

Ájakonferanse
5. – 6. februar 2004

Lappekodisillen - et historisk tilbakeblikk.

Av Steinar Pedersen, historiker

SEG/Samisk Nærings- og Utredningssenter
Deatnu-Tana.

Innledning.

For noen høres kanskje begrepet *Lappekodusillen* ut som et noe diffust og kanskje vanskelig tilgjengelig tema. Det er imidlertid ikke noe mystisk med det. Ordet kodusill kommer fra latin og betyr tillegg, og var et tillegg til grensetraktaten mellom Danmark-Norge og Sverige (Finland), i 1751, om de grenseoverflyttende samenes rettigheter. Dette tillegget - med samme kraft som grensetraktaten selv - skulle sikre at de aktuelle samene ikke skulle bli negativt berørt av grensetrekkingen. Dette tillegget er seinere blitt kalt Lappekodusillen.

Allerede i forarbeidene slås det fast hvilken status dette dokumentet skulle ha. Der sies det blant annet at man eksplisitt ønsket å bidra til «*den Lappiske Nations Conservation*». Det er da ikke uten grunn at kodusillen i moderne politisk terminologi er blitt kalt for samenes "*Magna Charta*". Dette er da også ett av de viktigste formelle fundamentene overhodet, når det gjelder anerkjennelsen av samene som et eget folk, og at dette folket skulle ha rett til en fremtid.

Dette ble i særlig grad sikret gjennom bestemmelsene om de samiske næringsrettighetene. De samene som hadde behov for å krysse grensen i forbindelse med næringsutøvelsen, i særlig grad reindrift, skulle fortsatt ha full rett til å gjøre dette. Mot en viss avgift skulle de likeledes ha rett til å bruke land og vann i det andre landet på linje med dets egne undersåtter. Dette gjaldt både beite, jakt, og fiske i sjø og ferskvann.

I forbindelse med overflyttingene ble det innført en viss egenforvaltning. Der hadde samelensmannen en sentral rolle. Kodusillen instituerte videre et internt samisk rettssystem, og samiske domstoler med en til dels betydelig myndighet - også på tvers av den nye grensen - "*Lapperetten*". Når en same fra det andre landet stod for retten på det laveste rettsnivået, skulle det der være to samiske meddommere fra hans egen side. Samelensmannen hans kunne dessuten være med som hans forsvarer og fullmektig.

Naturlig nok ble det i kodusillen også gitt retningslinjer for hvordan samene kunne velge statsborgelig tilhørighet, eller hvordan denne tilhørigheten skulle avgjøres. Et interessant element var likeledes at den grenseoverflyttende samiske befolkningen skulle ha full nøytralitet i tilfelle krig mellom Danmark/Norge og Sverige. Selv i krigstider hadde de full rett til å flytte fra det ene landet til det andre. For grenseområdene i Øst-Finnmark i Norge, og mot det aller nordligste Sverige (etter 1809, Finland), merker man seg at kodusillens § 28 også sikret grenseboerne der, full rett til handel på norsk side av grensen. Monopolhandelen hadde også en forsyningsplikt overfor de svenske samene, samtidig som de også hadde plikt til å motta varene deres.

Lappekodusillen var med andre ord en avtale mellom to stater om å sikre fremtiden for en nasjon uten stat. De formelle bestemmelsene i kodusillen viser at statene ønsket å lage institusjonelle ordninger for at denne statsløse nasjonen så langt som mulig likevel skulle kunne ha kontroll over sin egen situasjon, og bestå i fremtiden.

Kodisillen var nok i utgangspunktet først og fremst utformet for å dekke reindriftens behov for uhindret ressursbruk på begge sider av den nye grensen. Gjennom en utvidende tolkning og analogislutninger ser det imidlertid ut til at alle samene som bodde i de nordligste grenseområdene, i praksis falt inn under deler av kodisillens regelverk. Blant annet var sjøfisket i fjordene i Finnmark viktig for de svensk-, etter 1809, de finskregistrerte samene. Det er mye som tyder på at kodisillen lenge ble sett på som et formelt hjemmelsgrunnlag for alle finsk-/svenskregistrerte samers rett til sjøfiske i Norge.

Lappekodisillen etter 1809.

Frem til 1809 er det helt uproblematisk at Lappekodisillen gjaldt på hele den delen av grenselinjen mellom Norge og Sverige, hvor man hadde grenseoverflyttende samer.¹ Dette var blant annet tilfelle for Finnmark og Nord-Troms sitt vedkommende. I dette året, gjennom freden i Fredrikshamn mellom Sverige og Russland i 1809, ble Finland utskilt fra Sverige, og etablert som et storfyrstedømme under den russiske tsar.

Men - hva så med kodisillens status på grensen mellom Norge og Finland etter 1809?

Svaret er at det ikke skjedde noen formell eller faktisk endring i den gjensidige ressursbruken, selv om Finland skiftet statsrettslig stilling. Heller ikke fant det sted noen forandringer som følge av at Norge ble revet løs fra Danmark og tvunget inn i personalunionen med Sverige i 1814.

I strid med det som tidligere ofte har vært hevdet, viser nemlig undersøkelsen undertegnede nå er i ferd med å avslutte, at den gjensidige samiske ressursbruken i området - Finnmark/Nord-Troms og Nord-Finland - hadde formell beskyttelse også i perioden 1809-1852. Da ble grensen mellom Norge og Finland sperret for overflytting med rein, og finske samer fikk forbud mot å drive sjøfiske eller jakt på norsk område.

Den såkalte grensesperringen var et faktum. Selv om følgene av den hadde dramatiske konsekvenser, går jeg ikke inn på dem her.

De samiske rammebetingelsene endres, 1751-1850-tallet.

Derimot vil jeg si noe om bakgrunnen for grensesperringen. Det har vært hevdet at en utenrikspolitiske forhold - svensk-norsk frykt for Russland, med Storbritannia som en sentral bakspiller - var det som førte til at grensen mellom Finland og Norge ble stengt, og de sentrale delene av kodisillen satt til side.

Jeg vil imidlertid hevde at dette i beste fall bare er en delforklaring, og at en av de viktigste årsakene til at grensesperringen blir en realitet, har sammenheng med at rammebetingelsene for å akseptere eller ikke akseptere samene som et folk med egne rettigheter innenfor Norges grenser, endres på en helt grunnleggende måte i perioden fra 1751 til midt på 1800-tallet.

¹En svært kortfatta fremstilling av perioden 1751-1852, fins i NOU 1994:21, s.31-35, og s. 70 - pkt. 5.10.2.

På midten av 1700-tallet var statene i Europa i de fleste tilfeller multietnisk sammensatt. Det gjaldt også Sverige og Danmark-Norge. Nasjonalstatsideen var ennå ikke oppfunnet. Det vil si at nasjonalismen i den form som den fikk blant annet i Norge ut på 1800-tallet - ett folk som danner sin egen stat - hadde ennå ikke blitt en del av den fremherskende europeiske ideologi.

Derfor hadde det heller ikke skjedd en gradering av de enkelte folkeslagenes relative verdi - en av konsekvensene av 1800-tallets nasjonalisme - hvor minoriteter gjerne kom i en vanskelig og undertrykt posisjon. Eller - kunne man kanskje si - hvor folk og folkegrupper ble marginalisert og gjort til minoriteter i den negative betydning av ordet.

Tilblivelsen av lappekodisillen i 1751 var et helt konkret og praktisk uttrykk for at de kontraherende statene, Sverige, og Danmark på vegne av Norge, betraktet samene som et eget folk med rett til egen fremtid. Man la derfor stor vekt på prinsippet om den "*Lappiske Nations Conservation*."

Prinsippet om at samene ikke skulle få dårligere vilkår som følge av grensetrekkingen i 1751, ble omsatt i praksis i den daglige forvaltningen i grenseområdene aller lengst nord. Samene var ett folk og kodisillen skulle sikre at de fortsatt skulle kunne være det. Prinsippet man la til grunn lenge etter 1751, var et kulturpluralistisk syn om folkenes likeverd.

Men fra rundt 1830 legges det en del brikker som fører til en grunnleggende endring av denne holdningen. Det har sammenheng med at den norske nasjonsbyggingen tar til og vokser i intensitet gjennom 1830- og 1840-tallet.

Parallelt med denne utviklingen skjedde det en radikal endring av den statlige politikken overfor samene. *Den norske historiske skole*, under ledelse av særlig Rudolf Keyser og P.A.Munch, slo også på denne tiden fast at det var en grunnleggende kvalitativ forskjell på nordmenn og samer.

Studentene - som ble utdanna til å bli den norske elite - og som fulgte Keyseres forelesninger fra slutten av 1820-tallet, satt igjen med iallfall følgende inntrykk av samenes rettslige status, og det innbyrdes forholdet mellom nordmenn og samer:

- Samene var ville nomader som enten ble utrydda, trent til side eller fortrent til de ytterste utkanter under den norrøne innvandringen.
- Samene var ikke en del av folket. De tilhørte på en måte ikke rettssamfunnet. Dét var bygd opp i Norge av den nordgermanske folkestammen som nordmennene tilhørte.
- Folket var de frie norske bønderne.
- Samene var nordmennene underlegne både i åndelig, fysisk og våpenteknologisk henseende.
- Derfor var det enkelt og naturlig for nordmennene å trenge de samiske nomadene til side når de innvandret til Norge.
- De samiske nomadene eide ikke grunnen.
- Samene dreiv ikke åkerbruk. Derfor tok nordmennene ubebygde land.
- Eiendomsrett til jord oppstod ikke før de innvandrede nordmennene slo seg ned som bønder og tok jord til eie som odel.

Læren til den *Norske historiske skole* ble raskt en etablert sannhet i det norske samfunnet. Undertegnede vil derfor hevde at den skapte en ny forståelseshorisont for de interetniske relasjonene i Norge. Paradigmet når det gjaldt offentlige myndigheters syn på samene, ble på kort tid et helt annet i den norske staten enn i helstaten før 1814.

Den samiske befolkningen og den samiske kulturen i vid forstand var kommet i en kvalitativt annen situasjon under norsk styre to-tre tiår etter 1814, enn under det tidligere danske styret i helstaten.

Samene var nå blitt en minoritet på en helt annen måte enn i den gamle multikulturelle danske staten. Hovedstaden var ikke lenger i København - sentret i en stat med mange ulike språk og kulturer - og dermed også med tradisjon og kompetanse i flerkulturelle relasjoner. Det nye rikssentret var nå Kristiania - hvor man med alle midler prøvde å sikre sin nyvunne, relative selvstendighet - og skape en egen norsk-nasjonal plattform i forhold til andre stater og folk.

Den samiske kulturen ble nok tålt en stund etter 1814. Basert på det vitenskapelige grunnlaget til *Den norske historiske skole*, ble politikken lagt om, i retning av at denne lavtstående og usiviliserte kulturen skulle bort. Det gjaldt både kulturelle og materielle forhold. Uansett hvor ahistorisk det kan synes, kan det blant annet knapt være tvil om at statens proklamasjon i 1848, om at Finnmark hadde vært statens eiendom fra gammelt av, henger sammen med det tankegodset som var skapt av *Den norske historiske skole*.

I et slikt bilde fremstår grensesperringen i 1852 som kun ett av flere ledd i endringene av relasjonene mellom det norske og samiske folket. Disse endringene hang i stor grad sammen med at man begynte å definere statens og det statsdannende folkets interesser som sammenfallende. Dette nye norsk-nasjonale paradigmet – tenkemåten - gav legitimitet til å definere minoriteten og dens interesser som mindre verdt. Dermed kunne man også handle aktivt ut fra det.

Midt på 1800-tallet var det derfor ikke lenger noen prinsipiell likeverdighet mellom folkegruppene innenfor statens ramme og i forhold til statens myndigheter, slik det hadde vært midt på 1700-tallet.

I første halvdel av 1700-tallet finner man eksempler på at kongen grep inn overfor norsk trakassering av samene. Det vil med andre ord si at man på den tiden hadde et overordnet organ som kunne si i fra når balansen mellom samer og nordmenn ble forrykket, og flertallsbefolkningen gikk for langt i sin aggressivitet mot minoriteten.

Etter 1814 hadde man ikke lenger en «nøytral» instans - kongen i København - som "overdommer" når relasjonene mellom samer og nordmenn ble for tilspisset. Staten var nå blitt det norske folkets redskap for å fremme norske interesser. Der var ikke lenger noen skranker som hindret staten i å definere samiske materielle og immaterielle rettigheter som nesten ikke-eksisterende.

Tilsidesettelsen av det samiske rettsgrunnlaget på en rekke områder fra rundt midten av 1800-tallet, må i vesentlig grad tilskrives endringer i det ideologiske klimaet - paradigmeskiftet - i forbindelse det norske folkets identitets- og nasjonsbygging - med

nasjonalstatsideen - ett folk, én stat - som det grunnleggende prinsipp. Selv om utenrikspolitiske forhold nok spilte inn, vil jeg hevde at den viktigste årsaken til tilsidesettelsen av Lappekodisillen på den norsk-finske grensen, er å finne i de endringsprosessene som finner sted internt i det norske samfunnet.

Etter 1852 - og blikk fremover.

I 1855 inngikk kongen av Sverige og Norge en forsvarsallianse med statsoverhodene i England og Frankrike - Novembertraktaten. Der het det at Sverige og Norge ikke skulle overlate noen beite- eller fiskerettigheter til Russland, uten at det var konferert med de to vesteuropeiske stormaktene.

Det gjorde det naturligvis enda vanskeligere å vende tilbake til den samiske gjensidige ressursbruken før 1852. På norsk side var man også blitt så tilfreds med å ha fått reindriftssamene under kontroll i dette området, at man i 1859 avviste meget håndgripelige tilbud fra Finland, om å vende tilbake til ordningene fra 1751. Det gjaldt også et finsk tilbud om å la Norge overta Enare og Utsjok, for at samene igjen kunne bruke området helt til havet, slik som tidligere.

Når det gjelder kodisillens status, vet vi både ut fra juridisk litteratur og administrativ praksis, at rettsforståelsen lenge etter 1852 var at kodisillen stadig gjaldt også i Finnmark, men da i forhold til svenske samer, og omvendt. Det var naturligvis også grunnen til at hundrevis av kautokeinosamer kunne skrive seg inn som svenske undersåtter i Karesuando, og bruke de gamle sommerarbeidsområdene sine i Norge, og vinterbeiter i Sverige og Finland. Grensa mellom disse to landene var nemlig stadig åpen for reindriftingsflyttinger. Denne grensa ble stengt i 1889.

Lappekodisillen: En utfordring for Samerettsutvalget

Likevel må man kunne si at omstendighetene rundt Lappekodisillen i grenseområdet mellom Norge og Finland, etter 1852, er ganske uklare, og relativt ubeskrevet i forskningssammenheng. Samerettsutvalget konstaterte f.eks. i 1984 at når det gjelder grensesperringen i 1852, var lappekodisillen "...således satt ut av kraft for den norsk-finske grense. Men den ble ikke formelt opphevet."

Det er her de virkelig interessante spørsmålene reiser seg ut fra en samerettslig synsvinkel, og understreker behovet for å få gjort en folkerettslig/juridisk vurdering av kodisillens formelle status i forholdet mellom Norge og Finland etter 1852. I den forbindelse vil jeg understreke at Nord-Troms som er en del av det nye Samerettsutvalgets geografiske arbeidsområde, hører til det området som ble berørt av hendelsen i 1852.

Dét stiller Samerettsutvalget overfor flere utfordringer. La meg bare et par:

Forholder det seg slik at grensesperringa i 1852 virkelig utslettet de rettighetene til bruk av naturgodene som kodisillen hadde nedfelt for samene også i Nord-Finland, Finnmark og Nord-Troms?

Hadde de involverte statene i 1852 det nødvendige formelle grunnlaget for å sette til side det som var fastsatt gjennom grenseverket fra 1751.

- Dette spørsmålet er særlig relevant fordi kodisillen var en integrert del av selve grensetraktaten. Både i selve grensetraktaten og i kodisillen var det bestemt at sistnevnte skulle ha samme kraft som førstnevnte. Dette sies klart både i traktaten og kodisillen. I traktatens artikkel 8 heter det:

"Denne Grændse-Tractat med dens tilhørende 2de Codiciller eller Tilleg, hvilke ere af samme Gyldighed, som de her udi Tractaten, Ord for Ord vare indførte..."

Kodisillens § 30 uttrykker det slik:

"...Dette Codicil eller Tilleg til Grændse-Tractaten skal udi alle sine Puncter være af samme Kraft som ovenberørte GrændseTractat i sig selv, aldeles saaledes, som det Ord for Ord, vare indført."

Spørsmålet kan også stilles slik: Kunne kodisillen i det hele tatt settes til side uten at det samme skjedde med selve traktaten?

Foruten rett til bruk av naturgodene dreier det seg også om det interne samiske rettssystemet, "*Lapperetten*", og den frihandelsretten i Norge som i 1751 ble gitt til alle innbyggerne i Enare/Utsjok, på linje med norske undersåtter.

La meg bare avslutningsvis problematisere ytterligere ett forhold - retten og mulighetene til å livnære seg av de marine ressursene i sitt eget marine lokale eller regionale nærområde.

Den retten er gradvis fratatt særlig fjordfiskerne i sjøsamiske områder, og mange er i dag i praksis satt helt utenfor muligheten til å livnære seg av fiske.

Det skjer i en tidsperiode hvor man har både et nasjonalt lovverk, og internasjonale rettsregler som skal bidra til å sikre grunnlaget for samisk fremtid – nøyaktig de samme prinsippene som i 1751. Den gang sa man det slik at statsmyndighetene skulle bidra til ”*den lappiske Nations Conversation.*” Det gjorde man gjennom å sikre samenes rett til å livnære seg av naturressursene i sine egne områder, i tråd med gammel skikk og sedvane.

Grunnen til at denne problematikken er aktuell for Samerettsutvalget II, er at for deler av det området Samerettsutvalget arbeider med, er Lappekodisillen aldri blitt opphevet som sådan, mens den for andre er etterfulgt av reinbeitekonvensjoner med Sverige.

Dagens praksis hvor flere og flere i samiske kyst- og fjordområder mister retten til å livnære seg av de lokale marine ressursene, har etter mitt syn både en juridisk/rettslig og etisk/moralsk dimensjon i forhold til kodisillen.

Hvis det etter Samerettsutvalgets mulige undersøkelse av saken, skulle vise seg at prinsippene i Lappekodisillen ikke er foreldet, vil det si at dagens praksis innen fiskeripolitikken - særlig at fiskere med mindre båter i samiske kyst- og fjordområder frataes livbergingsgrunnlaget - er i strid med en konvensjon og en intern lov som er mer enn 250 år gammel.