvä tietää sähkömarkkinoista -esite. URL: https://www.fingrid.fi/globalassets/dokumentit/fi/julkaisut/uusi_versio_sahkomarkk.pdf. Luettu 2.6.2023.
- Euroopan komissio, verkkopalvelu: ”Verkkojen Eurooppa -väline”. URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/cu-funding-programmes/connecting-europe-facility_fi. Luettu 25.5.2022.
- Euroopan komissio, verkkotiedote 12.8.2011: ”Euroopan komissio ehdottaa Itämeren lohikannan kestävää hoitoa koskevaa uutta asetusta”. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_11_961. Luettu 28.2.2022.
- Euroopan komissio, verkkotiedote 3.6.2016: ”Kuntien yhdistäminen yhdistetyllä liikenteellä.” URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/projects/europe/connecting-cultures-with-connected-transportation. Luettu 8.2.2023.
- Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Maantieliikenne ja kansainväliset kabotaasikuljetukset.” URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/127/maantieliikenne-kansainvaliset-ja-kabotaasikuljetukset>. Luettu 25.5.2023.
- Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Maantieliikenne: lainsäädännön yhdenmukaistaminen.” URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/128/maantieliikenne-lainsaadannon-yhdenmukaistaminen>. Luettu 25.5.2023.
- Euroopan parlamentti, verkkopalvelu: ”Toissijaisuusperiaate”. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>. Luettu 31.5.2023.
- Euroopan unionin neuvosto, verkkopalvelu: ”Neljäs rautatiepaketti: Eurooppaan parempia rautateitä”. URL: <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/4th-railway-package/>. Luettu 25.5.2023.
- Eurooppalaisen raidelevyden käyttöönoton mahdollisuudet ja vaikutukset Suomessa. Loppuraportti 5.4.2023. URL: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410829/selvitys-raidelevyden-muuttaminen-ei-olisi-kannattavaa> Luettu 22.5.2023.
- Fimea, verkkotiedote 4.4.2023: ”Fimea kannattaa nikotiinipusseja koskevan lainsäädännön uudistusta”. URL: <https://www.fimea.fi/-/fimea-kannattaa-nikotiinipusseja-koskevan-lainsaadannon-uudistusta>. Luettu 12.6.2023.
- Finavia, verkkopalvelu. Lentoasemat/Kemi–Tornio. URL: <https://www.finavia.fi/fi/lentoasemat/kemi-tornio>. Luettu 25.5.2023.

- Fingrid.fi, verkkouutinen 13.10.2023: ”Aurora Linen toisen vaiheen rakentaminen alkaa Suomessa”. URL: <https://www.fingrid.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2023/aurora-linen-toisen-vaiheen-rakentaminen-alkaa-suomessa/>. Luettu: 10.11.2023.
- Fingridlehti.fi, verkkouutinen 26.8.2019: ”Sähköä yli rajojen” URL: https://www.fingridlehti.fi/sahkoa-yli-rajojen/?_gl=1*zzcekw*_ga*MTcxOTQ4MzE0NC4xNjQzNzE3MjIz*_ga_F21VJ04FKJ*MTY3NjI5MzkwMS4xMjYuMS4xNjc2Mjk0MDM5LjAuMC4w.
- Luettu 25.5.2023. Fingridlehti.fi, verkkouutinen 10.3.2021. ”Aurora Line on uusi sähkön siirtoyhteys Ruotsiin – se laskee sähkön hintaa, vähentää päästöjä ja tukee teollisuuden investointeja”. URL: <https://www.fingridlehti.fi/aurora-line-on-uusi-sahkon-siirtoyhteys-ruotsiin-se-laskee-sahkon-hintaa-vahentaa-paastoja-ja-tukee-teollisuuden-investointeja/>. Luettu 25.5.2023.
- Finland.fi-verkkopalvelu, verkkouutinen 3/2022: ”Finland Tops World Happiness Report for a Fifth Time in a Row, Highlights Trust, Wellbeing and Freedom – other Nordics in TOP 8”. URL: <https://finland.fi/life-society/happinessreport2022/>. Luettu 5.4.2023.
- Finlex-verkkopalvelu: ”Hallituksen esitysten laatimishojeet”. URL: <http://helo.finlex.fi/>. Luettu 25.5.2023.
- Haparanda stad, verkkotiedote 28.11.2022: ”Förändrade förutsättningar påverkar samarbete gällande Språkskolan”. URL: <https://www.haparanda.se/nyheter/forandradeforutsattningarpa-verkarsamarbetetgallandesprakskolan.5.64f93733184b928fc3a16f4.html>. Luettu 25.5.2023.”
- Institut du droit local Alsacien-Mosellan -verkkosivusto: ”Présentation générale du droit local Alsacien-Mosellan”. URL: <https://idl-am.org/le-droit-local-presentation-generale/>. Luettu 25.3.2024.
- Kalajoen kaupunki, verkkopalvelu: ”Perämerenkaari Bothnian Arc ry:n säännöt”. URL: <http://www3.kalajoki.fi/Djulkaisu/kokous/20201312-3-1.PDF>. Luettu 1.6.2023.
- Konkurrensverket. Swedish Competition Authority, verkkopalvelu. URL: <http://www.konkurrensverket.se/>. Luettu 25.5.2023.
- Kuntarekry, verkkopalvelu: ”Tornion kaupunki”. URL: <https://www.kuntarekry.fi/fi/tyonantajat/tornion-kaupunki/>. Luettu 6.6.2023.
- Kvensk Finsk Riksförbund 2023. Skuffelsen. Skyggerapport til Sannhets- og forsoningskommissjoens rapport. URL: https://kvenfinn.no/wp-content/uploads/2023/05/Kvensk_Finsk_Riksförbund_Skyggerapport_SKUFFELSEN_til_Sannhets-og-forsoningskommissjonen.pdf. Luettu 12.6.2023.
- Lapland Chamber of Commerce 2023. Setting the steps for accelerating the green transition in the Northern region. February 2023. URL: <https://www.lapland.chamber.fi/wp/wp-content/uploads/2023/02/Setting-the-steps-for-accelerating-the-green-transition-in-the-Northern-region.pdf>. Luettu 4.4.2023
- Liikenne- ja viestintäministeriö, verkkotiedote 7.2.2023: ”Liikenne- ja viestintäministeri Harakka tapasi Ruotsin infrastruktuuri- ja asuntoministerin.” URL: <https://lvm.fi/-/liikenne-ja-viestintaministeri-harakka-tapasi-ruotsin-infrastruktuuri-ja-asuntoministerin-1948407>. Luettu 4.4.2023.
- Meanmaa.net, verkkosivu: ”Meänmaan yhdistys”. URL: http://www.meanmaa.net/index_mmy.htm. Luettu 6.6.2023.
- Meri-Lapin kehittämiskeskus, verkkopalvelu. URL: www.meri-lappi.fi. Luettu 25.5.2023.
- Normlex. Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO. Luettu 25.5.2023.
- Nuuskakaira.fi-verkkosivusto: ”Nuuskakairan tukku”-artikkeli, julkaistu 25.10.2021. URL: <https://nuuskakaira.fi/nuuskakairan-tukku/>. Luettu 26.5.2023.

Näytelmät.fi-verkkosivusto: ”Bengt Pohjanen”. URL: <https://naytelmat.fi/writer/bengt-pohjanen>.
Luettu 9.4.2024.

Oikeusministeriö, verkkopalvelu: ”Asiakirjojen tiedoksianto”. URL: <https://oikeusministerio.fi/asiakirjojen-tiedoksianto>. Luettu: 10.11.2023.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, verkkopalvelu: ”Alueelliset vastuumuseot 2020”. URL: <https://okm.fi/documents/1410845/3900145/Alueelliset+vastuumuseot+2020.pdf/948fda43-5c86-996b-3a6a-8370f2ceb10f/Alueelliset+vastuumuseot+2020.pdf?t=1572603033000>. Luettu 25.5.2023.

Oulun kaupunki, verkkouutinen 16.4.2021: ”Oulu ja Luulaja vahvistavat yhteistyötään”. URL: https://www.ouka.fi/oukautiset/-/asset_publisher/s4X4/content/oulu-ja-luulaja-vahvistavat-yhteistyotaan/50266. Luettu 19.4.2023.

Perussääntö, Merenkurkun neuvosto – Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä. Tunniste: 002-2019. Hyväksytty 2.10.2020. URL: <https://www.kvarken.org/wp-content/uploads/2021/01/SUOMEKSI-Stadgar-for-Kvarkenradet-EGTS.pdf>. Luettu 18.8.2023.

Pohjoiskalotin neuvosto, verkkopalvelu: ”Neuvoston esittely”. URL: <https://pohjoiskalotinneuvosto.fi/neuvoston-esittely/>. Luettu 25.5.2023.

Pohjoiskalotin neuvosto, verkkouutinen 21.8.2021. ”Tärkeää rajayhteistyötä Perämerenkaaren ympäri”. URL: <https://pohjoiskalotinneuvosto.fi/uutinen/tarkeaa-rajayhteistyota-peramerenkaaren-ympari/>. Luettu 10.2.2023.

Polisförbundet, verkkotiedote 19.10.2021: ”Polisförbundet kritiska till utökat polissamarbete mellan Finland och Sverige”. URL: <https://www.polisforbundet.se/om-oss/press/pressmeddelanden/polisforbundet-kritiska-till-utokat-polissamarbete-mellan-finland-och-sverige/>. Luettu 4.4.2023.

PwC 2019 loppuraportti. Neuvontaraportti. Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission arviointi. Loppuraportti. URL: https://www.fsgk.se/wp-content/uploads/2022/11/Ulkoinen_arviointi_SRRJK_pwc_utvardering_kaannos_suomi_20190701.pdf. Luettu 5.4.2023.

Sisäministeriö, verkkotiedote 19.10.2021: ”Suomen ja Ruotsin välinen sopimus tehostaa raja-alueen poliisiyhteistyötä entisestään”. URL: <https://intermin.fi/-/suomen-ja-ruotsin-valinen-sopimus-tehostaa-raja-alueen-poliisiyhteistyota-entisestaan>. Luettu 3.4.2023.

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, strategia. Hyväksytty 1.3.2017. URL: https://www.fsgk.se/wp-content/uploads/2022/04/Strategi_SVE_OCH-FI_2017_03_01.pdf. Luettu 5.4.2023.

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, verkkopalvelu: ”Lausunnot”. URL: <https://www.fsgk.se/fi/lausunnot/>. Luettu 1.6.2023.

Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, verkkopalvelu: ”Tornionjoen valuma-alue”. URL: <https://www.fsgk.se/fi/suomalais-ruotsalainen-rajajokikomissio/>. Luettu 10.11.2023.

Suomen poliisi, verkkotiedote 8.2.2023: ”Suomen ja Ruotsin yhteinen Prüm-operaatio paljasti piilorikollisuutta”. URL: <https://poliisi.fi/-/suomen-ja-ruotsin-yhteinen-prum-operaatio-paljasti-piilorikollisuutta>. Luettu 14.4.2023.

Svefi.net, verkkopalvelu: ”Tietoja Svefistä”. URL: <https://svefi.net/om-svefi/>. Luettu 20.4.2023.

Sveriges riksdag, verkkopalvelu: ”Tidigare regeringsbildningar och statsministrar”. URL: <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/sa-bildas-regeringen/tidigare-regeringsbildningar-och-statsministrar/>. Luettu: 25.5.2023.

System Operation Agreement between the Nordic Transmission System Operators (Nordic SOA) URL: https://eepublicdownloads.entsoe.eu/clean-documents/SOC%20documents/Nordic/Nordic%20SOA_Main%20Agreement.pdf. Luettu 25.5.2023.

Tieteen termipankki: ”Clausula Rebus Sic Stantibus”. Kaskimäki, Jutta. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:clausula_rebus_sic_stantibus. Luettu 20.1.2023.

- Tieteen termipankki: ”hermeneuttinen kehä”. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:hermeneuttinen_kehä. Luettu 25.5.2023.
- Tieteen termipankki: ”kansojen itsemääräämisoikeus”. Koskeniemi, Martti – Kari, Ville. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansojen_itsem%C3%A4%C3%A4r%C3%A4misoikeus. Luettu 22.5.2023.
- Tieteen termipankki: ”oikeudellinen sääntely”. Klami, Hannu Tapani – Siltala, Raimo. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeudellinen_s%C3%A4%C3%A4ntely. Luettu 20.3.2023.
- Tieteen termipankki: ”Ruotsin vuoden 1734 laki”. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Historia:Ruotsin_vuoden_1734_laki. Luettu: 15.8.2023.
- Tieteen termipankki, ”totaalihistoria”. URL: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Historia:totaalihistoria>. Luettu 13.6.2023.
- Tieteen termipankki: ”valtio”. Koskeniemi, Martti – Kari, Ville. URL: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtio>. Luettu 22.3.2024.
- Tieteen termipankki, ”valtion toimivalta”. Koskeniemi, Martti – Kari, Ville. URL: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtion_toimivalta. Luettu 25.5.2023.
- Tilastokeskus, verkkopalvelu: ”Rahanarvonmuunnin”. URL: <https://www.stat.fi/tup/laskurit/rahanarvonmuunnin.html>. Luettu 5.6.2023.
- Tornion kaupunki, verkkotiedote 28.11.2022: ”Kielikoulu-yhteistyö on päättymässä muuttuneiden toimintaedellytysten vuoksi.” URL: <https://www.tornio.fi/ajankohtaista/kielikoulu-yhteistyon-paattymassa-muuttuneiden-toimintaedellytysten-vuoksi/>. Luettu 7.2.2023.
- Tornion kaupunki, verkkotiedote 28.2.2023: ”Tornion ja Haaparannan välinen Kielikoulu-sopimus päättyy”. URL: <https://www.tornio.fi/ajankohtaista/tornion-ja-haaparannan-valinen-kielikoulu-sopimus-paattyy/>. Luettu 20.4.2023.
- Tornionlaakson neuvosto, kannanotto 27.8.2020 koskien Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla olevia paikallisia rajayhteisöjä. URL: <https://www.tornedalen.org/wp-content/uploads/2020/09/tornionlaakson-neuvoston-kannanotto-suomen-ja-ruotsin-seka-suomen-ja-norjan-valisella-maarajalla-olevat-rajayhteisot-27-8-2020.pdf>. Luettu 4.2.2023.
- Tornionlaakson neuvosto, kannanotto 24.9.2020 koskien Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla olevia paikallisia rajayhteisöjä sekä Tornionlaakson asemaa erityisalueena, jossa raja pysyy auki myös mahdollisissa poikkeustilanteissa. URL: https://www.tornedalen.org/wp-content/uploads/2020/09/tornionlaakson-neuvoston-kannanotto-koskien-pohjoista-maarajaa-24-9-2020.pdf?_ga=2.159261562.1188803865.1675521370-1616573091.1675424318&_gl=1*4na1fn*_ga*MTYxNjU3MzA5MS4xNjc1NDI0MzE4*_ga_7M1Z1PM3L4*MTY3NTUyMTM2OC4zLjEuMTY3NTUyMTQ0Mi4wLjAuMA. Luettu 4.2.2023.
- Tornionlaakson Sähkö oy 2017: ”Tornionlaakson Sähkö Oy 1947–2017. 70 vuotta virtaa väylänvarteen.” URL: https://www.tornionlaaksonsahko.fi/wp17/wp-content/uploads/2017/10/HistoriikkiLyhyt_KK.pdf Luettu 25.5.2023.
- Tulli, verkkopalvelu: ”Alkoholin tuonti matkalta”. URL: <https://tulli.fi/henkiloasiakkaat/matkailijalle/alkoholi#saavun-cu:n-alueelta>. Luettu 30.11.2022.
- Tulli, verkkotiedote 7.3.2022: ”Tulli takavarikoi ennätysmäärät nuuskaa ja huumelääkkeitä – tullirikostorjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus kasvoi vuonna 2021.” Url: <https://tulli.fi/-/tulli-takavarikoi-ennatysmaat-nuuskaa-ja-huumelaaekteita-tullirikostorjunnan-yhteiskunnallinen-vaikuttavuus-kasvoi-vuonna-2021>. Luettu: 24.11.2022.
- Tulli, verkkotiedote 24.4.2022: ”Nikotiinipussien ostaja voi syyllistyä lääkerikokseen”. URL: <https://tulli.fi/-/nikotiinipussien-ostaja-voi-syyllistya-laakerikokseen>. Luettu 25.11.2022.

Tulli, verkkotiedote 3.11.2022: ”Tulli paljasti huumausaineiden salakuljetuksen Tornionjoen yli Ruotsista Suomeen”. URL: <https://tulli.fi/-/tulli-paljasti-huumausaineiden-salakuljetuksen-tornionjoen-yli-ruotsista-suomeen>. Luettu 24.11.2022.

Tulli, verkkotiedote 4.4.2023: ”Nikotiinipusseja ei enää luokitella lääkkeiksi”. URL: <https://tulli.fi/-/nikotiinipusseja-ei-ena-luokitella-laakkeiksi>. Luettu 12.6.2023.

Tulli, verkkotiedote 3.10.2023: ”Nuuskan laitton maahantuonti romahtanut – muutos tapahtui nikotiinipussien myynnin vapauttamisen yhteydessä”. URL: <https://tulli.fi/-/nuuskan-laitton-maahantuonti-romahtanut-muutos-tapahtui-nikotiinipussien-myyntin-vapauttamisen-yhteydessa>. Luettu 6.10.2023.

Ulkoministeriö, verkkopalvelu: ”Barents-yhteistyö”. URL: <https://um.fi/barents-yhteistyö>. Luettu 25.5.2023.

Ulkoministeriö, verkkotiedote 3.3.2023: ”Barentsin alueen vihreä siirtymä sai oman toimintaohjelmansa”. Luettu 4.4.2023. URL: <https://valtioneuvosto.fi/-/barentsin-alueen-vihrea-siirtyma-sai-oman-toimintaohjelmansa>. Luettu 4.4.2023.

Ulkoministeriön Eurooppatiedote, verkkouutinen 2.5.2016: ”Onko EFTA vielä olemassa?” URL: <https://eurooppatiedote.fi/2016/05/02/onko-efta-viela-olemassa/>. Luettu 25.5.2023.

Vainu.io, verkkopalvelu: ”Polargrossen AB”. URL: [Vainu.io/company/polargrossen-ab-omsattning-och-nyckeltal/1499108/foretagsinfo](https://vainu.io/company/polargrossen-ab-omsattning-och-nyckeltal/1499108/foretagsinfo). Luettu 25.11.2022.

Valtioneuvosto, verkkotiedote 17.9.2015: ”Valtioneuvosto päätti järjestelykeskuksen perustamisesta”. URL: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/valtioneuvosto-paatti-jarjestelykeskuksen-perustamisesta>. Luettu 19.8.2023.

Valtioneuvoston hankeikkuna: ”Lainsäädäntöhanke Suomen ja Ruotsin välisen raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. SM027:00/2021”. URL: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM027:00/2021>. Luettu: 20.9.2023.

Valtioneuvoston hankeikkuna: ”Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen. SM004:00/2024. URL: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM004:00/2024>. Luettu: 23.3.2024.

Visit Meri-Lappi, verkkopalvelu: ”Meänmaa – Rajaton raja”. Luettu 6.6.2023. URL: <https://visitmeri-lappi.fi/rakastu/meanmaa/>. Luettu 6.6.2023.

Väylävirasto, uutiskirje 27.2.2023: ”Laurila–Tornio–Haaparanta-rataosan sähköistäminen -hanke”. URL: <https://vayla.fi/-/laurila-tornio-haaparanta-rataosan-sahkoistaminen-hankkeen-helmi-kuun-uutiskirje>. Luettu 25.5.2023.

World Happiness Report 2023. URL: <https://worldhappiness.report/ed/2023/>. Luettu 5.4.2023.

World Happiness Report 2024. URL: <https://worldhappiness.report/ed/2024/>. Luettu 20.3.2024.

Ympäristöministeriö, verkkopalvelu: ”Mitä on vihreä siirtymä?” URL: <https://ym.fi/mita-on-vihrea-siirtyma>. Luettu 11.6.2023.