

Laura Tuoma

**KAHDEN VALTION VÄLISSÄ – MITEN  
KANSALLISET EROAVAISSUUDET  
HAASTAVAT JA MUOVAAVAT  
RAJAYHTEISTYÖTÄ?**

Tapaustutkimus Tornio-Haaparanta rajayhteistyöstä

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Lokakuu 2025

# TIIVISTELMÄ

Laura Tuoma: Kahden valtion välissä – Miten kansalliset eroavaisuudet haastavat ja muovaavat rajayhteistyötä? Tapaustutkimus Tornio-Haararanta rajayhteistyöstä  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen  
Lokakuu 2025

---

Suomen ja Ruotsin valtiot ovat maantieteellisesti, historiallisesti sekä kulttuurisesti nivoutuneet yhteen ja valtioiden välinen tiivis suhde konkretisoituu etenkin valtioiden välisellä rajalla. Perämeren rannalla sijaitsevat Tornion ja Haaparannan kaupungit muodostavat dynaamisen kaksoiskaupungin, joka on kansainvälisesti tunnettu rajat ylittävän yhteistyön edelläkävijänä. Alueella on vuosikymmenien aikana toteutettu yhteistyötä useilla eri toimialoilla, ja sen kautta on saavutettu monia merkittäviä tuloksia. Alueen asukkaat elävät rajatonta elämää ja valtioiden välisen rajan voi ylittää lähes huomaamatta, joka on osa alueen ainutlaatuisuutta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, miten kansalliset eroavaisuudet näkyvät Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä sekä miten näitä eroavaisuuksia hallitaan arjen yhteistyössä. Tutkimuksessa kansallisilla eroavaisuuksilla tarkoitetaan Suomen ja Ruotsin valtioiden välisiä eroavaisuuksia esimerkiksi lainsäädännössä, hallinnollisissa käytännöissä, poliittisissa rakenteissa, taloudellisissa järjestelmissä, kielessä sekä kulttuurissa. Nämä tekijät muodostavat tiiviille rajayhteistyölle mielenkiintoisen maaperän, mutta myös erityisiä haasteita, joita täytyy ottaa huomioon. Tutkimus on toteutettu laadullisena intensiivisenä tapaustutkimuksena Tornion ja Haaparannan alueesta ja tutkimuksen aineisto on kerätty haastattelemalla rajayhteistyön parissa työskenteleviä henkilöitä.

Tulokset osoittavat, että Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä ilmenee useita kansallisia eroavaisuuksia, jotka haastavat ja muovaavat yhteistyön luonnetta. Molemmissa valtioissa on laajat sääntelyjärjestelmät, jotka asettavat usein erilaisia vaatimuksia yhteisille hankkeille ja projekteille. Lainsäädännölliset eroavaisuudet lisäävät etenkin byrokratiaa ja tämä koetaan yhteistyössä merkittävänä haasteena. Myös kielellisiä ja kulttuurisia sekä taloudellisia eroavaisuuksia oli havaittavissa arjen rajayhteistyössä, mutta ne eivät toimi samaan tapaan haasteena kuin lainsäädännölliset eroavaisuudet. Lisäksi eroavaisuuksia, kuten aikaero ja valuuttaerot tunnistettiin, mutta ne nähtiin ennemmin osana alueen mielenkiintoista toimintaympäristöä kuin varsinaisena haasteena.

Tutkimukseni tarkoituksena oli tutkia, miten näitä kansallisia eroavaisuuksia hallitaan arjen rajayhteistyössä. Tulokset osoittavat, että rajayhteistyö kohtaa usein haasteita, jotka ovat ominaisia vain raja-alueille. Tämän vuoksi alueella on tunnistettu useita toimintatapoja, jotka varmistavat, että yhteistyötä voidaan toteuttaa tehokkaasti, vaikka yhteiskunnat asettaisivatkin sille omia rajoitteita. Tornion ja Haaparannan malli tarjoaa konkreettisen esimerkin siitä, miten nämä eroavaisuudet on onnistuneesti pystytty arjen yhteistyössä huomioimaan ja hallitsemaan.

Tulosten perusteella muodostin kolmitasoisin mallin, joka havainnollistaa tekijöitä, joiden avulla kansalliset eroavaisuudet voidaan hallita siten, etteivät ne estä rajayhteistyötä. Mallin keskiössä on inhimillinen taso, joka koostuu esimerkiksi luottamuksesta ja viranhaltijoiden tahtotilasta. Tämä on rajayhteistyön ydin: ilman riittävää tahtotilaa ja luottamusta eroavaisuuksista muodostuu helposti esteitä. Mallin toinen taso on toiminnallinen taso, joka korostaa aktiivista tiedon vaihtoa sekä nykytilanteen arviointitarvetta. Näiden avulla eroavaisuuksista tulee ennakoitavia ja hallittavia, mikä vähentää yllättäviä esteitä. Viimeisenä tasona on rakenteellinen taso, joka koostuu virallisista sopimuksista ja rakenteista. Nämä muodostavat yhteistyön institutionaalisen kehyksen ja luovat sille jatkuvuuden. Tämä kolmitasoinen malli havainnollistaa, miten rajayhteistyön onnistuminen edellyttää kaikkien tasojen yhteispeliä. Mallin kolme tasoa täydentävät toisiaan siten, että puutteet millä tahansa tasolla voivat heikentää yhteistyön sujuvuutta ja luotettavuutta. Onnistunut rajayhteistyö rakentuu siis yhtä lailla ihmisten välisestä luottamuksesta kuin toimivista rakenteista ja yhteisistä käytännöistä.

Avainsanat: Rajayhteistyö, kaksoiskaupunki, Tornio-Haararanta, kansalliset eroavaisuudet, raja-alueiden kehittäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmanprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio: OpenAI ChatGPT ja Microsoft Copilot

Käyttötarkoitus: Tekoälyä on käytetty tutkielman alkuvaiheessa apuna aiheen ideoinnissa ja tutkimus- ja haastattelukysymysten muotoilussa. Lisäksi tekoälyä on käytetty tekstin jäsentämisen sekä kieliasun tarkastamisen tukena. Tekoälyä hyödynnettiin myös analyysivaiheessa vaihtoehtoisten tulkintojen ja luokittelutapojen hahmottamiseen. Lisäksi tekoälyä käytettiin apuvälineenä aineiston litterointivaiheessa, kun Teamsin tuottamaa transkriptio -tekstiä täytyi paikoittain muokata. Tekoälyä on erityisesti hyödynnetty omien näkökulmien laajentamisen sekä vaihtoehtoisten lähestymistapojen pohtimisen tukena tutkimusprosessin aikana. Tekoälyn tuottamia tekstejä ei sisällytetty suoraan työhön, vaan niitä käytettiin keskustelunomaisesti oman ajattelun kehittämisen välineenä.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Luvut 1–6

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

## Sisällysluettelo

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Rajayhteistyön konteksti.....	1
1.2 Tutkimustehtävä.....	3
1.3 Tutkimuksen rakenne.....	6
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	8
2.1 Kaksoiskaupungit: moninaiset muodot ja kehityspotut.....	8
2.2 Rajat tutkimuskohteena: valtioiden rajat, sosiaaliset ulottuvuudet ja rajojen avoimuus.....	13
2.3 Yhteistyötä kahden valtion rajalla.....	16
3 TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT.....	20
3.1 Laadullinen tapaustutkimus.....	20
3.2 Aineiston hankintamenetelmät.....	21
3.3 Aineiston analysointimenetelmät.....	23
4 TAPAUSSKOORTEENA TORNIO-HAAPARANTA ALUE.....	24
4.1 Tornio ja Haaparanta – Kaupungit kahden valtion rajalla.....	25
4.2 Rajan uudelleenmäärittelyn vaikutukset Tornionlaaksossa.....	27
4.3 Tornion ja Haaparannan yhteistyöorganisaatio Provincia Bothniensis.....	30
5 TULOKSET.....	36
5.1 Raja paradoksina: erottava ja yhdistävä tekijä.....	37
5.1.2 Kansalliset eroavaisuudet rajayhteistyössä.....	39
5.1.3 Kansalliset eroavaisuudet haastavat rajayhteistyötä.....	46
5.1.4 Yhteistyön rakentaminen eroavaisuuksien yli.....	55
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	61
6.1 Keskeiset tutkimustulokset.....	61
6.2 Kolmitasoinen malli eroavaisuuksien hallintaan.....	64
6.3 Tutkimuksen merkitys ja mahdollisuudet jatkotutkimuksiin.....	67
Lähdeluettelo.....	
Liite 1. Haastattelut.....	69
Liite 2: Haastattelurunko.....	70

## Kuvioluettelo

Kuvio 1: Tornion ja Haaparannan kartta.....	25
Kuvio 2: Rajayhteistyön tasot.....	34
Kuvio 3: Aineiston luokittelu.....	36
Kuvio 4: Kolmitasoinen malli kansallisten eroavaisuuksien hallintaan.....	64

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Rajayhteistyön konteksti

Euroopan unionin yhdentymisen seurauksena unionin jäsenvaltioiden väliset rajat ovat hämärtyneet niin arjen tasolla kuin myös symbolisissa merkityksissä. Globalisaatio ja geopoliittiset muutokset sekä ylikansallisen yhteistyön tiivistyminen ovat muuttaneet perinteistä käsitystä valtioiden välisistä rajoista. Unionin alueella myös raja- ja passitarkastukset ovat poistuneet ja ihmisten, tavaroiden, pääomien sekä palveluiden liikkumisesta on tullut entistä helpompaa, jonka seurauksena unionin jäsenmaat ovat tulleet entistä lähemmäksi toisiaan. (Ruotsala 2011, 202.) Euroopan integraatio on lisännyt tarvetta valtioiden rajat ylittävälle yhteistyölle, jotta alueilla voidaan edistää ja turvata ihmisten, tavaroiden, pääomien ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä seurata niiden vaikutuksia (De Sousa 2013, 672). Rajat ylittävällä yhteistyöllä tarkoitetaan yleisesti toimintaa, jossa kaksi eri valtiossa sijaitsevaa aluetta tekevät yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajat ylittävää yhteistyötä toteutetaan läheisimmin yleensä valtioiden rajojen läheisyydessä sijaitsevien kaupunkien kesken. Tällaiset kaupungit valtionrajojen läheisyydessä ovat ikään kuin Euroopan yhdentymisen ”laboratorioita”, sillä ne usein kohtaavat erilaisia taloudellisia, kulttuurillisia tai hallinnollisia ongelmia, jotka ovat ominaisia vain raja-alueiden kaupungeille. Tällaiset haasteet pakottavat kaupungeja etsimään yhdessä uusia ratkaisuja ja näin ollen he ovat usein rajat ylittävän yhteistyön edelläkävijöitä. (Schultz 2002.)

Suomen ja Ruotsin valtioiden välillä on harjoitettu yhteistyötä jo pitkään. Valtioilla on pitkä yhteinen historia sekä kulttuurillisia yhteneväisyyksiä, jotka osaltaan mahdollistavat tiiviin yhteistyön maiden välillä. Suomi ja Ruotsi ovatkin maantieteellisesti, historiallisesti, kulttuurillisesti sekä taloudellisesti nivoutuneet yhteen (Regeringskansliet 2024). Lisäksi valtiot sijaitsevat maantieteellisesti lähellä toisiaan, niiden välillä on vahvat taloudelliset siteet sekä kielellisiä samankaltaisuuksia, Ruotsin ollessa toinen Suomen virallisista kielistä. Suomen nykyinen hallitus onkin nimennyt Ruotsin Suomen tärkeimmäksi kahdenväliseksi kumppaniksi (Henriksson 2023, 6). Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muuttanut Euroopan turvallisuustilannetta merkittävästi, mikä on myös vahvistanut Ruotsin ja Suomen välistä puolustusyhteistyötä. Yhteistyö perustuu yhteisiin arvoihin, maantieteelliseen läheisyyteen sekä strategiaan

tavoitteisiin, ja sen syventäminen on tärkeää nykyisessä ja tulevassa turvallisuusympäristössä. (Byden 2023, 10.) Suomen ja Ruotsin väliset suhteet ovatkin syventyneet merkittävästi viime vuosina, erityisesti kahden suuren globaalien kriisin, eli koronapandemian ja Venäjän hyökkäyksen seurauksena. Kriisien myötä valtioiden väliset suhteet ovat kehittyneet strategiseksi kumppanuudeksi, joka kattaa niin puolustuksen, politiikan, talouden ja yhteiskunnan eri osa-alueet. Lisäksi kriisit ovat korostaneet pohjoismaisen yhteistyön merkitystä. (Henriksson 2023, 6.)

Konkreettisesti Suomen ja Ruotsin tiivis yhteistyö näkyy valtioiden välisellä rajalla, joka alkaa kolmen valtakunnan rajapyykistä Kilpisjärven läheltä ja päättyy Tornion kaupunkiin (Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunta 2006). Suomen ja Ruotsin nykyinen raja on määritelty Suomen sodan jälkeen Haminan rauhassa vuonna 1809, kun Suomi liitettiin Ruotsin vallan alta osaksi Venäjää (Vahtola 2010, 66–67). Perämereen laskeva Tornionjoki toimii luonnollisena rajana näiden kahden maan välillä. Suomen ja Ruotsin välinen valtakunnan raja ei ole ainoastaan maantieteellinen rajaviiva, vaan myös symboli kahden maan historiallisesti sekä kulttuurillisesti yhtenäiselle suhteelle. Valtioiden välisellä rajalla sijaitsee useampia kuntia, mutta niistä kenties tunnetuin on Tornion ja Haaparannan muodostama kaksoiskaupunki. Rajakaupungit muodostavat dynaamisen ja vilkkaan kohtaamispaikan, missä tapahtuu yli 14 miljoonaa rajanylitystä vuosittain. (Kujala & Danell 2023, 30.)

Juuri Perämeren rannalla sijaitsevalla Tornion kaupungilla sekä Ruotsin puolella sijaitsevalla Haaparannan kunnalla on pitkät perinteet yhteistyössä. Virallisesti kaupunkien välinen yhteistyö aloitettiin vuonna 1987, jolloin allekirjoitettiin kaupunkien välisen yhteistyön perussopimus. Epävirallista yhteistyötä alueella on kuitenkin ollut jo 1960-luvulta lähtien. (Kujala & Danell 2023, 30.) Yhteistyöorganisaatiolle on annettu nimitys Provincia Bothniensis. Tällaisten yhteistyöorganisaatioiden perustaminen on ollut mahdollista vuodesta 1979, kun valtiosopimus kuntien välisestä yhteistyöstä Pohjoismaiden välillä allekirjoitettiin (Prokkola 2010a, 382). Tornion ja Haaparannan rajayhteistyön tavoitteena on kehittää yhdessä taloudellisesti ja toiminnallisesti vetovoimaista, kansainvälistä kaksoiskaupunkia TornioHaparandaa, joka tunnetaan maailmalla rajayhteistyön edelläkävijänä (Pääsopimus Tornion ja Haaparannan rajayhteistyöstä 2022). Yhteistyö keskittyy siis edistämään, tehostamaan ja laajentamaan kumppanuutta kaupunkien välillä. Lisäksi kaupungit tekevät yhteistyötä sekä kansallisten että kansainvälisten kumppaneiden kanssa. (Kujala & Danell 2023, 30.)

Kuntien välinen yhteistyö on merkittävä osa molempien kuntien toimintaa. Tornion kaupungin vuoden 2021–2025 kaupunkistrategiassa ”Maailmanluokan rajakaupunki 2030” keskeisimpänä visiona on maailmanluokan rajakaupungin rakentaminen, joka on maailmankuulu ainutlaatuisesta rajayhteistyöstä, joka raivaa tietä kohti yhteistä, kansainvälistä tulevaisuutta. Myös Haaparannan vuoden 2035 visiossa on kuvattu, että sen tavoitteena on olla yhteistyön ja vuorovaikutuksen kansainvälinen edelläkävijä ja alueella halutaan luoda rajatonta vuorovaikutusta avoimella ja uteliaalla asenteella (Haparanda stad 2023). Tämä kertoo hyvin siitä, miten tärkeäksi rajayhteistyö ja sen kehittäminen koetaan alueella. Yhteistyön avulla alueelle on rakennettu esimerkiksi kaupunkien yhteinen matkakeskus, Tornionlaakson maakuntamuseo sekä Victorianori. (TornioHaparanda rajayhteistyö n.d.) Lisäksi kaupunkien välillä on lisäsopimuksia, kuten sopimus yhteisestä jätevedenpuhdistamosta sekä lastentarhasopimus, jonka mukaan kummankin kaupungin lasten vanhemmat voivat ilmoittaa lapsensa myös naapurikunnan päiväkotiin (Kujala & Danell 2023, 30). Tornio ja Haaparanta perustivat myös vuonna 1989 yhteisen peruskoulun, jonka nimeksi tuli kielikoulu. Kielikoulu sijaitsee Haaparannan puolella ja on osa ruotsalaista koulujärjestelmää, mutta sen painotus on kaksikielisyydessä ja koulun yhtenä tavoitteena on antaa oppilaille tietoja sekä ymmärrystä kaupunkien välisestä yhteisestä kulttuurista ja historiasta. Lisäksi Kielikoulun tavoitteena on välittää sen oppilailleen kansainvälisyyttä sekä ymmärrystä myös muita kulttuureja kohtaan sekä edistää ystävyyttä ja rauhaa. (Tornion kaupunki n.d.) Yli 30 vuotta jatkunut Kielikoulu-sopimus kuitenkin lopetettiin vuonna 2022, sillä kaupunkien hallitusten mielestä toimintaedellytykset ovat muuttuneet. Torniolaislapset eivät siis enää voineet hakea kielikouluun torniolaisluokille eikä suomenkielisiä luokkia enää aloiteta. (kts. esim. Pohjola 2022; Kukko-Liedes 2022.)

## **1.2 Tutkimustehtävä**

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia, miten kansallisia eroavaisuuksia kahden valtion välillä yhteensovitetään rajayhteistyössä. Rajat ylittävissä yhteistyössä osapuolina on kaksi eri kaupunkia kahdesta eri valtiosta, jonka vuoksi niissä on esimerkiksi erilaiset hallintojärjestelmät sekä lainsäädännöt. Tämän lisäksi kaupungit voivat sijaita eri aikavyöhykkeellä, niissä voi olla suuriakin kielellisiä ja kulttuurisia eroja sekä niillä voi olla käytössä eri valuutat. Tällaiset tekijät luovat yhteistyölle erityisen mielenkiintoisen maaperän sekä ainutlaatuisia mahdollisuuksia. Kuitenkin arjen yhteistyössä eroavaisuuksista voi koitua rajayhteistyölle käytännön haasteita.

Tässä tutkimuksessa kansallisilla eroavaisuuksilla tarkoitetaan siis Suomen ja Ruotsin valtioiden välisiä eroja esimerkiksi lainsäädännössä, hallinnollisissa käytännöissä, poliittisissa rakenteissa, taloudellisissa järjestelmissä, kielessä sekä kulttuurissa. Tässä tutkimuksessa tutkitaan tapaustutkimuksena Tornio-Haaparanta raja-aluetta, jossa rajayhteistyö on kehittynyt merkittäväksi osaksi molempien kuntien toimintaa sekä identiteettiä. Vaikka Tornio ja Haaparanta sijaitsevat eri valtioissa, niiden välistä yhteistyötä kuitenkin helpottaa jaettu historiallinen tausta, kulttuurinen läheisyys sekä maantieteellinen yhtenäisyys. Vaikka kaupungeilla on yhteistä taustaa, niitä kuitenkin ohjaavat eri lainsäädännöt, ne sijaitsevat eri aikavyöhykkeillä, niissä on käytössä eri valuutat sekä niissä puhutaan eri kieltä. Tästä huolimatta kaupunkien välille on vuosien varrella muodostunut tiivis, monimuotoinen ja uniikki yhteistyöverkosto, joka kattaa niin hallinnon, elinkeinoelämän, koulutuksen kuin vapaa-ajan palvelutkin.

Tutkimuksessa keskitytään siihen, millaisia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä ilmenee sekä miten näitä eroavaisuuksia yhteensovitetään rajayhteistyössä. Ensin on siis olennaista tunnistaa juuri ne kansalliset eroavaisuudet, mitkä ovat relevantteja Tornion ja Haaparannan kontekstissa. Tämän jälkeen voidaan tutkia sitä, aiheuttavatko eroavaisuudet rajayhteistyöhön haasteita sekä miten näitä haasteita hallitaan esimerkiksi eri strategioiden ja käytänteiden avulla. Kuitenkin on keskeistä myös ymmärtää, että aineistosta voi nousta esille tiettyjä samankaltaisuuksia, joiden kautta yhteistyön rakentaminen on toisaalta helpompaa. Lisäksi haluan pyrkiä muodostamaan mahdollisimman kattavan kuvan rajayhteistyöstä ilmiönä, joten haastatteluissa pyrin saamaan myös selville, millaisia tavoitteita rajayhteistyölle on asetettu sekä miltä sen tulevaisuus näyttää. Tämä on tärkeää, jotta ymmärretään rajayhteistyön konteksti, eli mitä varten yhteistyötä tehdään ja mitä sillä halutaan saavuttaa. Koen, että käsittelemällä vain eroavaisuuksia ja niiden tuottamia haasteita, en saisi kuvattua koko rajayhteistyön ainutlaatuisuutta sekä miksi sitä halutaan toteuttaa, vaikka yhteiskunnat asettavat sille tiettyjä esteitä. Tutkimuksen onnistumiseksi on muodostettu kolme tutkimuskysymystä, joiden avulla pyritään saamaan mahdollisimman kattava käsitys ilmiöstä. Tutkimuskysymykset myös ohjaavat haastatteluprosessia sekä lopulta aineiston analyysivaihetta oikeaan suuntaan. Seuraavaksi esittelen tutkimuksessani käytettävät tutkimuskysymykset.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee, ja miten ne vaikuttavat rajayhteistyöhön?

- Millaisia haasteita kansallisten erojen yhteensovittaminen tuo Tornion ja Haaparannan rajayhteistyöhön?
- Millaisia strategioita ja ratkaisuja on kehitetty kansallisten eroavaisuuksien hallitsemiseksi Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä?

Tutkimuksen ensimmäinen tutkimuskysymys on ”*Millaisia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee, ja miten ne vaikuttavat rajayhteistyöhön?*”. Tämän kysymyksen avulla pyritään tunnistamaan ne konkreettiset kansalliset eroavaisuudet, joita Suomen ja Ruotsin välillä on ja jotka tulevat esiin juuri Tornion ja Haaparannan välisessä yhteistyössä paikallisella tasolla. Kysymyksen avulla etsitään myös näiden erojen vaikutuksia yhteistyöhön analysoimalla sitä, helpottavatko vai vaikeuttavatko ne yhteistyötä ja aiheuttavatko ne mahdollisesti esimerkiksi lisäbyrokratiaa, hallinnollista lisätyötä tai muita sopeutumistoimia. Toinen tutkimuskysymys on ”*Millaisia haasteita kansallisten erojen yhteensovittaminen tuo Tornion ja Haaparannan rajayhteistyöhön?*”. Tämä kysymys syventää ensimmäistä kysymystä tarkentamalla erityisesti millaisia konkreettisia ongelmia kansallisista eroavaisuuksista voi seurata. Tutkimuksen kolmas tutkimuskysymys on ”*Millaisia strategioita ja ratkaisuja on kehitetty kansallisten eroavaisuuksien hallitsemiseksi Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä?*”. Tämän kysymyksen avulla kartoitetaan niitä konkreettisia keinoja, joilla Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä on sopeuduttu kansallisiin eroihin sekä miten varmistetaan, että ne eivät muodosta estettä yhteistyölle. Kysymyksellä haetaan konkreettisia esimerkkejä onnistuneista ratkaisumalleista, jotka voivat mahdollisesti toimia malleina myös muille rajayhteistyötä toteuttaville alueille. Kokonaisuudessaan näiden kolmen kysymyksen avulla pyritään tuottamaan tietoa, joka mahdollisesti auttaa kehittämään rajayhteistyötä entisestään sekä mahdollisesti soveltamaan Tornion ja Haaparannan onnistunutta rajayhteistyömallia myös muilla alueilla.

Aihetta on tärkeää tutkia monestakin eri syystä. Tornio ja Haaparanta muodostavat ainutlaatuisen rajakaupunkialueen, missä kaksi valtiota kohtaa. Kuntien välinen yhteistyö vaikuttaa laajasti esimerkiksi alueen paikalliseen talouteen, kulttuuriin kuten myös jokaisen alueella asuvan ihmisen arkeen. Tornion ja Haaparannan välisen yhteistyön voidaan sanoa olevan erityisen onnistunutta. Se on jopa ainutlaatuinen raja-alue maailmassa sekä kansainvälisesti tunnettu esimerkki onnistuneesta rajat ylittävästä yhteistyöstä. Tämän vuoksi tapauksessa esiin tulevat ilmiöt voivat tarjota näkemyksiä onnistuneesta rajayhteistyöstä myös muille raja-alueille. Vaikka Tornion ja Haaparannan aluetta on jonkin verran tutkittu jo aiemmin, tarjoaa kansallisten

eroavaisuuksien tutkiminen uutta tietoa alueesta. Kansallisten eroavaisuuksien konkreettisia vaikutuksia rajayhteistyöhön ei ole tutkittu, joten tutkimus voi täydentää aiempaa tutkimusta uusilla näkökulmilla. Alueella on harjoitettu yhteistyötä vuosikymmenten ajan, joten kansallisten erojen yhteensovittamisesta on varmasti paljon käytännön kokemusta. Tutkimus syventää myös ymmärrystä siitä, miten valtioiden rajat toimivat käytännössä sekä miten niiden luomia esteitä voidaan ylittää. Aihe on myös ajankohtainen, sillä Euroopan unionin integraatio ja panostukset raja-alueiden kehittämiseen ovat lisänneet kiinnostusta raja-alueista. Lisäksi esimerkiksi Suomen ja Ruotsin NATO-jäsenyys on tuonut uusia ulottuvuuksia raja-alueiden yhteiseen turvallisuuteen erityisesti Tornion ja Haaparannan alueella.

Tutkimus on rajattu koskemaan vain Tornion ja Haaparannan muodostamaa kaksoiskaupunkia, sillä halusin toteuttaa tutkimuksen tapaustutkimuksena vain yhdestä alueesta. Useamman kaksoiskaupungin tutkiminen samanaikaisesti olisi tehnyt tutkimuksesta mahdollisesti liian laajan. Tutkimuksen alkupuolella harkitsin Tornion ja Haaparannan kaksoiskaupungin vertaamista Imatran ja Svetogorskin kaksoiskaupunkiin, sillä nämä ovat ehkä kaksi tunnetuinta rajayhteistyötä toteuttavaa aluetta Suomessa. Kuitenkin Venäjän hyökkäyssodan vuoksi kaupunkien välinen rajayhteistyö on lakkautettu, joten aluetta ei ole mielekästä tällä hetkellä tutkia. Myös henkilökohtaiset siteeni Tornion kaupunkiin innoittivat tutkimaan tapaustutkimuksena aluetta ja tuoda esille sen ainutlaatuisuutta tutkimukseni avulla.

### **1.3 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen rakenne koostuu kuudesta pääluvusta sekä niiden alaluvuista. Johdannon jälkeen tutkimuksen rakenne etenee teoreettiseen viitekehukseen. Viitekehys koostuu kolmesta alaluvusta, joissa esitellään tutkimuksen teoriaosuus, eli tutkimuksen tieteellinen konteksti. Tätä seuraa luku kolme, jossa esitellään tämän tutkimuksen metodologiset valinnat, eli millainen tutkimusote tutkimukseen on valikoitunut sekä miten tutkimuksen aineisto on kerätty ja analysoitu. Koska tutkimus on tapaustutkimus, luvussa neljä esittelen tapauskohteen eli Tornio-Haaparanta alueen. Kappaleen alaluvuissa esitellään perustietoa Tornion ja Haaparannan kaupungeista, alueen mielenkiintoista historiaa sekä yhteistyöorganisaatio Provincia Bothniensia ja sen muodostumista. Tämän jälkeen luvussa 5 päästään tutkimuksen tuloksiin, jotka jäsenetään aineistolähtöisesti tutkimuskysymysten mukaisesti. Lopuksi luvussa 6 esitellään tutkimuksen

johtopäätökset, jossa tiivistetään tutkimuksen keskeiset havainnot, pohditaan tulosten merkitystä sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimus aiheita. Lisäksi johtopäätöksissä esitellään tutkimuksen tuloksista muodostettu kolmitasoinen malli kansallisten eroavaisuuksien hallintaan rajayhteistyössä. Johtopäätösten jälkeen tutkimusraportin lopussa on lähdeluettelo sekä liitteinä haastattelurunko ja luettelo pidetyistä haastatteluista.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu kolmesta alaluvusta. Alaluvussa 2.1 määritellään kaksoiskaupungin käsite, esitellään millaisia kaksoiskaupunkeja on olemassa sekä perehdytään siihen, miten kaksoiskaupunkeja syntyy ja mitä ominaispiirteitä niihin liittyy. Kohdassa 2.2 perehdytään raja-alueiden teoriaan, joka koostuu valtioiden rajojen määrittelystä sekä teemoista, jotka liittyvät tiiviisti valtioiden raja-alueisiin. Näitä teemoja ovat esimerkiksi rajojen sosiaaliseen luonne sekä valtioiden rajojen merkitys nykyaikana, kun Euroopan integraatio on tehnyt valtioiden rajoista avoimempia. Rajojen luonteen ja niiden muuttuvuuden ymmärtäminen on tärkeää, jotta voidaan ymmärtää rajat ylittävän yhteistyön tarpeita ja mahdollisuuksia (Andersson, O'Dowd & M. Wilson 2004). Viimeisenä, alaluvussa 2.3 keskitytään rajat ylittävän yhteistyön ominaispiirteisiin sekä sitä ohjaaviin tekijöihin, kuten Euroopan Unionin Interreg-ohjelmaan. Nämä teemat muodostavat tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehysten ja antavat tutkimukselle perustan ja kontekstin, jonka avulla tutkittavaa ilmiötä voidaan analysoida johdonmukaisesti. Teoreettisen viitekehysten avulla voidaan myös arvioida, millaiseen tieteelliseen keskusteluun tutkimus asettuu.

### 2.1 Kaksoiskaupungit: moninaiset muodot ja kehityspotit

Kaksoiskaupungilla tarkoitetaan yleisesti kahta valtioiden rajalla lähellä toisia sijaitsevaa kaupunkia, jotka ovat maantieteellisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään ja muodostavat yhdessä toiminnallisen kokonaisuuden. Lisäksi kaupunkien historia ja kulttuuri ovat yhtenäisiä sekä niiden asukkaat tuntevat yhteenkuuluvuutta koko kaksoiskaupunkialueen asukkaiden kanssa. (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2004.) Kaksoiskaupungin käsite on kuitenkin häilyväinen, sillä kaksoiskaupunkeja on erilaisia. Käsite kaksoiskaupunki, eli *''twin city''* on myös kiistelty käsite, sillä siitä saa helposti ymmärryksen, että kaikki kaksoiskaupungiksi luettavat kaupungit ovat keskenään identtisiä ja sijaitsevat lähellä toisiaan. Kansainvälisessä tutkimuksessa käytetään myös usein käsitettä *''binational cities''*, sillä tästä käsitteestä tulee ilmi se, että kaupungit sijaitsevat eri valtioissa ja niillä on erilaisia ominaisuuksia, mutta ovat läheisessä yhteistyössä keskenään. (Buursink 2001.) Kansainvälisessä kirjallisuudessa kaksoiskaupungeista käytetään myös useita muita nimityksiä, kuten *''double*

*cities*”, ”*neighbourled cities*”, ”*coupled towns*”, ”*partner cities*” tai ”*friendship towns*”, vaikka ne eivät täysin vastaa toisiaan sisällöllisesti ja niillä on erilaisia erityispiirteitä (Anishenko & Serguin 2012). Suomalaisessa tutkimuksessa näistä erilaisista kaupungeista kuitenkin usein käytetään nimenomaan käsitettä kaksoiskaupunki, joka kattaa myös seuraavaksi käsiteltävät erilaiset kaupunkiparit.

Buursink (2001) on tutkinut erilaisia kaksoiskaupunkeja ja niiden syntyä. ”*Border city*” eli rajakaupunki on kaupunki, joka sijaitsee valtion rajalla. Tällaiset kaupungit ovat syntyneet rajan yhteyteen eivätkä olisi olemassa ilman rajaa. Rajakaupunki on siis paikka, missä suuri määrä ihmisiä ylittää valtion rajan päivittäin ja kaupunkien talous on riippuvainen tästä ihmisten sekä tavaroiden liikkeestä. Ominaista tällaisille kaupungeille on usein myös niiden perifeerinen sijainti kaukana muista kaupungeista. Usein kaupungit ovat myös näin ollen köyhempiä ja vähemmän kehittyneitä. Kun kaksi rajan molemmin puolin sijaitsevaa rajakaupunkia muodostavat yhtenäisen kaupunkialueen, voidaan käyttää termiä ”*paired border cities*”. Tilanteissa, jossa valtioiden rajan yhteydessä sijaitsevan kaupungin läheisyyteen on myöhemmin rajan toiselle puolelle syntynyt toinen kaupunki, voidaan taas käyttää käsitettä ”*duplicated border city*”. Tällaisia kaupunkipareja sijaitsee ensisijaisesti Yhdysvaltojen ja Meksikon sekä Yhdysvaltojen ja Kanadan rajalla. Keski-Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen valtioiden rajoja määriteltiin uudelleen, jolloin syntyi tilanteita, joissa valtion raja muutettiin kulkemaan suoraan kaupungin halki. Tällöin aiemmin yhdestä yhtenäisestä kaupungista syntyi kaksi kaupunkia rajan molemmin puolen. Tällöin voidaan käyttää käsitettä ”*partitioned border cities*”. Näitä kaikkia kaupunkipareja yhdistää se, että ne sijaitsevat välittömässä läheisyydessä toisistaan ja niitä usein erottaa jokin konkreettinen luonnonraja, kuten esimerkiksi joki tai valtioiden välinen raja on muuten selkeästi merkattu maastoon.

Lisäksi Buursinkin (2001) mukaan aiemmin mainittujen kaupunkiparien lisäksi on olemassa kaksoiskaupunkeja, jotka ovat yhteydessä toisiinsa esimerkiksi niiden välille rakennetun tunnelin tai sillan avulla. Esimerkkejä tällaisista kaupungeista on esimerkiksi Ranskan ja Iso-Britannian välille rakennettu tunneli sekä Malmön ja Kööpenhaminan kaupunkien välinen silta. Näistä kaupungeista käytetään nimitystä ”*connected cities*”. Kun kahden kaupungin välille rakennetaan tällaisia tunneleita tai siltoja, niiden välinen yhteistyö lisääntyy ja yhteenkuuluvuuden tunne vahvistuu. Tästä voidaan käyttää käsitettä ”*adjacency*” eli läheisyys, kun näiden kaupunkien asukkaat tuntevat yhteenkuuluvuuden tunnetta, vaikka fyysinen etäisyys kaupunkien välillä voi olla pitkä. Samankaltaista kehitystä on hahmoteltu myös Helsingin ja Tallinnan välillä, joista

puhutaan joissain yhteyksissä kaksoiskaupunkina. Vaikka kaupunkien välillä ei ole virallista hallinnollista kokonaisuutta, niiden välinen yhteistyö ja suunnitellut infrastruktuurihankkeet tukevat aiemmin esiteltyjä käsitteitä.

Vaikka kaksoiskaupungeilla on usein yhteistä historiaa ja samankaltainen kulttuuri, joidenkin kaksoiskaupunkien ongelma voi olla kaupunkien välinen epätasapaino. Yksi yleinen ongelma voi olla kielelliset eroavaisuudet. Useissa rajakaupungeissa kaupunkien kielet ovat eritasoisia, eli toisen valtion kieli on yleinen ympäri maailmaa puhuttu kieli, kun taas toinen on ”pienempi” ja sitä puhuu pienempi osa väestöstä. (Schultz 2002.) Toinen ongelma voi olla kaupunkien erilainen hyvinvoinnin taso, joka näkyy Euroopassa etenkin myöhemmin Euroopan unioniin liittyvien Itä-Euroopan kaupunkien sekä niiden naapurikaupunkien välillä. Toinen klassinen esimerkki tällaisista kaupungeista löytyy Meksikon ja Yhdysvaltojen väliseltä rajalta, kun heikomman elintason kaupungeista halutaan päästä parempien mahdollisuuksien kaupunkeihin. Tällaisia kaupunkeja voidaan kutsua ”trampoliinikaupungeiksi”. (Nugent 2012, 559.) Elintasoerojen vaikutuksia alueelle ovat esimerkiksi vaihtelevat tuotteiden ja palveluiden hinnat, työntekijöiden palkat sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen eritasoisuus. Mahdollisesta epätasapainosta huolimatta kaupunkien tulisi täydentää toisiaan kilpailemisen sijaan, jotta ne voivat kehittyä monipuoliseksi ja dynaamiseksi kaksoiskaupungiksi. (Schultz 2002.)

Raja-alueilla sijaitsevien kaksoiskaupunkien ongelmana usein on niiden niukat resurssit sekä syrjäytyminen. Kuten aiemmin mainittu, useat rajakaupungit ovat pieniä tai keskisuuria ja näin ollen marginaalissa myös kansainvälisessä asemassa. Rajakaupunkien syrjäisen sijainnin vuoksi niissä usein työttömyys on myös korkeampaa kuin maassa keskimäärin muuten. Etenkin tämän vuoksi rajaesteiden poistaminen on merkittävää alueiden taloudelle ja elintasolle, jotta rajakaupungit voivat jakaa niukat resurssit ja toimia yhdessä alueen elinvoimaisuuden säilyttämiseksi. Yhteistyön esteiden minimoiminen voikin olla ainoa tapa kompensoida syrjäytymisen ja resurssien niukkuuden aiheuttamia haittoja. (Schultz 2002.) Rajaesteillä yleisesti tarkoitetaan sellaisia sääntöjä, lakeja tai käytänteitä, jotka vaikeuttavat ihmisten tai yritysten vapaata liikkumista rajojen ylin. Rajaesteitä syntyy, jos rajat ylittävä toiminta johtaa huonompaan asemaan kuin omassa maassa pysyminen. (Suomen ulkoasiainministeriö 2022.)

Useimmiten kaksoiskaupunkeja on syntynyt sotien jälkeen. Euroopassa kaksoiskaupunkeja on syntynyt neljässä aallossa: Napoleonin sotien jälkeen, ensimmäisen maailmansodan jälkeen, toisen maailmansodan jälkeen sekä kylmän sodan jälkeen, jolloin Neuvostoliitto ja Jugoslavia

hajosivat. Kaikkien näiden ajanjaksojen seurauksena Eurooppaan muodostui ainakin 5 uutta kaupunkiparia valtioiden rajoille. Itä-Euroopassa Teschen Puolan ja Tsekin rajalla, Komárom Slovakian ja Unkarin rajalla sekä Görlitz Saksan ja Puolan rajalla ovat esimerkkejä kaupungeista, jotka jakoutuivat kahtia sotien jälkeisten rajojen uudelleen määrittelyiden seurauksena. Tällöin näiden aiemmin yhtenäisten kaupunkialueiden fyysinen jakaminen merkitsi usein tuhoa ja jopa väkivaltaa alueilla, kun ääritapauksessa asukkaita jopa karkotettiin uusilta alueilta. Lievemmissä tapauksissa rajan toiselle puolelle saatettiin myös perustaa uusi kaupunki, kuten esimerkiksi Haaparannan kaupunki, joka perustettiin korvaamaan Venäjälle menetettyä Tornion kaupunkia sekä Nova Gorican kaupunki Sloveniassa, joka perustettiin korvaamaan Italialle menetettyä Görzin kaupunkia ensimmäisen maailmansodan jälkeen. (Schultz 2002.)

Kuten aiemmin todettu, kaksoiskaupungit valtioiden rajoilla voidaan sanoa olevan Euroopan unionin integraation ”laboratorioita”. Tämä sai alkunsa Länsi-Euroopassa 1950-luvulla Euroopan yhteisön perustamisen myötä. Ennen tätä nationalismi oli vahvaa ja rajakaupungeilla oli erityinen symbolinen ja strateginen merkitys, kun niitä pidettiin ikään kuin rajavartioina, jotka ilmensivät sekä vahvistivat kansallista itsetuntoa. Niiden tarkoituksena oli siis suojella valtioiden omia rajoja sekä symboloida valtion voimaa ja itsenäisyyttä. Kuitenkin Euroopan yhteisön perustamisen ja Euroopan alkavan integraation myötä tärkeää oli alkaa panostamaan enemmän rajakaupunkien väliseen yhteistyöhön niiden erottelun sijaan. Eurooppalaisen yhteistyön saavuttaminen on kuitenkin ollut haastavaa erityisesti Itä-Euroopassa sijaitseville kaksoiskaupungeille, jotka sijaitsevat entisen Neuvostoliiton alueella. Ne ovat liittyneet Euroopan unioniin myöhemmin, jonka vuoksi rajakaupunkien välillä on voinut olla tulli- sekä passitarkastuksia vielä pitkään. Tämä hankaloittaa alueiden välistä sulavaa yhteistyötä. Euroopan unionin ulkorajoilla sijaitsevissa rajakaupungeissa noudatetaan kuitenkin edelleen tiukkoja rajatarkastuksia, joilla pyritään suojelemaan aluetta esimerkiksi salakuljetukselta ja muulta rikollisuudelta. (Schultz 2002.)

Nugent (2012, 557–558.) on erotellut viisi syytä, miksi kiinnostus rajakaupunkeja kohtaan on dominoinut rajatutkimusta viimeisen puolen vuosisadan aikana. Ensimmäinen syy on rajakaupungit ilmentävät kansainvälisten rajojen jännitteitä ja ristiriitoja, mikä tekee niistä erityisen kiinnostavia tutkijoille. Toiseksi rajakaupungit paljastavat varallisuuden ja vallan epätasa-arvoiset suhteet erityisesti siellä, missä maiden väliset erot ovat suuria. Naapurikaupungit symboloivat siis usein epätasa-arvoisia suhteita, mikä näkyy esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Meksikon sekä Etelä-Afrikan ja sen naapurimaiden rajoilla. Kolmas syy käsittelee paradoksia, joka liittyy kaupunkien

universaalisuuteen ja rajojen paikallisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka rajakaupungit edustavat universaaleja arvoja, ne joutuvat usein käsittelemään hyvin paikallisia ja konkreettisia rajojen hallintaan liittyviä asioita. Neljänneksi rajakaupungit tarjoavat näkemyksen siitä, miten valtiot pyrkivät edistämään omaa agendaansa ja miten se otetaan vastaan kaupungeissa. Viides eli viimeinen syy on rajakaupunkien asema sosiaalisina laboratorioina, joissa kansainväliset protokollat saavat käytännön vaikutuksen uusien rajanhallintateknologioiden kautta. Valtioiden rajoilla sijaitsevat kaksoiskaupungit tarjoavatkin siis uskomattoman mielenkiintoisen kohteen rajatutkijoille monestakin eri näkökulmasta.

Kaksoiskaupunkeja ja niiden välistä yhteistyötä on tutkittu jonkin verran jo aiemmin. Suomessa on tutkittu eniten Tornion ja Haaparannan muodostamaa raja-alueita eri näkökulmista, mutta myös vertailevia tutkimuksia eri kaksoiskaupunkipareista on jonkin verran. Myös kansainvälisesti aiheesta löytyy aikaisempaa tutkimusta, etenkin Yhdysvaltojen ja Meksikon väliseltä rajalta. Esimerkiksi Heliste, Kosonen ja Loikkanen (2004) ovat tutkineet Suomen valtion rajalla sijaitsevien kaksoiskaupunkialueiden toimivuutta. Tutkimuksessa tutkittavina kohteina olivat Helsinki-Tallinna, Tornio-Haaparanta sekä Imatra-Svetogorsk. Tutkimuksessa keskityttiin näiden rajakaupunkiparien julkisten sektoreiden välisiin yhteistyömuotoihin ja verrattiin rajakaupunkiparien alueellista yhtenäisyyttä. Tutkimuksessa myös arvioitiin syitä kaksoiskaupunkialueiden muodostumiselle sekä yhteistyön eri muotoja. Tutkimuksen mukaan kaksoiskaupunkien kehittyminen riippuu kolmesta tekijästä, joita ovat kaupunkien sijainti omassa maassaan ja erityisesti etäisyys valtion keskeisistä alueista, muodollisten instituutioiden tuki, kuten viralliset ohjelmat ja hankkeet kaksoiskaupunkitoiminnan edistämiseksi sekä epämuodolliset yhteydet ja kulttuuriset tekijät, kuten yhteinen kulttuuriperintö ja suhteellisen alhaiset elintasoerot. Myös Lunden ja Zalamans (2001) ovat tutkineet paikallista yhteistyötä, etnistä monimuotoisuutta sekä valtioiden alueellista hallintaa Tornion ja Haaparannan muodostamassa kaksoiskaupungissa. Tutkimuksen mukaan Tornionlaakson alue muodostaa historiallisesti yhtenäisen alueen, mutta valtiollinen jako Ruotsin ja Suomen välillä on tuonut alueelle myös merkittäviä eroja paikallisten välillä. Tutkimuksen mukaan alueen neljästä väestöryhmästä Ruotsin puolella asuvat suomalaiset sekä alueen alkuperäisasukkaat pystyvät parhaiten hyödyntämään molempien valtioiden tarjoamia mahdollisuuksia kaksikielisyyden vuoksi. Tutkimuksen mukaan kuntien välinen yhteistyö on vahvaa, mutta joissain ryhmissä voi esiintyä epäluuloa ja heikkoa kiinnostusta yhteispolitiikkaa kohtaan. Myös Ruotsala (2011) on tutkinut Tornio-Haaparanta aluetta keskittyen asukkaiden arkeen monipaikkaisuuden näkökulmasta. Ruotsalan mukaan tornionlaaksolaiset käyttävät sujuvasti arjessaan rajan

molempia puolia hyväkseen esimerkiksi koulun, työn sekä sosiaalisten verkostojen vuoksi. Alueen asukkaat ovat siis tottuneet käyttämään ”kahta kukkaroa ja kahta aikaa”. Tällaiset tutkimukset tuovat hyvin esille niitä piirteitä, jotka ovat ominaisia juuri raja-alueilla sijaitseville kaksoiskaupungeille.

## **2.2 Rajat tutkimuskohteena: valtioiden rajat, sosiaaliset ulottuvuudet ja rajojen avoimuus**

Valtioiden rajat ovat poliittisia ja maantieteellisiä jakolinjoja, jotka määrittelevät, missä yhden valtion hallintoalue päättyy ja toisen alkaa. Valtioiden rajat on yleensä merkattu maastoon ja ne voivat olla luonnollisia, kuten joki tai vuoristo tai muuten sopimuksella sovittu linja. Rajavyöhykkeellä tai rajaseudulla puolestaan tarkoitetaan vyöhykettä, jossa kahden tai useamman maan väliset kontaktit tapahtuvat. Maailmassa on 193 valtiota, jonka vuoksi maailmassa on satoja erilaisia rajoja. Jotkin rajat ovat avoimia ja rauhallisia, kun taas toiset ovat suljettuja ja rauhattomia. Kaikkia näitä yhdistää kuitenkin yksi piirre – ne ovat inhimillisten ja yhteiskunnallisten prosessien luomia, ja niihin liittyy historiallisia sekä identiteettisiä kysymyksiä. (Paasi 2003, 463.) Rajatutkimus on tieteenala, jossa tutkitaan näitä valtioiden välisiä rajoja. Geopoliittiset muutokset, kuten valtioiden rajojen uudelleenmäärittelyt maailmansotien jälkeen, Neuvostoliiton hajoaminen sekä Euroopan unionin laajeneminen ovat lisänneet kiinnostusta kansainvälisestä rajatutkimuksesta. (Prokkola 2005.) Euroopan unionin integraatio- ja laajentumisprosessit ovatkin vaikuttaneet siihen, miten valtioiden rajat nähdään nykyisin tieteellisessä keskustelussa sekä jokapäiväisessä elämässä (Scott 2012, 85).

Valtioiden väliset rajat siis määrittävät, missä yhden valtion hallintoalue päättyy ja toisen alkaa. Rajat määrittävät kansallisvaltioiden suvereniteetin ja rajojen sisällä oleva alue on valtion hallinnon alainen ja sen lainsäädäntö, verotus ja muut säädökset velvoittavat kaikkia. Suomen perustuslain (731/1999) 4 §:n mukaan Suomen alue on jakamaton ja valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta. Perustuslaki turvaa Suomen alueellisen koskemattomuuden sekä suvereniteetin ja korostaa, että rajojen muuttaminen ei voi tapahtua ilman demokraattista päätöksentekoa. Lisäksi 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, mikä vahvistaa oikeuden päättää omasta alueestaan ja sen rajoista. Perustuslaki siis luo juridisen perustan Suomen rajojen pysyvyydelle. Valtioiden rajat toimivat ikään kuin kehikkona, jonka kautta ihmiset jäsentävät arkeaan ja identiteettiään (Paasi & Prokkola 2007, 13).

Rajatutkimus on merkittävä tieteenala, sillä miljoonat ihmiset maailmassa asuvat valtioiden rajojen läheisyydessä ja tämä läheisyys vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Lisäksi rajatutkimuksen merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut, kun on ymmärretty, että kansallisen sekä kansainvälisen poliittisen talouden kannalta keskeiset ilmiöt, kuten maahanmuutto, kaupankäynti, salakuljetus ja turvallisuus korostuvat usein erityisesti rajaseuduilla. Rajatutkimuksen tieteellistä kiinnostuneisuutta on muovannut myös viime vuosikymmenien merkittävät tapahtumat, kuten esimerkiksi rautaesiripun kaatuminen, Euroopan unionin laajentuminen sekä kehittyneiden ja nousevien talouksien suhteiden muutokset. Valtioiden rajat ovatkin keskeinen tutkimuskohde, sillä ne heijastavat globalisaation ja paikallisten muutosten vaikutuksia sekä muokkaavat kulttuuria, politiikkaa, yhteiskuntaa ja taloutta ympäri maailmaa. (Wilson & Donnan 2012, 1–3.) Rajat kiteyttävät myös yhteiskunnallisia ristiriitoja, sillä ne eivät ole pelkästään fyysisiä erottajia, vaan myös symbolisia ja kulttuurisia identiteetin rajoja, joissa eri järjestelmät kohtaavat. Näissä kohtaamispaikoissa on helppoa havaita valtioiden välisiä eroavaisuuksia. Rajojen tutkiminen auttaa ymmärtämään, miten yhteiskunnat rakentuvat ja muuttuvat, miten globaalit järjestelmät toimivat sekä miten erilaiset identiteetit, kulttuurit ja hallinnolliset järjestelmät kohtaavat sekä vaikuttavat toisiinsa. (Anderson, O'Dwod & M. Wilson 2004, 7.)

Anssi Paasi (1998, 68–88) on tarkastellut valtioiden välisiä rajoja ei vain fyysisinä jakolinjoina, vaan etenkin sosiaalisina prosesseina, jotka voivat muotoutua ja muuttua. Paasi kyseenalaistaa perinteistä näkemystä siitä, että valtioiden rajat pelkästään määrittävät valtioiden suvereniteetin ja kansallisen identiteetin sekä perinteisen geopolitiittisen ajattelun siitä, että rajat ovat pysyviä ja kiinteitä. Artikkelin taustalla ovat globalisaatio sekä jälkistrukturalistinen ajattelu, jotka ovat haastaneet tätä valtiokeskeistä narratiivia. Vaikka globalisaatio korostaa rajattomuutta ja taloudellista keskinäisriippuvuutta, se ei tarkoita sitä, että valtioiden rajat katoaisivat vaikka ne ovatkin hämärtyneet. Artikkelissa korostetaan, että tästä huolimatta kansallisvaltiot toimivat edelleen keskeisimpänä viitekehyksenä kansalaisten arjen järjestämisessä, mutta toimivat erilaisessa globaalissa kontekstissa. Paasin pääargumentti artikkelissaan onkin, että rajat tulisi nähdä sosiaalisina ja kulttuurisina prosesseina, jotka muodostuvat ihmisten toiminnan ja vuorovaikutuksen kautta. Kokemuksia valtioiden rajoista ja niiden merkityksestä on yhtä paljon kuin maailmassa on valtionrajoja, eli on tärkeää havaita, että jokaisella yksilöllä ja yhteisöllä on omat kokemuksensa rajoista, jotka voivat vaihdella riippuen esimerkiksi sosiaalisista, kulttuurisista tai historiallisista tekijöistä. Rajojen merkitys ei ole siis universaali, vaan se rakentuu ihmisten kokemusten, muistojen ja tulkintojen pohjalta. Tämä tarkoittaa, että vaikka

valtioiden rajat voivat olla lainsäädännöllisesti selkeitä, niiden sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus on monimutkainen ja monitasoinen.

Euroopan integraation myötä valtioiden rajoilla liikkuu yhä enemmän tavaraa, palveluita, ihmisiä sekä pääomaa. Raja-alueet ovatkin erinomainen paikka analysoida sitä, miten näiden liikkuminen on muuttunut ajan myötä. Lisäksi raja-alueet ovat otollinen paikka tutkia myös sitä, miten Euroopan integraatio on vaikuttanut kahden valtion väliseen yhteistyöhön paikallisella tasolla. (De Sousa 2013, 672.) Euroopan unioni onkin pyrkinyt ylittämään kansalliset rajat ja luomaan ylikansallisen poliittisen yhteisön yhdistämällä eri maiden kansalaisia sekä luomalla yhteisiä sääntöjä ja politiikkoja. Etenkin Euroopassa valtioiden rajojen voidaan sanoa olevan nykyisin melko avoimia, eli ihmiset, tavarat, pääoma sekä palvelut voivat liikkua valtioiden välillä melko vapaasti. Ajatus avoimista rajoista vahvistui maailmansotien jälkeen ja tärkeiden instituutioiden, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien sekä Maailman kauppajärjestön perustaminen tukivat tätä ajatusta. Lisäksi merkittävä tekijä oli Schengen-sopimus, joka poisti Euroopan alueella rajatarkastuksia ja helpotti matkustamista Euroopan maiden välillä. Lisäksi NAFTA-sopimus Pohjois-Amerikassa loi maailman suurimpiin kuuluvan yhteisen talousalueen, joka lisäsi valtioiden välistä taloudellista integraatiota ja edisti rajojen avoimuutta erityisesti tavaroiden ja pääoman liikkumisen osalta. Nämä sopimukset ja instituutiot olivat vallankumouksellisia, koska ne muuttivat tapaa, jolla rajat toimivat. Aiemmin ne olivat lähinnä esteitä, mutta nyt niistä tuli myös yhteistyön ja yhdentymisen välineitä. (Karpan 2020, 7.)

Nykyinen geopoliittinen tilanne on nostanut entistä enemmän kysymyksiä valtioiden sekä niiden rajojen turvallisuudesta. Nykymaailmassa turvallisuus ei tarkoita vain sotilaallista puolustusta, vaan se on laajentunut koskemaan eri elämänalueita. Turvallisuus onkin moniulotteinen käsite, joka kattaa esimerkiksi sotilaallisen turvallisuuden, poliittisen turvallisuuden, taloudellisen turvallisuuden, sosiaalisen turvallisuuden sekä ympäristöturvallisuuden. (Brunet-Jaily 2012, 102.) Tämä näkyy myös raja-alueiden tutkimuksessa, sillä viime vuosina Euroopan raja-alueet ovat kokeneet merkittäviä turvallisuuteen liittyviä haasteita, jotka ovat johtuneet monimutkaisista ja ennalta arvaamattomista ekologisista ja taloudellisista muutoksista sekä geopoliittisista tapahtumista. Eeva-Kaisa Prokkola (2019) on tutkinut rajaseutujen resilienssiä Lappeenrannan ja Tornion kaupungeissa. Lappeenrannassa venäläisturismin äkillinen väheneminen Krimin kriisin ja pakotteiden seurauksena sekä Tornion vuoden 2015 pakolaiskriisin hallinta Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla aiheuttivat rajaseuduille kriisitilanteet. Tutkimus on kiinnostava, sillä se vertaa kahta rajakaupunkia, jotka ovat geopoliittisesti hyvin erilaisissa asemissa. Lappeenranta sijaitsee

EU-alueella, mutta sen lähinaapuri on EU:n ulkopuolella, kun taas Tornio ja Haaparanta sijaitsevat EU:n sisärajalla ja rajat ovat avointa Schengen-alueetta. Tutkimuksessa tutkittiin siis kaupunkien kykyä sopeutua ja selviytyä erilaisista liikkuvuuteen liittyvistä kriiseistä. Lappeenrannan ja Tornion kaupunkien esimerkkien tutkiminen tuo esiin tekijöitä, jotka ovat keskeisiä rajaseudun selviytymiskyvyn kannalta. Näitä tekijöitä ovat valtioiden väliset poliittiset ja geopoliittiset suhteet, epäviralliset yhteistyöverkostot ja kulttuuriset siteet sekä pitkäaikaiset kauppa- ja liikesuhteet, joiden perustana on molemminpuolinen luottamus. Tutkimus osoittaa, että avoimet rajat sekä rajat ylittävä yhteistyö ovat resurssi, joka voi lisätä alueellista resilienssiä kriisitilanteissa. Tämä tarjoaa konkreettisen esimerkin siitä, miksi avoimet rajat ovat nykypäivänä kannattavia ja miten Euroopan unionin sisäiset yhteistyörakenteet tukevat alueellista kestävyyttä ja sopeutumiskykyä.

### **2.3 Yhteistyötä kahden valtion rajalla**

Rajat ylittävä hallinto ”*cross-border governance*” tarkoittaa eri valtioiden välisten alueiden yhteistyö- ja hallintomalleja, joilla pyritään yhteisten tavoitteisen saavuttamiseen poliittisten, taloudellisten sekä sosiaalisten rajojen yli. Rajat ylittävällä yhteistyöllä ”*cross-border cooperation*” tarkoitetaan yleisesti valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi talouden, infrastruktuurin tai hallinnon aloilla. Yhteistyön tavoitteena usein on myös naapuruussuhteiden vahvistaminen, yhteisten ongelmien ratkaiseminen sekä yhteisten resurssien hallitseminen. Rajat ylittävää hallintoa toteutetaan eri tavoin eri alueilla ja se riippuu esimerkiksi taloudellisista, poliittisista, kulttuurillisista, historiallisista sekä maantieteellisistä tekijöistä. (De Sousa 2013, 670.) Sujuvan ja molempia osapuolia hyödyttävän yhteistyön varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin sääntelyä. Kaksoiskaupungit valtioiden rajoilla tarvitsevat yhteistyön järjestelemiseksi enemmän sääntelyä kuin sisämaassa sijaitsevat kaupungit (Schultz 2002). Rajayhteistyö ei tapahdu tyhjästä, vaan se kehittyy, kun tietyt sosioekonomiset, poliittiset ja kulttuuriset olosuhteet ovat olemassa.

Rajayhteistyö on vapaaehtoinen prosessi, jossa valtiot tai alueet toimivat yhdessä saavuttaakseen yhteisiä tavoitteita. Rajat ylittävää yhteistyötä voi olla sekä julkisten että yksityisten toimijoiden välillä. Kuten todettu, yleisesti rajayhteistyön tavoitteena on vahvistaa naapuruussuhteita, ratkaista yhteisiä ongelmia tehokkaasti sekä hallinnoida resursseja yhdessä. Rajayhteistyössä voi olla eri tasoja ja sitä voidaan toteuttaa käytännössä eri tavoin eri alueilla. Nämä yhteistyötasot

edellyttävät eri tason sitoutumista osapuolilta. De Sousa (2013, 674.) mukaan ensimmäinen yhteistyön taso on tietoisuuden lisäämiseen perustuva yhteistyö. Tämä yhteistyöntaso vaatii vähiten poliittista sitoutumista, josta esimerkkinä voidaan mainita ystävyyskaupunkisuhteet, jotka ovat yleisiä kaupunkien välisiä yhteistyön malleja. Seuraava yhteistyön taso on keskinäinen avunanto, joka perustuu sopimukseen avun antamisesta esimerkiksi hätätilanteen vuoksi tilanteessa, joka ylittää paikalliset resurssit. Tällainen sopimus voi olla tapauskohtainen vain hätätilanteen tapahtuessa tai se voi olla jatkuvaa yhteistyötä riskien ja katastrofien hallinnassa. Kolmas yhteistyön taso on toiminnallinen yhteistyö, joka vaatii suurempaa sitoutumista yhteistyöhön sekä enemmän resursseja. Toiminnallisessa yhteistyössä pyritään ratkaisemaan monimutkaisia yhteisiä ongelmia sekä kehittämään yhteisiä hankkeita, jotka hyödyttävät molempia osapuolia. Eri tasoinen rajayhteistyö vaatii siis sen osapuolilta erilaista poliittista sitoutumista ja resursseja. Neljäs yhteistyön taso on julkisten resurssien ja palveluiden yhteinen hallinto. Tällainen yhteistyö on syvää yhteistyötä, jossa osapuolet pyrkivät esimerkiksi yhteisiin strategioihin julkisten palveluiden sekä etuuksien järjestämiseksi alueen tarpeiden mukaan. Tämä voi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi yhteisten terveystalveluiden, koulutuksen tai julkisen liikenteen suunnittelua.

Vihamielisten ja erottavien valtionrajojen rauhoittaminen on ollut ainutlaatuinen eurooppalainen saavutus. Euroopassa onkin onnistuttu muuttamaan historiallisesti konflikteja aiheuttaneita sekä valtioita erottaneita rajoja yhteistyön alueiksi. Tällainen yhteistyö on vakiintunut monilla rajaseuduilla, ja siitä on tullut integraation ja eurooppalaistumisen tavaramerkki. (Scott 2012, 85.) Alueellinen rajat ylittävä yhteistyö alkoi Euroopassa paikallisena ja spontaanina toimintana ja kesti vuosikymmeniä, ennen kuin siitä tuli systemaattinen ja institutionaalisesti tuettu eurooppalainen ohjelma. Erityisesti vuodet 1958–1990 ovat merkittävä ajankohta, sillä sen aikana luotiin ne poliittis-institutionaaliset puitteet, joiden varaan eurooppalainen rajat ylittävä yhteistyö on nykypäivänä vakiintunut. (Sassano 2015, 145.) Euroopan unioni on rahoittanut rajat ylittävää yhteistyötä 1990-luvulta lähtien Interreg-ohjelmien kautta. Rajat ylittävän yhteistyön institutionalisoituminen on tapahtunut unionin oikeudellisten ja institutionaalisen kehyksen ulkopuolella, joten yhteistyöjärjestelyitä on tuettu etenkin Euroopan neuvoston toimesta. Interreg-ohjelman vastuullisuutta sekä tehokkuutta on kuitenkin hidastanut eri valtioiden erilaiset lainsäädännöt sekä toimintatavat, jonka vuoksi vuonna 2006 perustettiin European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) luomaan yhtenäisen ja oikeudellisesti vakaa kehys alueelliselle yhteistyölle. (De Sousa 2013, 670.) Investoimalla unionin alueen rajakaupunkeihin, Euroopan unioni ei ainoastaan pyri tasoittamaan niiden elintasoja, vaan myös pyrkii edistämään

mahdollisuuksia tuottavammalle vuorovaikutukselle rajayhteisön väestön kesken. Yksi kekseliäs esimerkki on EuroAirport, joka palvelee kolmea kaupunkia kolmessa eri maassa sekä Tanskan ja Ruotsin välinen silta, joka yhdistää Kööpenhaminan ja Malmön kaupungit. (Nugent 2012, 565.)

Kuten mainittu, Euroopan unioni tukee rajat ylittävää yhteistyötä Interreg-rahoitusohjelman kautta. Se yhdistää eri maita ja alueita tukemalla rajat ylittävää, kansainvälistä ja alueiden välistä yhteistyötä myös unionin syrjäisemmillä alueilla. Ohjelman avulla rahoitetaan hankkeita, jotka vastaavat yhteisiin haasteisiin ja luodaan kestäviä ratkaisuja vähentäen alueellista eriarvoisuutta sekä edistäen taloudellista, sosiaalista ja ympäristöllistä kehitystä Euroopassa. Interreg-ohjelma on käynnistetty vuonna 1990 ja on siitä asti ollut merkittävä tekijä Euroopan aluekehityksessä. Kaudella 2021–2027 sen painopisteitä ovat kriittiset ongelmat kuten ilmastonmuutos, digitalisaatio ja sosiaalinen osallisuus. Interreg toimii seitsemän vuoden kausissa ja vuodelle 2021–2027 sen budjetti on 8 miljardia euroa. Interreg-rahoituksella voidaan kattaa 80 % projektin kokonaiskustannuksista, eli hakijoiden täytyy osallistua rahallisesti myös itse. Interreg toimii pääsääntöisesti neljän ohjelman kautta, joita ovat rajat ylittävä (A), kansainvälinen (B), alueiden välinen (C) ja syrjäisimpien alueiden (D) ohjelmat. Interreg A keskittyy siis alueisiin, jotka sijaitsevat valtioiden rajojen läheisyydessä ja tukee näiden alueiden rajat ylittäviä hankkeita. Interreg B -ohjelma tukee yhteistyötä laajemmilla alueilla tai merialueiden ympärillä. Interreg C -ohjelma tukee alueita kaikkialla Euroopassa tiedon jakamisessa sekä yhteisten haasteiden ratkaisemisessa ja keskittyy erityisesti kokemusten vaihtoon, valmiuksien kehittämiseen sekä hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja erityisesti auttaa parantamaan koheesipolitiikan tehokkuutta edistämällä yhteistyötä. Viimeiseksi Interreg D tukee yhteistyötä Euroopan unionin syrjäisimpien alueiden ja naapurialueiden sekä unionin ulkopuolisten alueiden välistä yhteistyötä. (Interreg EU n.d.) Interreg-ohjelma on siis merkittävä väline raja- ja alueellisen yhteistyön edistämiseksi Euroopassa ja sen avulla on saatu aikaan merkittäviä rajat ylittäviä hankkeita ympäri Eurooppaa.

Euroopan unionin politiikassa rajaesteiden poistaminen, rajat ylittävä verkostoituminen sekä alueellistuminen on nostettu tärkeäksi aiheeksi. Unionin integraatiokehityksessä yksi ulottuvuus on ”alueiden Eurooppa”, jossa alueet ovat tärkeitä taloudellisia sekä poliittisia toimijoita. Euroopan politiikassa käsite ”euroregion” tarkoittaa rajat ylittäviä alueita, joiden hallinnollinen ja toiminnallinen perusta on yleensä eri tasoilla toimivissa yhteistyöorganisaatioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että alueet ovat verkostoituneet ylikansallisella, kansallisella sekä paikallisella tasolla. Suomesta Euroopan komission sivuilla Euroregioneiksi on määritelty Tornionlaakson

neuvoston sekä Pohjoiskalotin neuvoston alueet. Poliittisen ja hallinnollisen yhteistyön lisäksi tärkeää on huomata, että rajat ylittävä yhteistyö ja integroituminen tarvitsee lisäksi myös alueellista identiteettityötä. Tämä tarkoittaa sitä, että alueen asukkaiden täytyy tuntea yhteenkuuluvuuden tunnetta koko alueella. Tämä vaatii erityisesti kulttuurisesti yhtenäisillä alueilla toimia, jotka luovat alueen asukkaille yhteenkuuluvuuden tunnetta ja positiivisia mielikuvia. (Prokkola 2010b, 380.)

On useita syitä, miksi joillain raja-alueilla toteutetaan enemmän rajayhteistyötä kuin toisilla ja miksi rajayhteistyö voi olla tehokkaampaa eri alueilla. Ensimmäkin, yksi näkökulma on taloudelliset tekijät, sillä raja-alueiden taloudelliset rakenteet sekä dynamiikka voivat vaikuttaa yhteistyöhön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että taloudellinen yhteistyö hyödyttää osapuolia eniten, jos osapuolten taloustilanteet täydentävät toisiaan eli niiden taloudelliset rakenteet eivät ole täysin erilaisia, mutta eivät täysin identtisiääkään. Taloudellisesta näkökulmasta rajat ylittävistä yhteistyöstä hyötyvät eniten paikalliset pienet ja keskisuuret yritykset, sillä se voi auttaa niitä laajentamaan markkinoitaan. Toinen tekijä on poliittiset tekijät. Kuten aiemmin todettu, tiivistä rajayhteistyö vaatii poliittista sitoutumista. Käytännössä naapurivaltioiden hallitusten väliset suhteet voivat vaikuttaa rajayhteistyöhön, sillä jos hallitusten välillä on vakaa suhde, se helpottaa myös paikallistason yhteistyötä ja voi johtaa useampiin yhteisiin projekteihin sekä lisääntyneisiin investointeihin. Lisäksi onnistunut yhteistyö vaatii myös paikallistasolla poliittista tukea. Rajat ylittävä yhteistyö ei ole kuitenkaan pelkästään taloudellinen tai poliittinen ilmiö, vaan siihen liittyy myös kulttuuriin sekä identiteettiin liittyviä tekijöitä. Yhteistyön toimivuus riippuu siis myös esimerkiksi alueiden välisestä historiasta, kulttuurisista yhtäläisyyksistä sekä siitä, miten rajat on alun perin muodostettu. Nämä tekijät vaikuttavat siihen, miten ihmiset kokevat naapurinsa ja kuinka halukkaita he ovat tekemään yhteistyötä. Viimeinen, ja usein tiiviin yhteistyön tärkein tekijä, on maantieteellinen läheisyys. Jos rajayhteistyön osapuolet sijaitsevat lähellä toisiaan, he joutuvat neuvottelemaan, toteuttamaan sekä hallinnoimaan yhteisiä infrastruktuurihankkeita sekä ympäristöpoliittisia kysymyksiä. (De Sousa 2013, 680–684.)

Tulevaisuudessa etenkin Euroopassa rajat ylittävän yhteistyön haasteeksi voi nousta nationalismien nousu sekä kansallisten identiteettien painotus, joka on jo havaittavissa useissa unionin jäsenvaltioissa, kuten Saksan ja Puolan sekä Unkarin ja Slovakian välisillä rajoilla. (Scott 2012, 91.) Lisäksi esimerkiksi EU-skeptisyyden lisääntyminen, kriisitilanteet, turvallisuus- ja puolustushaasteet sekä resurssien väheneminen voivat tulevaisuudessa heikentää yhteistyötä valtioiden rajojen yli.

### **3 TUTKIMUKSEN METODOLOGISET VALINNAT**

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen metodologiset valinnat. Tutkimuksen metodologia koostuu tutkimusotteen valinnasta, tutkimusmenetelmien valinnasta, aineiston keräämisestä ja lopuksi sen analyysimenetelmistä. Tutkimuksen metodologiset valinnat määrittelevät, miten tutkimus toteutetaan sekä varmistavat, että tehdyt valinnat ovat johdonmukaisia ja tuottavat haluttua tietoa tutkimuksen ilmiöstä. Seuraavaksi alaluvussa 3.1 määrittelen tutkimuksen tutkimusotteen, luvussa 3.2 esittelen miten tutkimuksen aineisto on hankittu sekä lopuksi luvussa 3.3 miten aineistoa on analysoitu haluttujen tulosten saamiseksi.

#### **3.1 Laadullinen tapaustutkimus**

Tutkimus toteutetaan laadullisena, eli kvalitatiivisena tutkimuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa olennaista on, että tutkimuksessa tarkasteltavaa ilmiötä pyritään ymmärtämään mahdollisimman laaja-alaisesti tutkimusmenetelmien avulla (Puusa, Juuti & Aaltio 2020). Laadullisen tutkimuksen ydin on ymmärtää ja tulkita ihmisten tunteita, kokemuksia ja merkityksiä. Laadullinen tutkimus perustuu pääosin induktiiviseen lähestymistapaan, jonka tavoitteena on tunnistaa ja kehittää tutkimuksen aikana esiin nousevia oivalluksia sen sijaan, että tutkimus perustuisi pelkästään valmiisiin käsitteisiin ja teorioihin. (O'Reilly 2025, 1–3.) Tässä laadullisessa tutkimuksessa on tarkoitus aineistoa keräämällä vastata tutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Aineiston avulla pyritään tunnistamaan, mitkä ovat keskeisimpiä paikallistason yhteistyössä havaittavissa olevia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan alueella sekä tunnistamisen jälkeen analysoida sitä, miten näitä kansallisia eroavaisuuksia hallitaan yhteistyössä. Mielestäni laadullinen tutkimusote sopii tähän tutkimukseen parhaiten, sillä minulle oli alusta asti selvää, että haluan kerätä tutkimukseni aineiston haastatteluiden avulla sekä tutkia tutkimuksen ilmiötä aineistosta nousevien teemojen valossa. Laadullisissa tutkimuksissa yleistä onkin, että tutkimus tehdään aineistolähtöisenä. Aineistolähtöisyys tarkoittaa sitä, että tutkimuksen analyysi perustuu aineiston systemaattiseen tarkasteluun ja tulkintaan. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020.)

Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksessa valittua ilmiötä tutkitaan perusteellisesti ja lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto, jolla

tutkimuksen kohdetta voidaan kuvata perusteellisesti sekä lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–38). Tapaustutkimuksia on erilaisia, mutta niitä yhdistävä tekijä on, että tapaustutkimuksessa tarkastellaan yhtä tai useampaa tapausta, joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on keskeisin tavoite. Tämä tutkimus on intensiivinen tapaustutkimus, joka on syvällinen tutkimusmenetelmä, jossa pyritään syvällisesti ymmärtämään ja tulkitsemaan ainutlaatuista sekä teoreettisesti kiinnostavaa tapausta. Intensiivisen tapaustutkimuksen tavoitteena on tarkastella tapausta laajasti sen yhteiskunnallisessa ja fyysisessä ympäristössä. Mielestäni intensiivinen tapaustutkimus on tähän tutkimukseen paras valinta, sillä sen tarkoituksena ei ole tehdä tapausta koskevia yleistyksiä, vaan ennemminkin selvittää, miksi juuri tämä tapaus on ainutlaatuinen ja miten se toimii. (Eriksson & Koistinen 2005, 9–18.) Tämä sopii hyvin tutkimukseeni, sillä Tornion ja Haaparannan välisen yhteistyön voidaan sanoa olevan melko ainutlaatuista sen tiiviin luonteen vuoksi ja siihen liittyy useita sille erityisiä ominaispiirteitä.

### **3.2 Aineiston hankintamenetelmät**

Tutkimuksen aineisto on kerätty haastatteluiden avulla. Haastatteluiden tarkoituksena on kerätä sellainen aineisto, jonka avulla on mahdollista tehdä tulkintoja tutkittavasta ilmiöstä. Haastattelu on yleinen laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmä, sillä se on joustava ja haastattelutilanteessa haastattelija voi myötäillä haastateltavaa sekä säädellä aineiston keruuta tilanteen vaatimalla tavalla. Haastatteluiden avulla haastattelijan on myös helpompi havaita vastausten taustalla olevia motiiveja sekä ymmärtää haastateltavaa myös nonverbaalisen viestinnän avulla. Haastattelut on toteutettu puolistrukturoituna teemahaastatteluina, eli haastattelu kohdennettiin tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan. Haastattelulajin valinta riippuu strukturointiasteesta, eli siitä, miten kiinteästi kysymykset on muotoilu etukäteen sekä miten paljon tästä voidaan joustaa haastattelun edetessä. (Hirsjärvi & Hurme 2022.) Tässä tutkimuksessa haastattelukysymykset oli jaettu seuraaviin teemoihin: taustatiedot, kansalliset eroavaisuudet ja niiden vaikutukset, haasteet ja mahdollisuudet kansallisten erojen yhteensovittamisessa, strategiat ja ratkaisut kansallisten erojen navigoimiseksi sekä loppukysymykset. Haastattelurunko on esitelty *liitteessä 2*. Olennaista puolistrukturoidussa teemahaastattelussa on siis, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa (Hirsjärvi & Hurme 2022). Tämä onnistui haastatteluissa hyvin, sillä

vaikka haastatteluihin oli luotu teemojen varaan haastattelukysymykset, haastatteluissa keskustelu kuitenkin eteni sulavasti eteenpäin itsestään ja puolistrukturoitu haastattelurunko antoi vapauden edetä haastatteluissa hieman eri tavoin kaikkien haastatteluiden osalta.

Tutkimuksen haastateltavat henkilöt toimivat jossain roolissa Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ja olivat perillä siitä, miten sitä toteutetaan. Aloitin mahdollisten haastateltavien etsimisen olemalla yhteydessä kuntien yhdessä palkkaamaan rajayhteistyön kehittäjään, joka toimitti minulle listauksen henkilöistä, jotka voisivat sopia tutkimukseeni haastateltaviksi, sillä he toimivat kuntien välisissä yhteistyöryhmissä. Nämä henkilöt olivat viranhaltijoita, jotka edustivat Tornion ja Haaparannan kaupunkien eri toimialoja ja toimivat osana näitä yhteistyöryhmiä. Lisäksi haastattelin henkilöä, joka edustaa alueellista yhteistyöorganisaatiota Tornionlaakson alueella sekä henkilöä, joka työskentelee rajaneuvonnassa, eli seuraa rajakysymyksiä alueella. Olin yhteydessä yhteensä 12 henkilöön, joista haastattelu saatiin sovittua yhdeksän kanssa. Alun perin tarkoituksenani oli saada saman verran haastateltavia molemmista kaupungeista, jotta molempien edustus tutkimuksessa olisi tasaista. Kuitenkin Tornion kaupungin organisaation ollessa suurempi, lopuksi haastateltavista suurempi osa oli Tornion puolelta. Rajayhteistyötä toteutetaan tiiviimmin tekniikan, sivistyksen, kulttuurin sekä elinkeinopolitiikan aloilla. Tämän vuoksi haastateltavat olivat näihin yhteistyöryhmiin kuuluvia henkilöitä, joiden työnkuvaan kuuluu rajat ylittävää yhteistyötä. Haastattelut toteutettiin etäyhteyden välityksellä maaliskuuhun 2025 aikana. Pidetyt haastattelut on eritelty tarkemmin *liitteessä 1*. Haastatteluita pidettiin 9 kappaletta ja yhden haastattelun kesto oli keskimäärin noin 40 minuuttia. Haastatteluista kahdeksan toteutettiin suomen kielellä ja yksi englanniksi. Haastattelun kieleksi valikoitui englanti, sillä haastateltava oli ruotsinkielinen.

Kaikki haastattelut tallennettiin haastateltavien luvalla. Haastateltaville kerrottiin, että tallennettu materiaali hävitetään tutkimuksen jälkeen, eikä lopullisesta työstä saa selville, mitä yksittäiset haastateltavat ovat vastanneet eikä valmiista tutkimuksesta voi tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. Haastateltaville kerrottiin myös laajasti tutkimuksen tarkoituksesta sekä mihin tutkimustuloksia hyödynnetään. Näin varmistetaan tutkimuksen anonymiteetin säilyminen sekä tutkimuksen eettisyys. Haastatteluiden jälkeen haastattelumateriaali litteroitiin. Litterointiprosessissa käytin apuna Teamsin transkriptio -ominaisuutta, joka litteroi aineistoa suoraan reaaliajassa haastattelun aikana. Litteroitu aineisto täytyi kuitenkin vielä käydä itse läpi, sillä ohjelman tuottamassa litterointimateriaalissa oli paikoittain virheitä. Litteroitua tekstiä tuli yhteensä 84 sivua. Aineiston keräämisen ja sen litteroinnin jälkeen aloitin aineiston analysointiprosessin.

### 3.3 Aineiston analysointimenetelmät

Tutkimuksen aineisto analysoitiin aineistolähtöisesti. Analysointiprosessin tavoitteena on kuvailla, tulkita sekä ymmärtää tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä, jotta aineistosta saadaan luotua kokonaisuus, jonka avulla voidaan luoda rikas ja perusteltu tulkinta ilmiöstä. Aineiston analyysitapoja on monia ja niistä yleisimmin käytettyjä ovat aineistolähtöinen, teoriasidonnainen sekä teorialähtöinen analysointi. Analysointimenetelmän valinnassa tärkeä tekijä on teorian rooli tutkimuksessa. (Puusa 2020.) Koska tässä tutkimuksessa ei ole yhtä sitä ohjaavaa teoriaa, tämä tutkimus toteutetaan aineistolähtöisenä. Tämä tarkoittaa sitä, että aineistoa käsitellään ilman, että sitä ohjataan ennalta asetetuilla teorioilla tai käsitteillä. Teemat ja merkitykset nousevat siis suoraan aineistosta.

Aloitin analysointiprosessin lukemalla haastatteluista litteroitua tekstiä uudelleen ja uudelleen, jotta sain muodostettua kattavan kokonaiskuvan aineistosta. Tämän jälkeen aloin alleviivaamaan tekstistä tärkeitä kohtia, jotka mielestäni olivat olennaisia tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta. Tämän vaiheen suorittuani olin muodostanut kattavan kuvan aineistosta sekä niistä teemoista, jotka nousivat haastatteluissa esiin eniten. Aloin siirtämään näitä alkuperäisiä ilmauksia erilliseen tiedostoon, jossa aloin ryhmittelemään alkuperäisilmauksia omiin luokkiinsa. Aineiston luokittelu toi esiin yhteyksiä, toistuvuuksia sekä poikkeuksia aineistosta. Tässä vaiheessa myös muokkasin alkuperäisilmauksia paremmin kuvaavimmiksi termeiksi. Luokittelussa alkoi syntyä selkeitä omia luokkia, kuten ”lainsäädännölliset eroavaisuudet”, ”kielelliset eroavaisuudet”, ”byrokratian ilmeneminen”, ”toimintatavat eroavaisuuksien hallitsemiseksi” ja niin edelleen. Yhteensä näitä luokkia muodostui 17 kappaletta, jotka vielä merkitsin eri väreillä aineiston hahmottamisen helpottamiseksi. Laajaa aineistoa oli helpompi käsitellä sen luokittelun vuoksi ja palasin takaisin kolmeen tutkimuskysymykseeni. Tein päätöksen, että luokittelisin aineistoni kolmeen pääluokkaan ja niiden alaluokkiin, sillä näin pystyisin parhaiten vastaamaan tutkimukselleni asettamiin tutkimuskysymyksiin. Yhdistelin 17 muodostamaani luokkaa vielä keskenään, kuten kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet omaan luokkaansa sekä taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet omaansa. Näin syntyi yhteensä kolme pääluokkaa, niiden alle 8 alaluokkaa sekä kaikkia pääluokkia yhdistävä luokka. Luokitteluprosessin päätteeksi laaja aineisto oli muuttunut jäsennellyksi sekä hallittavaksi, jonka avulla tulosten raportointi helpottui.

## 4 TAPAUSSKOHTTEENA TORNIO-HAAPARANTA ALUE

Tässä luvussa esittelen tarkemmin tapaustutkimuksen kohdetta eli Tornio-Haaparanta aluetta. Tapauskohteen tunteminen sekä sen historian ymmärtäminen on tärkeää tutkimuksen kannalta, jotta ymmärretään paremmin sen tausta ja toimintaympäristö. Kyseisen alueen rajayhteistyön luonnetta voi osittain selittää alueen yhteisen historian avulla, joten historiallinen katsaus alueeseen on paikallaan. Näin ymmärretään paremmin, miksi ja miten alueesta on muotoutunut sellainen, kun se tänä päivänä on. Mielenkiinto tutkia juuri kyseistä aluetta nousi siitä, että olen itse kotoisin kyseiseltä alueelta. Tornion ja Haaparannan raja-alue on tärkein Suomen ja Ruotsin välinen rajanylityspaikka sekä Tornionjokilaakson keskus. Kaupungit muodostavat maailmanlaajuisessa mittakaavassa erityislaatuisen kaksoiskaupungin HaparandaTornio, missä toteutetaan rajatonta yhteistyötä usealla eri osa-alueella. (Haparandatornio n.d.) Kuten *kuviosta 1* huomaa, Tornion ja Haaparannan keskusta-alueet ovat muotoutuneet yhteen ja valtioiden välinen raja kulkee niiden keskeltä. Tämä tekee alueen asukkaiden arjesta niin ainutlaatuisen, sillä valtakunnan rajan voi ylittää lähes huomaamattaan. Tornionjoki toimii valtioiden välisenä luonnollisena rajana, mutta Tornion keskusta-alue sijaitsee käytännössä Ruotsin puolella. Tämä johtuu historiallisista tekijöistä, kun Haminan rauhan rajanvedon yhteydessä Tornion kaupunki haluttiin säilyttää osana Venäjää (Vahtola 2010, 66–77). Keskusta-alueiden kaupat, kadut, ravintolat sekä palvelut sulautuvat toisiinsa niin saumattomasti, että rajan voi lähes unohtaa. Tämä fyysinen läheisyys tarjoaa ainutlaatuisen mahdollisuuden kokea kahden valtion arki yhtä aikaa, kun kävellen toisesta valtiosta toiseen pääsee vain muutamassa minuutissa.



*Kuvio 1: Tornion ja Haaparannan kartta (Lähde: Google Maps)*

#### **4.1 Tornio ja Haaparanta – Kaupungit kahden valtion rajalla**

Tornio on Lapissa Tornionjoen ja Perämeren yhtymäkohdassa Suomen ja Ruotsin rajalla sijaitseva kaupunki. Tornio kuuluu Lapin maakuntaan ja on osa Meri-Lapin aluetta. Vuonna 2023 Torniossa oli asukkaita 21 018 (Tilastokeskus n.d.). Kaupungin kokonaispinta-ala on 1348, 83 km<sup>2</sup> ja se on Suomen 84:nneksi suurin kaupunki pinta-alaltaan. Tornion naapurikuntia ovat Keminmaa, Tervola, Ylitornio sekä Ruotsin Haaparanta. Tornio kuuluu Lapin hyvinvointialueeseen sekä Meri-Lapin työllisyysalueeseen. Tornio on teollisuuden, kaupan sekä logistiikan keskus ja alueen suurin työnantaja on ruostumatonta terästä valmistava Outokumpu. Lisäksi alueella käydään vilkasta rajakauppaa erityisesti vähittäiskaupan alalla ja siellä toimii useita matkailu- ja palvelualan yrityksiä. Lisäksi Tornio on tunnettu sen kalastusmahdollisuuksista, sillä Tornionjoki on Euroopan merkittävimpiä lohestusjokia. Tornio on Lapin vanhin kaupunki ja se on perustettu vuonna 1621. Tarkalleen kaupunki sai kaupunkioikeutensa 12. toukokuuta 1621. Tornion kaupungin perusti Kustaa II Aadolf samaan aikaan 13 muun kaupungin kanssa. Perustamisaikaan Tornio oli myös maailman pohjoisin kaupunki sekä pohjoisen suurin kaupankäynnin keskus. Tornion historian kenties merkittävin

tapahtuma oli kuitenkin vuonna 1809, kun Haminan rauhan yhteydessä Tornionjokeen vedettiin valtakunnan raja ja näin ollen Tornioista tuli rajakaupunki. Tämän seurauksena Tornioista tuli venäläinen kaupunki, mikä näkyi kaupungin katukuvassa. (Teerijoki, 2021.)

Haaparannan kunta on Ruotsissa Norrbottenin maakunnassa Ruotsin ja Suomen rajalla sijaitseva kunta. Haaparannalla asukkaita on 9 177 (Ekonomifakta n.d.). Haaparannan naapurikuntia ovat Ruotsin puolella Övertorneå ja Kalix sekä Suomen puolella Tornion kaupunki. Haaparanta on yksi Ruotsin pienimmistä kunnista, mutta on rajakaupunkina merkittävä markkinapaikka. Haaparannan talous onkin pitkälti sidottuna rajakauppaan ja siellä sijaitsee esimerkiksi maailman pohjoisin Ikea-tavaratalo. Haaparanta on useille suomalaisille tunnettu kauppapaikkana ja alue onkin tunnettu ostoturismista, kun suomalaiset suuntaavat sinne ostamaan esimerkiksi nikotiinituotteita, makeisia ja virvoitusjuomia. Haaparanta sijaitsee myös strategisesti tärkeässä paikassa, sillä sen rautatieyhteys on kansainvälisesti tärkeä. Se on ainoa rautatie, joka yhdistää Ruotsin Suomeen ja Venäjään. (Haparanda n.d.) Haaparannalla on laaja suomea puhuva väestö, sillä Haaparannalla ruotsalaisia on vain noin 75 % väestöstä (Lipott 2011).

Haaparanta perustettiin vuonna 1812 korvaamaan Venäjälle menetettyä Tornion kaupunkia. Haaparanta sai kaupunkioikeudet vuonna 1842 ja sen ruotsinkieliseksi nimeksi tuli Haparanda (Ruotsala 2011). Kaupunki perustettiin turvaamaan rajanvedon hajottamaa rajakauppaa Kuninkaallisen majesteetin määräyksestä Nikkalaan vuonna 1812 ja sen ensimmäiseksi nimeksi tuli Carl-Johanin kaupunki. Kauppiat eivät kuitenkaan halunneet asettua Carl-Johanin kaupunkiin ja ensimmäisten vuosien aikana kaupungissa asui vain muutama kymmenen asukasta. Myös kaupungin siirtämistä Kalixjoen suulle pohdittiin, mutta se ei saanut tukea. Myöhemmin Ruotsin Kuninkaallinen Majesteetti määräsi nimenvaihdon Carl-Johanin kaupungista Haaparannaksi. Kaupungin läheisyyteen vain muutaman kilometrin päähän kehittyi Haaparannan kauppala, joka oli kaupungista erillään toimiva kauppapaikka. Kuitenkin 1840-luvulla Haaparannan kauppala oli syrjäyttänyt samannimisen kaupungin, kun joen varrella toimivan kauppalan väkiluku kasvoi jatkuvasti, kun taas Haaparannan kaupungissa (entinen Carl-Johanin kaupunki) ei ollut edelleenkään asukkaita. Tämän vuoksi vuonna 1842 Haaparannan kauppalalle haettiin kaupungin valtuuksia ja se sai haltuunsa myös entisen Haaparannan kaupungin toiminnot. Kuninkaallinen majesteetti antoi Haaparannan kauppalalle 10.joulukuuta vuonna 1842 julistuksen kaupunginvaltuuksien siirrosta Haaparannan kauppalalle ja aikaisempi julistus Carl-Johanin kaupungin perustamisesta vuodelta 1812 kumottiin. (Hederyd 2010, 158–171.)

Tornio ja Haaparanta molemmat kuuluvat maantieteelliseen alueeseen nimeltään Tornionlaakso. Maantieteellisen sijainnin lisäksi alue muodostaa yhtenäisen murrealueen sekä alueella on yhteinen historiallinen tausta, sillä alue on kuulunut samaan Ruotsin Länsipohjan maakuntaan vuoteen 1809 asti. Tornionlaakso on raja-alue, joka ulottuu Pohjois-Suomen ja Pohjois-Ruotsin alueelta Pohjois-Norjaan asti. Rajayhteistyön kehittämiseksi alueelle perustettiin vuonna 1987 Tornionlaakson neuvosto. Neuvosto koostuu 15 jäsenkunnasta kaikista kolmesta maasta. Suomesta jäsenkuntia ovat Tornio, Ylitornio, Pello, Kolari, Muonio, Enontekiö sekä Kittilä. Ruotsista jäsenkuntia ovat Haaparanta, Övertorneå, Pajala sekä Kiiruna ja Norjasta Omasvuono, Kaivuono, Raisi sekä Yykeä. Tornionlaakson neuvoston strategian mukaan se on pohjoismaista rajat ylittävää yhteistyötä tekevä organisaatio, jonka visiona on olla integroitunein rajavyöhyke, jossa sen asukkaat voivat elää, opiskella, työskennellä sekä yrittää turvallisessa ja puhtaassa ympäristössä rajat ylittäen, niin kuin valtakunnanrajoja ei edes olisi. (Tornionlaakson neuvosto n.d.) Tornionlaakson kuntien välillä oli pidetty yhteistyökokouksia vuodesta 1982 lähtien ja tarve yhteisen neuvoston perustamiselle lähti näistä kokouksista, kun yhteistyötä haluttiin tiivistää entisestään. Jo ensimmäisinä toimivuosinaan Tornionlaakson neuvosto käynnisti monia hankkeita, jotka ovat edelleen tärkeä osa sen työtä. Neuvostoon kuuluvien kuntien johdot ovat tavanneet toisiaan jo vuosikymmenien ajan, ja yhteistyö on johtanut moniin konkreettisiin tuloksiin. Tornionlaakson neuvoston yhteistyö on osa pohjoismaista yhteistyötä, jota tulisi edelleen rakentaa ja voimistaa. (Hagström 2010, 417–431.)

## **4.2 Rajan uudelleenmäärittelyn vaikutukset Tornionlaaksossa**

Suomen ja Ruotsin välinen nykyinen valtionraja määriteltiin Suomen sodan jälkeen Haminan rauhansopimuksessa syyskuussa vuonna 1809. Suomen sodan taustalla oli eurooppalainen suurvaltapoliittikka, joka johti Venäjän hyökkäykseen Ruotsiin osana Napoleonin sotia. Ruotsin kuningas Kustaa IV ei ollut suostunut liittymään osaksi Englannin vastaista kauppasaartoa, jonka vuoksi Napoleon antoi Venäjälle tehtävän taivuttaa Ruotsi osaksi saartoa ja näin Suomen sota sai alkunsa. (Vahtola 2010, 66–67.) Ennen sotaa Suomen alueet kuuluivat vielä Ruotsille, joten sodan päätyttyä rauhansopimuksessa määriteltiin, että Venäjän ja Ruotsin välinen raja kulkee Tornionlaakson eteläosissa Tornionjoen syvintä väylää muualla paitsi Tornion kaupungin kohdalla ja koko Suomi luovutettiin Venäjälle (Teerijoki 2010, 83). Rajanvedon yhteydessä Ruotsi menetti kolmasosan alueestaan sekä neljännesosan kansastaan (Hårdstedt 2010, 53).

Alun perin uutta rajaa määriteltäessä Venäläiset halusivat rajan kulkevan Kalixjoen kohdalta, kun taas ruotsalaiset halusivat rajan enemmän itään. Venäläisten ehdotus uudesta rajasta olisi säilyttänyt Tornion ja Haaparannan alueen yhtenäisenä alueena. (Lipott 2011.) Venäjän keisari vaati tiukasti Kalixjokea rajaksi pohjoisessa sekä Ahvenanmaan liittämistä osaksi Venäjää. Tähän ruotsalaiset eivät aluksi suostuneet, vaan ehdottivat rajan kulkua Kemijoen kohdalta. Neuvotteluiden edetessä tunnustettiin, että rauha olisi pian saatava ehdoilla millä hyvänsä, mutta kumpikaan ei ollut valmis luopumaan omista vaatimuksistaan. Ratkaisevissa neuvotteluissa Haminassa 5. syyskuuta 1809 esitettiin kompromissi, jossa Ruotsin neuvottelija Anders Fredrik Skjöldebrand ehdotti rajan kulkua Tornionlaakson kohdalta. Skjöldebrand vetosi neuvotteluissa moraalisiin seikkoihin ja korosti Kalixjoen olevan vanha osa Ruotsin isänmaata, joka haluttiin pitää. Keisari suostui kompromissiin, mutta vain siten, että Tornion kaupunki jäisi osaksi Venäjää. Lopulta rauha saatiin aikaan 17. syyskuuta 1809 koviin neuvotteluiden seurauksena. Neuvotteluiden aikana Tornionjokilaakson asukkailta ei kysytty mielipidettä uudesta rajasta, mutta rauhansopimuksessa määrättiin, että Torniolaisilla oli oikeus muuttaa vuoden 1815 loppuun saakka Ruotsiin. (Vahtola 2010, 66–77.)

Suomen sodan jälkeen syntyi ensimmäistä kertaa aluekokonaisuus nimeltään Suomi, joka siirtyi omana suuriruhtinaskuntana osaksi Venäjän keisarikuntaa. Tämä olikin Suomen historian kannalta tärkeää, sillä se toimi eräänlaisen lähtölaukauksena kohti valtiollista itsenäisyyttä. (Vahtola 2010, 66.) Näin syntyi nykyinen Suomen ja Ruotsin välinen raja, joka jakoi kahtia aiemmin yhtenäisen suomenkielisen talous- ja kulttuurialueen. Rajan lopullinen uudelleenmäärittely jakoi kahtia myös sosiaalisesti yhtenäisen alueen, sillä alueen väestöä asui Tornionjoen molemmin puolin sijaitsevilla kylillä ja näin ollen raja katkaisi vanhoja naapurus- ja sukulaisuussiteitä sekä perinteiset kauppa-alueet. (Lipott 2011.) Tämän vuoksi Venäjän vallan alle joutuminen otettiin Torniossa vastaan hämmentävin ja epävarmoin tuntein. Tornion kaupunki oli jo pitkään ollut tärkeä kauppakaupunki, mutta rajan vedon yhteydessä sekä Tornionlaakson yhtenäisen kauppa-alueen jakaantuessa Lapin merkittävimmät kauppapaikat Matarengissä ja Pajalassa jäivät Ruotsin puolelle. Pelko kaupankäynnin kuihtumisesta oli aiheellinen, sillä suuri osa Tornion varakkaimmista kauppahuoneista siirtyi rajan toiselle puolelle säilyttääkseen vanhat kauppareitit Tukholmaan ja kaupungin väkiluku väheni 1810-luvulla viidenneksellä. (Teerijoki 2010, 83–84.)

Tornion ja Haaparannan alueiden lisäksi myös muut Tornionjokivarren kylät jakautuivat kahtia ja menettivät alueita sekä asukkaita. Tämän vuoksi nykyisinkin Suomen ja Ruotsin rajan molemmin

puolin on samannimisiä kyliä, kuten Karunki ja Karungi sekä Ylitornio ja Övertorneå. (Ruotsala 2011.) Sosioekonomisesta näkökulmasta joen eri puolilla eläneiden ihmisten välillä ei ollut merkittäviä eroja ja Ruotsin puolella asuvat luettiin yhä olevan suomalaisia, koska heidän kielensä oli edelleen suomi (Elenius 2010, 342). Rajan uudelleenmäärittely jättikin Ruotsin puolelle noin 40 000 suomenkielistä asukasta (Ruotsala 2010, 399). Vaikka raja erotti ihmiset hallinnollisesti, jokivarren asukkaat jatkoivat pitkään yhteydenpitoa perhesiteiden, kaupankäynnin ja yhteisten perinteiden kautta. Raja ei siis alkuvaiheessa muodostanut selvää kulttuurista rajaa, vaan ennemminkin hallinnollisen linjan, joka kulki keskellä yhtenäistä kieli- ja kulttuurialuetta.

Rajan uudelleenmäärittelyllä on ollut suurta vaikutusta tornionlaaksolaiseen identiteettiin. Vuoden 1809 rauhanteon yhteydessä ja Suomen liittyessä osaksi Venäjää, Suomesta tuli osa Venäjän suuriruhtinaskuntaa, jolla oli merkittävästi itsemääräämisoikeutta. Suomi sai säilyttää Ruotsin vallan aikaisen perustuslain, luterilaisen uskonnon sekä oman rahayksikön, mutta Ruotsin valtiopäivät korvattiin Suomen maapäivillä. Tornionlaakso pysyi edelleen useita vuosikymmeniä yhteisenä kulttuurisena alueena, jota yhdisti yhteiset perinteiset uskonnolliset arvot. Väestö rajan molemmin puolin oli edelleen kirjoilla vanhassa kirkossaan, vaikka se olisi sijainnut rajan toisella puolella. Aina 1800-luvun puoliväliin asti ihmiset käsittivät alueen yhtenäiseksi Tornionlaaksoksi ja siellä vallitsi yhteinen suomalainen identiteetti. Kuitenkin näiden kahden kansakunnan väliset päämäärät alkoivat erkaantua 1860-luvulla, ja Suomi pyrki erkaantumaan kulttuurisesti Ruotsista. Suomessa kulttuurinen kärjistyminen ilmeni voimakkaana vastakkainasetteluna suomalaisten ja suomenruotsalaisten välillä ja suomalaisten lisääntyvä itsetunto näkyi ruotsalaisen politiikan vastustamisena Tornionlaaksossa. (Elenius 2010, 336–351.)

Suomen itsenäistyttyä vuonna 1917 oltiin Tornionlaaksossa uudessa tilanteessa; nyt Haaparanta ja Tornio sijaitsivat kahden itsenäisen valtion rajalla, ja niistä tuli itsenäisen Suomen ja Ruotsin tärkein rajanylityspaikka. Kielipoliittisten vastakkainasetteluiden rinnalle nousi luokkaristiriidat ja poliittisesti erilainen tilanne monimutkaisti tornionlaaksolaista identiteettiä. Sotien myötä Suomen ja Ruotsin Tornionlaaksot olivat 1920-luvulla yhä enemmän erkaantuneet toisistaan, vaikka molemmilla puolilla ensisijaisena kielenä oli yhä edelleen suomi. Ruotsin valtion yhtenäistämispoliitiikan vuoksi Ruotsin tornionlaaksolaiset korostivat vielä 1970-luvulle saakka enemmän poliittista samastumista Ruotsiin kuin suomalaista kulttuuriperintöään. Tämä historiallinen kehitys on muuttanut aiemmin yhtenäistä identiteettiä. Vuonna 1981 perustettiin järjestö nimeltään Svenska Tornedalingarnas Riksförbund – Tornionlaaksolaiset, jonka tavoitteena oli Tornionlaakson kielen ja kulttuurin elävöittäminen ja yhtenäistäminen. Lisäksi

vuonna 2000 tornionlaaksolaiset luettiin viiden kansallisen vähemmistön joukkoon ja meänkieli sai vähemmistökielen aseman yhtenä viidestä vähemmistökielestä. (Elenius 2010, 336–351.) Nämä kehityskulut osoittavat, kuinka historialliset, poliittiset sekä kulttuuriset muutokset ovat muovanneet Tornionlaakson identiteettiä. Vaikka alueen asukkailla on yhteinen kieli ja perinteet, valtioiden rajat ja kansalliset politiikat ovat vaikuttaneet identiteetin muotoutumiseen. Meänkielen virallinen tunnustaminen ja kulttuurinen elvytys ovat viime vuosikymmeninä vahvistaneet alueellista yhteenkuuluvuutta ja tuoneet esiin Tornionlaakson ainutlaatuisen aseman kahden kansakunnan rajalla.

Valtioiden välisestä rajasta erityisen tekee se, että raja on ollut avoin lukuun ottamatta ensimmäistä ja toista maailmansotaa sekä sotien jälkeisiä lyhyitä ajanjaksoja, kuten koronapandemiaa. Rajasta käytetäänkin usein nimityksiä ”rajaton raja” tai ”maailman rauhallisin raja”. Poikkeusaikoja lukuun ottamatta päivittäinen kanssakäyminen rajan yli on tärkeä osa Tornionlaakson asukkaiden arkea ja rajan voi ylittää lähes huomaamattomasti. Rajan avoimuus on mahdollistanut tiiviin sosiaalisen, taloudellisen sekä kulttuurisen vuorovaikutuksen asukkaiden välillä, mikä on vahvistanut rajaseudun omaa identiteettiä.

### **4.3 Tornion ja Haaparannan yhteistyöorganisaatio Provincia Bothniensis**

Vuonna 1987 perustettiin Tornion ja Haaparannan välinen yhteistyöorganisaatio edistämään, laajentamaan sekä syventämään rajakaupunkien välistä yhteistyötä. Yhteistyöorganisaation nimeksi tuli Provincia Bothniensis. Jo perustusvaiheessa yhteistyön tavoitteena oli saada taloudellisia säästöjä, parantaa kaupunkien kilpailukykyä, saada alueelle näkyvyyttä, tehdä Tornio ja Haaparanta tunnetuksi kuntien välisestä rajayhteistyöstä sekä säilyttää kuntien palvelutaso taloudellisesta niukkuudesta huolimatta. (Nousiainen 2010, 434.) Yhteistyön ensimmäinen suuri hanke oli kaupunkien yhteinen jätevedenpuhdistuslaitos, joka perustettiin Haaparannan Tervahoviin vuonna 1972 (Teerijoki 2021). Tästä alkoi kuntien välinen tiivis rajayhteistyö, joka on vuosien varrella laajentanut toimintaansa eri toimialoille ja saanut aikaan merkittäviä projekteja, jotka ovat vaikuttaneet alueen elinvoimaisuuteen positiivisesti.

Tornion ja Haaparannan kuntien välinen yhteistyö on yksi menestyneimmistä esimerkeistä rajat ylittävästä yhteistyöstä Euroopassa (Lipott 2011). Yhteistyö on vuosien varrella monilta osin ylittänyt sille asetetut tavoitteet ja ehkä merkittävimpiä yhteistyön saavutuksia ovat olleet esimerkiksi kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen yhteistyö, vapaa koulunkäynti rajan molemmin puolin, kielikoulu, palo- ja pelastustoimen yhteistyö, yhteinen jätevedenpuhdistamo, kaukolämpöverkkojen yhdistäminen, matkailutoiminta, liikuntatoimi sekä paljon muuta. Menestyksekkään yhteistyön yksi merkittävimmistä hankkeista on vuonna 1996 käynnistetty Rajalla-På Gränsen -projekti, joka valmistui vuonna 2008. Rajalla På Gränsen on kaupunkien yhdistävä yhteinen kauppakeskus, joka symboloi kaupunkien välistä yhteistyötä ja sijaitsee maiden rajalla. Lisäksi IKEA-liikkeen avaaminen Haaparannalle lisäsi alueen kiinnostusta ja vuodesta 2005 lähtien Tornio-Haaparantaan on rakennettu noin 150 000m<sup>2</sup> uutta liiketilaa. Tämä on synnyttänyt alueelle satoja työpaikkoja ja lisännyt alueen turismia. (Nousiainen 2010, 436.)

Tornion ja Haaparannan välisessä yhteistyössä alkoi uusi vaihe 1990-luvun lopulla Neuvostoliiton hajottua sekä Suomen ja Ruotsin liittyttyä Euroopan unionin jäseniksi vuonna 1995. Unionin jäsenyys toi mukanaan uudenlaisia mahdollisuuksia harjoittaa rajayhteistyötä sekä muutti yhteistyötä tiiviimmäksi ja tavoitteellisemmaksi. Lisäksi EU-jäsenyyden myötä tärkeäksi rajayhteistyön muodoksi on tullut unionin poliittisesti sekä taloudellisesti tukema Interreg-yhteistyö. Suomen ja Ruotsin raja-alueen kunnat, yhdistykset ja muut toimijat voivat hakea rahoitusta Interreg A Pohjoisen-osaohjelmasta. (Prokkola 2010a, 384.) Tornion ja Haaparannan kaksoiskaupunki kuuluu Interreg Aurora -ohjelmaan, joka tarjoaa mahdollisuuksia rajat ylittävän yhteistyön kehittämiseksi Euroopan pohjoisimmissa osissa ja Saamenmaalla. Viimeisimpänä Tornionlaakson lippokalastushanke *Torne Vallet Dipnet Culture* sai noin 530 000 euroa rahoitusta Interreg Auroran kautta, joka on noin 65 % hankkeen kokonaisbudjetista. Hankkeen avulla suojellaan ja pyritään säilyttämään alueen satoja vuosia vanha kulttuuriperintö ja sen siirtyminen tuleville sukupolville. (Interreg Aurora n.d.)

Suomen ja Ruotsin raja-alueella yhteistyötä on harjoitettu eri tavoin riippuen rajan avoimuudesta ja rajoituksista. Rajayhteistyössä voidaan erottaa erityisesti kolme eri vaihetta. Ensimmäinen vaihe on 1950-luvulla alkanut Pohjoismainen alueiden välinen yhteistyö ja tällöin Suomen ja Ruotsin rajayhteistyötä kehitettiin etenkin Pohjoiskalottikomitean kautta. Toinen vaihe on 1980-luvulla alkanut paikallisen yhteistyön ja aktivoitumisen vaihe. Tällöin meänkieliset aktivoituivat

sekä perustettiin kyläyhdistyksiä, jotka vaikuttivat ruohonjuuritasolla. Vuosikymmenen lopulla alkoi myös alueen virallinen yhteistyö, jonka mahdollisti valtiosopimus kuntien välisestä yhteistyöstä Pohjoismaiden välillä vuonna 1979. Yhteistyön kolmas vaihe alkoi 1990-luvulla Neuvostoliiton hajoamisen sekä Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien myötä. Unionin jäsenyyden myötä rajayhteistyöstä on tullut entistä tiiviimpää ja tavoitteellisempää. (Prokkola 2010a, 382–384.)

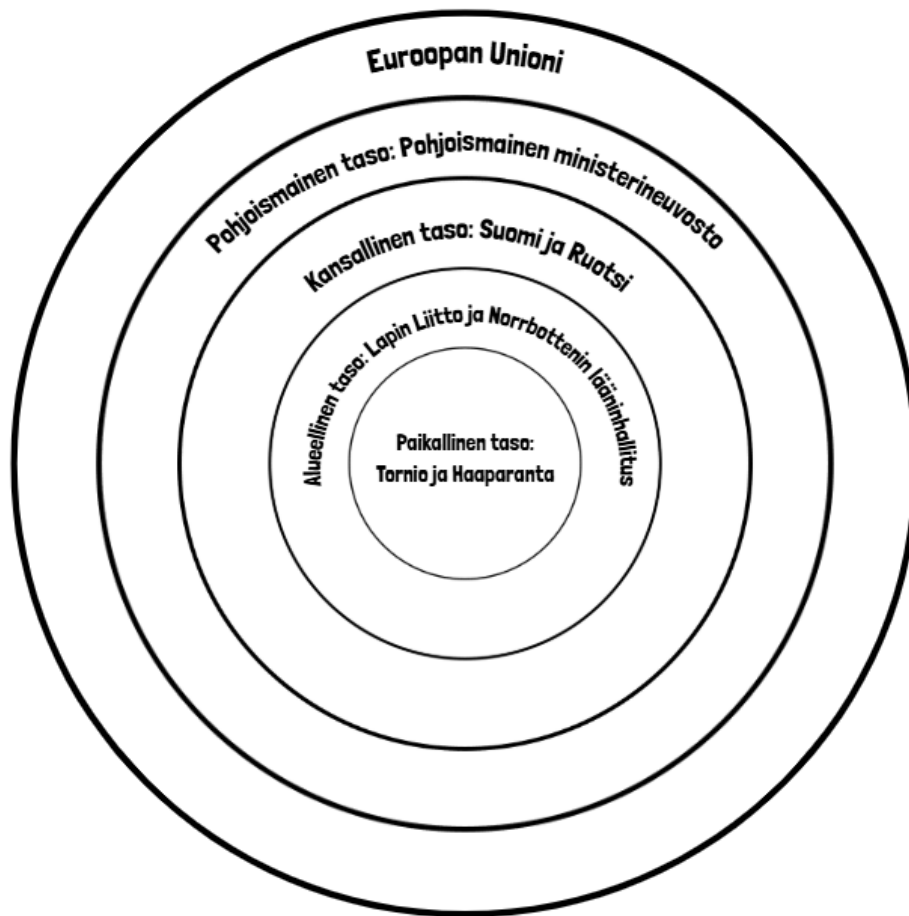
Prokkolan (2010b, 385–388) mukaan rajat ylittävää yhteistyötä Tornionlaaksossa voidaan tarkastella historiallisten muutosten lisäksi maantieteellisten, poliittisten, hallinnollisten, taloudellisten sekä sosio-kulttuuristen tekijöiden kautta. Maantieteellisesti Tornion ja Haaparannan keskusta-alueet sijaitsevat lähempänä toisiaan kuin vastaava keskusta oman maan sisällä. Maantieteellisen läheisyyden vuoksi yhteistyön avulla voidaan ratkaista fyysiseen ympäristöön liittyviä asioita tehokkaammin yhteisten resurssien avulla. Poliittiset tekijät voivat sekä vaikeuttaa että edesauttaa yhteistyötä. Molemmissa valtioissa Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen on voimakasta, eli kansalaiset on integroitu osaksi omaa valtiota, jonka vuoksi yhteistyöverkostot ovat vahvempia valtioiden sisällä kuin niiden välillä. Rajayhteistyöorganisaation toimintamahdollisuudet ja laillinen asema onkin pitkälti sidottu kansallisten hallinnollisten organisaatioiden ja instituutioiden päätösvallan alle. Kolmanneksi rajayhteistyön motiiveja voidaan ymmärtää suhteessa raja-alueella sekä kansallisissa ja ylikansallisissa poliittisissa ja taloudellisissa rakenteissa tapahtuneisiin muutoksiin. On siis siirrytty kohti politiikkaa, jossa ensisijaisena tavoitteena on kansallisen kilpailukykyyn parantaminen alueiden tasapuolisen kehityksen sijaan. Tätä siirtymää on kompensoitu EU-ohjelmilla ja rahoituksella. Sosio-kulttuurisesta näkökulmasta Tornionlaakson kulttuurinen ja kielellinen yhtenäisyys lisää rajayhteistyön mahdollisuuksia.

Tornion ja Haaparannan välistä yhteistyötä toteutetaan monitasoisesti. Molempien kaupunkien kaupunginhallitukset kokoustavat yhdessä 2–3 kertaa vuodessa. Tämän lisäksi kaupunkien kaupunginvaltuustojen valtuutetut kokoustavat kerran vuodessa yhdessä. Kokoukset järjestetään vuorotellen Torniossa ja Haaparannalla. Luonteeltaan kokoukset ovat tiedotus- ja valmistelukokouksia, joissa käsitellään ajankohtaisia ja yleisiä asioita. Yhteistyön helpottamiseksi on myös perustettu erillinen TornioHaparanda hallitus, joka muodostuu molempien kuntien viidestä valtuutetusta. Tämä hallitus vastaa rajayhteistyön koordinoinnin ja kehittämisen

johtamisesta sekä seuraa talousarviota, valmistelee asioita, antaa suuntaviivoja työryhmille sekä koordinoi ja resursoi yhteishankkeita. TornioHaparanda hallituksen kokouksiin osallistuvat myös Tornion kaupunginjohtaja, Haaparannan kunnanneuvos sekä Tornion kehitysjohtaja. Hallitus valitsee keskuudestaan kahdeksi vuodeksi hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulee olla eri kaupungeista. Puheenjohtajuus vaihtuu myös vuorotellen. Lisäksi Tornion kaupunginjohtajat, Haaparannan kunnanneuvos sekä kehitysjohtaja toimivat johtoryhmänä, jotka valmistelevat hallituksen kokoukset. Kunnat ovat palkanneet myös yhteisen rajayhteistyön kehittäjän, jonka tehtävänä on seurata Tornion ja Haaparannan välisen yhteistyön kehittymistä sekä koordinoita rajayhteistyötä. Rajayhteistyön kehittäjä toimii osana TornioHaparanda toimistoa, jossa vastataan muun muassa rajayhteistyön päivittäisestä hallinnosta. Viimeisenä rajayhteistyön toiminta jakautuu eri sektoreihin, kuten tekniikkaan, sivistykseen, kulttuuriin sekä elinkeinoelämään, joissa yhteistyötä toteutetaan yhteistyöryhmissä. Tämä mahdollistaa monipuolisen ja kattavan yhteistyön kaupunkien välillä. (Tornion ja Haaparannan toimintamalli 2022.)

Tornion ja Haaparannan välisestä yhteistyöstä on säädetty pääsopimuksella, joka määrittelee yhteistyön tavoitteet, organisaatorakenteen sekä toimintaperiaatteet. Sopimuksen taustalla on kuntien välinen pitkä historia yhteistyöstä, joka vakinaistettiin vuonna 1989. Vakinaistamisen yhteydessä sovittiin muun muassa yhteistyöorganisaation rakenteesta, yhteistyösihteerin virasta, vuotuisesta budjetista sekä yhteistyön painopisteistä. Pääsopimuksen lisäksi muun muassa yhteisistä palveluista, investoinneista sekä kehittämishankkeista on säädetty erillissopimuksilla. Viimeisin päivitys sopimukseen on vuodelta 2022. Pääsopimuksessa on määritetty, että Tornion ja Haaparannan välisen yhteistyön tavoitteena on resurssien tehokas hyödyntäminen sekä yhteisesti tarjottavien palveluiden ja kunnallisen toiminnan laajentaminen. Yhteistyöllä pyritään kehittämään taloudellisesti ja toiminnallisesti houkutteleva alue, joka erottuu kansainvälisesti huippuosaamisellaan ja tunnetaan rajayhteistyön edelläkävijänä. Yhteistyön viralliset kielet ovat suomi ja ruotsi. TornioHaparanda on Tornion ja Haaparannan vapaaehtoinen rajayhteistyöorganisaatio, joka vastaa kaupunkien välisen yhteistyön koordinoinnista sekä toteuttamisesta. Ruotsinkielisissä ja kansainvälisissä yhteyksissä organisaatiosta käytetään kuitenkin nimeä HaparandaTornio. Pääsopimuksen mukaan Tornion ja Haaparannan valtuustot määrittelevät TornioHaparandan rajayhteistyön strategiset ja vuosittaiset tavoitteet talousarviokäsittelyjen yhteydessä. Talousarvio hyväksytään vuosittain vuoden loppuun mennessä ja yhteistyön osapuolet jakavat kustannukset tasan (50/50-periaate), ellei muuta sovita.

Kuitenkin palvelu- ja projektikohtaista yhteistoimintaa järjestettäessä sovitaan tapauskohtaisesti kummankin kaupungin maksuosuus.



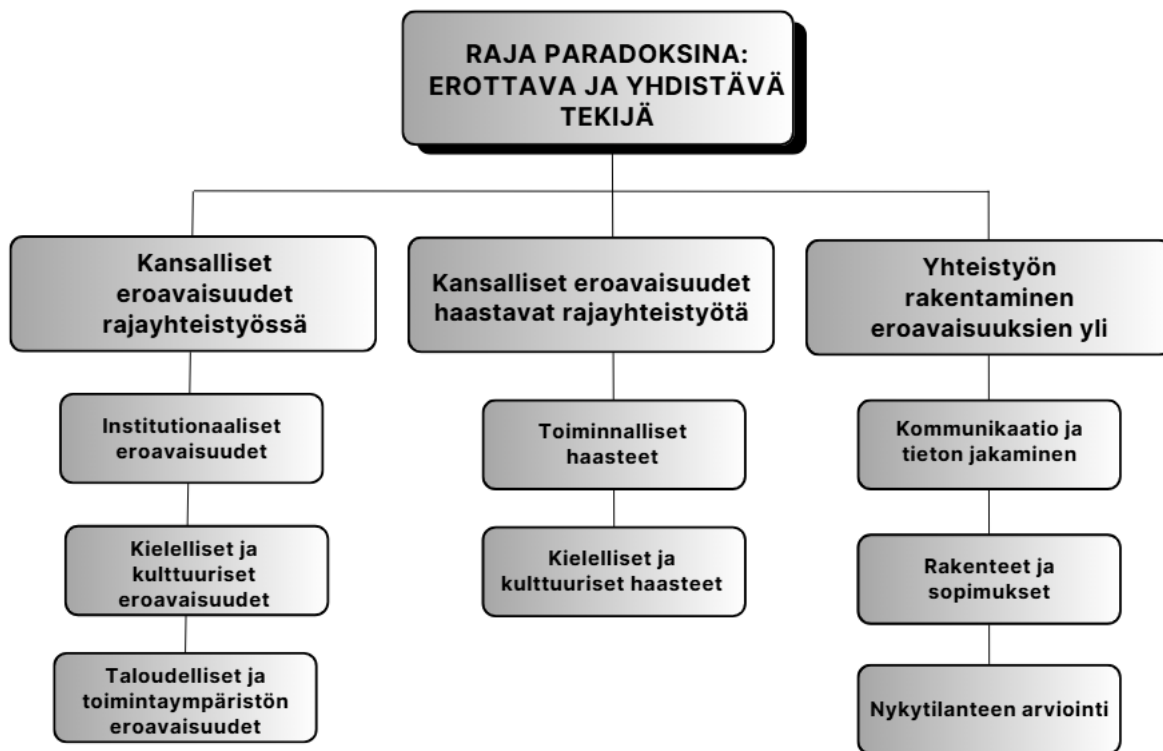
*Kuvio 2: Rajayhteistyön tasot*

Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä on useita siihen vaikuttavia tasoja, joita on havainnollistettu *kuviossa 2*. Jokaisella tasolla on oma roolinsa ja vastuunsa ja näiden tasojen hahmottaminen on olennaista yhteistyön toimintaympäristön hahmottamiseksi. Kuvion ytimessä on paikallinen taso, eli Tornio ja Haaparanta, jotka toteuttavat konkreettista yhteistyötä arjessa. Alueellisella tasolla toimijana on Suomessa Lapin liitto sekä sitä vastaava toimija Ruotsin puolelta, Norrbottenin lääninhallitus. Lapin liitto on mukana alueellisesti toteuttamassa rajat ylittävää yhteistyötä edistäviä ohjelmia ja mukana vahvistamassa Lapin alueen kilpailukykyä sekä elinolosuhteita hyödyntämällä rajat ylittävän yhteistyön mahdollisuuksia (Lapin liitto n.d.). Kansallisella tasolla rajayhteistyöhön vaikutetaan esimerkiksi poliittisilla päätöksillä sekä lainsäädännöllisten ja hallinnollisten kysymysten ratkaisemisella. Esimerkiksi nykyisen pääministerin Petteri Orpon hallitusohjelmaan (2023, 158) on kirjattu seuraavaa: ” Hallitus

huolehtii tiiviistä suhteista Ruotsiin, joka on Suomen läheisin kumppani. Suomi toimii aktiivisesti osana pohjoismaista viiteryhmää, syventää pohjoismaista integraatiota ja pyrkii purkamaan maiden välisiä rajaesteitä.” Kansallisesta tasosta seuraavana tasona on pohjoismainen yhteistyö, eli keskeisimpinä Pohjoismaiden neuvosto sekä Pohjoismaiden ministerineuvosto. Pohjoismainen yhteistyö pyrkii helpottamaan ihmisten, työntekijöiden ja yritysten liikkumista rajojen yli luomalla alueen, jossa voi asua ilman rajaesteitä. Rajaesteillä viitataan säädöksiin, hallinnollisiin määräyksiin ja toimintatapoihin, jotka vaikeuttavat kansalaisten liikkuvuutta tai yritysten toimintamahdollisuuksia Pohjoismaiden sisällä. Pohjoismaista yhteistyötä ohjaa Visio 2030, jonka mukaan Pohjolasta tulee maailman kestävin ja integroitunein alue vuoteen 2030 mennessä. (Pohjoismainen ministerineuvosto n.d.) Viimeiseksi ylimpänä tasona on Euroopan Unioni. Kuten aiemmin todettu, Euroopan unioni tarjoaa rahoitusta rajayhteistyöhankkeille sekä kehittää sääntelyä ja politiikkaa, joka tukee alueiden välistä integraatiota. Kuten näistä eri tasoista huomaa, rajayhteistyö on vahvoissa kantimissa ja sitä pidetään tärkeänä teemana eritasoisten toimijoiden keskuudessa.

## 5 TULOKSET

Tämän tutkimuksen tulokset pohjautuvat yhdeksään haastatteluun, jotka on analysoitu aineistolähtöistä analysointitapaa hyödyntäen luvussa kolme kuvatun prosessin mukaisesti. Aineiston luokittelun perusteella syntyi kolme pääluokkaa, niitä yhdistävä luokka sekä yhteensä 8 alaluokkaa. Seuraavaksi esittelen tutkimuksen tulokset aloittaen ensin luokittelun yhdistävästä luokasta ja tämän jälkeen jatkaen tulosten esittelyä yksi pääluokka sekä sen alaluokat kerrallaan. Tulosten raportoinnin tueksi olen nostanut aineistosta keskeisiä sitaatteja, joiden tarkoituksena on havainnollistaa tuloksia. Sitaatit myös lisäävät tulosten luotettavuutta sekä antavat äänen haastateltaville. Aineiston luokittelua on havainnoitu *kuviossa 3*. Aineiston pääluokat vastaavat kukin yhteen tutkimuksen tutkimuskysymyksistä ja niitä yhdistävä luokka linkittää ne yhteen yhdeksi kokonaisuudeksi.



*Kuvio 3: Aineiston luokittelu*

## 5.1 Raja paradoksina: erottava ja yhdistävä tekijä

Aineiston luokittelun perusteella muodostui pääluokkia yhdistävä luokka, *''raja paradoksina: erottava ja yhdistävä tekijä''*. Haastatteluaineiston perusteella Tornion ja Haaparannan välistä rajayhteistyötä jäsentää vahvasti rajan paradoksaalinen luonne. Raja ei siis ole vain yksiselitteisesti alueita erottava este, vaan se toimii yhtä aikaa myös yhdistävänä tekijänä, joka mahdollistaa uudenlaista yhteistyötä ja identiteettiä. Raja synnyttää byrokratiaa, hallinnollisia eroja ja kulttuurisia kitkoja, mutta samaan aikaan se tuottaa yhteistyön ainutlaatuisen luonteen sekä mahdollistaa alueen identiteetin rakentamisen, joka erottaa alueen muista. Valtioiden väliseen rajaan liittyy myös paljon historiaa yhteisestä menneisyydestä, joka toimii alueen asukkaita yhdistävänä tekijänä. Rajayhteistyö tuo yhteen alueen eri toimijoita, jotka pyrkivät löytämään yhteisiä ratkaisuja, rakentamaan luottamusta ja kehittämään yhteisiä käytäntöjä. Tämä kaksoisrooli tekee Tornion ja Haaparannan alueesta tutkimuksellisesti kiinnostavan, sillä yhteistyön arki rakentuu tasapainottelulle rajan tuottamien eroavaisuuksien sekä mahdollisuuksien välillä.

Koska analyysin muut luokat keskittyvät erityisesti eroavaisuuksiin ja niiden tuottamiin haasteisiin, avataan tässä kappaleessa rajan yhdistäviä elementtejä, joita haastatteluaineistossa nousi esiin. Tämä on tärkeää, sillä vaikka tämän tutkimuksen pääfokus on kansallisten eroavaisuuksien hallinnoimisessa yhteistyössä, aineistossa nousi laajasti myös rajan yhdistäviä tekijöitä sekä siinä kuvailtiin yhteistyön luonnetta, jotta rajayhteistyön kokonaisuus ja sen ainutlaatuisuus hahmottuu. Aineistosta nousi esiin useita Tornion ja Haaparannan kaupunkien välisiä samankaltaisuuksia, jotka mahdollistavat osaltaan tiiviin rajayhteistyön. Näitä samankaltaisuuksia ja yhdistäviä tekijöitä ovat esimerkiksi maantieteellinen läheisyys, yhteinen kulttuuri sekä Tornionjokilaakson kieli, eli meän kieli. Suomen ja Ruotsin yhteiskunnat on vuosien saatossa rakennettu myös melko samalla tavalla ja samankaltaisuuksia löytyy osittain muun muassa lainsäädännöstä. Syitä yhteiskuntien samankaltaisuuteen löytyy valtioiden historiasta. Tornio ja Haaparanta ovat aikoinaan olleet yhtenäistä aluetta, joten alueella näkyy yhteinen kulttuuriperimä. Rajayhteistyön kontekstissa tärkeimpänä yhdistävänä tekijänä nostaisin yhteisen tavoitteen, joka on kehittää aluetta ja tehdä se paremmaksi paikaksi elää asukkaille. Paikallisella tasolla ihmiset haluavat elää niin kuin rajaa ei olisikaan, vaikka yhteiskunnat asettavat välillä haasteita tämän toteutumiseksi. Rajayhteistyön hyödyt alueelle on tunnistettu laajalti ja sitä halutaan syventää ja kehittää entisestään.

Aineistossa nousi esiin rajayhteistyön tavoitteita laajemminkin. Tärkeimpänä yhteistyön tavoitteena nostettiin yhteiset resurssit sekä yhteiset investoinnit. Koska Tornion ja Haaparannan keskusta-alueet ovat kiinnittyneet toisiinsa, on kustannustehokkaampaa tehdä yhteistyötä tiettyjen hankkeiden tai palveluiden osalta. Etenkin yhteisen infrastruktuurin kehittäminen alueella sekä yhteisen keskusta-alueen rakentaminen nostetaan tärkeiksi tekijöiksi. Myös varautuminen ja yhteisten ongelmien ratkaisu nousee aineistossa esiin, sillä tietyt asiat, kuten esimerkiksi tulvasuojelu, ei tunne valtakuntien rajoja, vaan ongelmia täytyy ratkaista yhteistyöllä. Lisäksi rajayhteistyö vahvistaa kaupunkien taloutta, työllisyyttä sekä palveluita ja parantaa alueellista elinvoimaa. Rajayhteistyön imagohyötyä ei myöskään pidä väheksyä, sillä rajayhteistyö tuo merkittävästi näkyvyyttä alueelle.

*“Ehkä ne tavoitteet voisi ajatella niin, että oikeastaan kaikessa työssä ihan sama mitä tekee, yhteistyö antaa enemmän. Kun tekee yhdessä muiden kanssa, siitä hyötyvät molemmat osapuolet. Ja täällä kun asutaan aivan rajalla, kun museo on tuossa ja Ikean kyltti näkyy, niin ollaan oikeasti rajalla, ja se tekee yhteistyöstä vielä merkityksellisempää. Ehkä itsellä se tavoite on aina ollutkin se, että kun tehdään jotain yhdessä, saavutetaan myös niitä yhteisiä etuja.” (H9)*

*“Rajayhteistyöhön liittyy aika paljon hallinnollista työtä. Kun ollaan rajakaupunkeja, niin kuin Tornio ja Haaparanta, niin siihen kuuluu luontevasti se, että täytyy pitää huolta myös siitä naapurikunnasta rajan toisella puolella. Siitä yhteistyöstä saa paljon etuja, yhteisiä resursseja, hankkeita ja se myös erottaa nämä kunnat muista kunnista, juuri sen rajan ansiosta.” (H1)*

Aineiston keräämisen aikaan oli menossa useita kuntien välisiä rajayhteistyö hankkeita ja projekteja. Rajayhteistyössä suuri projekti viime aikoina on ollut lippokalastus hanke, jossa lippokalastusperinne haettiin Unescon aineettoman kulttuuriperinnön luetteloon. Hankkeeseen oli haettu Interreg Aurora rahoitusta Euroopan unionista, jotta lippokalastusperinnettä voidaan suojella alueella. Lisäksi haastateltavat mainitsivat Laurilan radan sähköistyksen, joka on ollut iso askel alueen saavutettavuuden parantamiseksi. Näiden lisäksi tärkeitä yhteisiä hankkeita vuosien varrelta, joita aineistossa nousee esiin, ovat esimerkiksi Rajalla På Gränsen -kauppakeskus, Krannikadun katuyhteys, Victorian tori, tulvapenkereen korottaminen sekä yhteiset kulttuuri- ja matkailuhankkeet, kuten ”Two Countries, One Destination” ja uudenvuoden tapahtuma Happy New Twice. Alueella tehdään siis jatkuvasti valtavasti erilaisia yhteisiä hankkeita usealla eri toimialalla. Aineistossa tunnistettiin, että juuri tällaisissa yhteisissä hankkeissa ja projekteissa nousee usein esiin kansallisia eroavaisuuksia, joita täytyy ottaa huomioon toiminnassa.

## 5.1.2 Kansalliset eroavaisuudet rajayhteistyössä

Tässä luvussa käsitellään tulosten ensimmäistä pääluokkaa, ‘*kansalliset eroavaisuudet rajayhteistyössä*’ sekä sen kolmea alaluokkaa, joita ovat ‘*institutionaaliset eroavaisuudet*’, ‘*kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet*’ sekä ‘*taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet*’. Tässä luvussa siis esitellään haastatteluista esiin nousseita kansallisia eroavaisuuksia, jotka ovat nähtävissä Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä. Eroavaisuuksien tunnistaminen on tärkeää tutkimuksen kannalta, jotta niiden tarkastelua voidaan myöhemmässä vaiheessa syventää. Suurin osa haastatteluissa esiin nousseista eroavaisuuksista olivat jo ennalta arvattavissa ennen haastatteluja, mutta haastatteluiden avulla näistä muodostui vielä syvällisempi käsitys erilaisten konkreettisten esimerkkien kautta. Kuitenkin aineiston perusteella on selvää, että Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee useita kansallisia eroavaisuuksia, jotka vaikuttavat osaltaan rajayhteistyön toimivuuteen ja sujuvuuteen. Nämä eroavaisuudet eivät ole kuitenkaan ylitsepääsemättömiä, mutta ne eittämättä haastavat osiltaan rajayhteistyötä. Aineistossa esiin nousseet eroavaisuudet pystyi karkeasti jaottelemaan kolmeen ryhmään, joista muodostui tämän pääluokan alaluokat, joita käsitellään seuraavaksi.

### *Institutionaaliset eroavaisuudet*

Aineisto osoittaa vahvasti, että lainsäädännölliset eroavaisuudet aiheuttavat haasteita arjen rajayhteistyölle. Haastateltavat kuvasivat useita erilaisia konkreettisia tilanteita, joissa kansalliset säädökset, viranomaiskäytännöt sekä hallinnolliset prosessit aiheuttavat lisäbyrokratiaa, epäselvyyksiä sekä hidasteita. Aineiston perusteella rajayhteistyön suurin haaste on se, kuinka valtakunnalliset normit ja säädökset eivät aina taivu rajayhteistyön vaatimuksiin, etenkin sillä Suomessa ja Ruotsissa molemmissa on laajat sääntelyjärjestelmät. Tällä tarkoitetaan sitä, että molempien maiden lainsäädännöt asettavat yhteistyön molemmille osapuolille erilaisia vaatimuksia, jotka ovat joskus ristiriidassa keskenään. Osa haastateltavista sanoikin, että lainsäätäjät eivät aina ymmärrä, miten uudet säädökset vaikuttavat usein eri tavalla sisämaassa kuin raja-alueilla. Yleisesti kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että lainsäädännölliset eroavaisuudet näkyvät rajayhteistyössä merkittävästi. Aineistossa pohdittiin, että valtiokeskeisyyden lisääntyminen on todennäköisesti johtanut entisestään sääntelyn lisääntymiseen, mikä vaikuttaa raja-alueisiin eri tavoin kuin sisämaahan. Haastateltavat myös

kokivat, että päätöksentekijät Helsingissä ja Tukholmassa eivät välttämättä ymmärrä raja-alueen mahdollisuuksia ja hyödyntämätöntä potentiaalia.

*''Ei sitä osata kansallisella tasolla eikä EU-tasollakaan. No ehkä EU-tasolla jollakin tavalla, mutta siellä mennään niin isoissa paareissa, mutta siellä puhutaan tämmöisistä rajaa ylittävistä asioista. Ja tietenkin nää EU:n peruslähtökohdat, ihmisten, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuminen, niin se on ihan hyvä lähtökohta. Mutta kyllä se kuitenkin kansallisella tasolla tuo paljon ihan semmoisia käytännön ongelmia ratkottavaksi. Mutta se on selvää, että ei siellä Tukholmassa eikä Helsingissä osata ajatella tätä meidän tämmöistä jokapäiväistä yhteistyötä täällä. Se on ihan selvä juttu.''* (H3)

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta lisähaastetta rajayhteistyölle luo äkilliset yllättävät muuttuvat tilanteet, kuten koronapandemia. Koronapandemian aikaan, kun molemmilla valtioilla oli omat rajoitukset tartuntojen ehkäisemiseksi, nämä rajoitukset olivat usein ristiriidassa keskenään. Tällaisissa erityistilanteissa säännökset usein muuttuvat nopeasti ja raja-alueella olevien toimijoiden tulee reagoida molempien maiden sääntöihin samanaikaisesti. Koronapandemian aikaan rajayhteistyö olikin todellisen haasteen edessä, kun rajat suljettiin ja kuntien yhteinen keskusta oli vedetty metalliaidoin kiinni. Tällöin rajayhteistyön toteuttaminen oli haastavaa uusien säännösten vuoksi. Lähes kaikki haastateltavat toivat koronapandemian esiin haastatteluiden aikana, joten on huomattavissa, että tämä erikoisaika jätti jäljen rajayhteistyöhön. Kun huomattiin, miten dramaattisesti koronapandemian rajoitukset vaikuttavat arkeen Tornion ja Haaparannan alueella, Suomessa tehtiin ainutlaatuinen päätös, jossa rajayhteisö tunnustettiin yhtenäisenä elinalueena rajan yli. Tämä mahdollisti arkielämän jatkumisen alueella ja rajayhteisön asukkaat pääsivät ylittämään rajan tiukoista säädöksistä huolimatta. Tämä ratkaisu oli poikkeuksellinen ja osoitti käytännössä rajayhteisöjen erityisluonteen tunnustamisen virallisessa päätöksenteossa. Aineiston mukaan tällaista päätöstä ei tehty kuitenkaan Ruotsin puolella, sillä Ruotsi ei halunnut tehdä poikkeuksia rajoituksiin yhden alueen hyväksi.

*''Korona-aikana tuli ehkä se suurin yllätys. Täällä meillä on läheinen yhteistyö, mutta Etelä-Ruotsissa ja Suomessa sitä ei oikein ymmärretty. Ja sitten rajat suljettiin. Se oli tosi outoa, ihan kuin oltaisiin taas kaksi eri maata.''* (H5)

Valtioiden väliset lainsäädännölliset eroavaisuudet näkyvät usein yhteisiä tapahtumia järjestettäessä. Esimerkiksi valtioiden rajalla järjestettävä vuosittainen Happy New Twice – tapahtuma, jossa uuden vuoden vaihtumista juhlistetaan ensin suomen ajassa ja sitten ruotsin ajassa, aiheuttaa järjestäjille monenlaista lisämietittävää lainsäädännöllisten eroavaisuuksien

vuoksi. Tätä suosittua uudenvuoden juhlaa suunniteltaessa täytyy ottaa huomioon molempien valtioiden säännökset, sillä tapahtuma järjestetään konkreettisesti valtioiden välisellä rajalla. Jos yhteinen tapahtuma järjestetään vain toisen valtion maaperällä, riittää tietysti vain järjestettävän valtion lainsäädännön seuraaminen. Aineiston mukaan esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät säännökset ovat Suomen puolella tiukempia. Eroavaisuuksia löytyy esimerkiksi siitä, kuinka monta järjestyksenvalvojaa tapahtumaan on palkattava tai millaista ensiapua tulee olla tapahtumassa paikalla. Ruotsin puolella riittää, kun tapahtumaan on tehty ensiapu suunnitelma ja tapahtumasta on ilmoitettu pelastuslaitokselle, mutta Suomen lainsäädännön mukaan paikalla tulee olla ensiapupäivystys. Lisäksi jos tapahtumassa tarjoillaan alkoholia, tulee ottaa huomioon molempien valtioiden alkoholilainsäädännöt. Aineiston mukaan esimerkiksi Ruotsin puolella, jos tarjoillaan alkoholia, tulee olla tarjolla myös ruokaa. Tällaista vaatimusta Suomen puolella ei ole. Tällaisia yhteisiä valtioiden välisellä rajalla järjestettäviä tapahtumia järjestäessä tuleekin siis ottaa tarkasti huomioon molempien valtioiden määrittämät erilaiset säädökset ja tämä voi aiheuttaa välillä vaikeitakin tilanteita. Huomionarvoista on, että tällaiset säännökset voivat muuttua nopealla aikataululla. Aineiston mukaan poikkeuksellisesti muutama vuosi sitten tilanne kääntyi toisin päin ja Ruotsissa olikin tiukemmat turvallisuussäädökset tapahtumiin liittyen, sillä Ruotsissa oli ollut terroristi-iskuja ja -uhkia. Tällöin yllättäen Ruotsin puolelta vaadittiin laukkutarkastuksia kaikille osallistujille. Tämä osoittaa hyvin sen, miten äkillisesti voi syntyä tilannekohtaisia poikkeuksia, joissa toinen valtio asettaa erityisiä turvallisuusvaatimuksia. Näihin täytyykin osata sopeutua joustavasti.

*"Jos vaikka tapahtumia ajattelee, niin turvallisuusasioissa on jotakin eroavaisuuksia. Suomessa on selkeästi tiukemmat vaatimukset viranomaisten puolelta, kun tapahtumia järjestää, että siihen ainakin on törmännyt. Ruotsin puolella taas ei välttämättä vaadita ihan kaikkiin asioihin lupia eikä niin tarkkoja tietoja." (H2)*

Yksi mielenkiintoinen aineistossa esiin tullut rajayhteistyöhön vaikuttava eroavaisuus on poliittiset tekijät. Poliittiset tekijät ovat osa luokittelun institutionaalisia eroavaisuuksia, sillä ne vaikuttavat siihen, miten kuntien välinen yhteistyö voidaan järjestää, mitä tavoitteita voidaan asettaa sekä miten niitä voidaan toteuttaa. Aineiston mukaan poliittiset erot Suomen ja Ruotsin välillä vaikuttavat Tornion ja Haaparannan väliseen rajayhteistyöhön, vaikka paikallisella tasolla on yleisesti vahva poliittinen tahto yhteistyöhön. Aineistossa kerrotaan, että etenkin maiden erilaiset vaalisyklit ja päättäjien vaihtuminen hidastavat arjen yhteistyötä, sillä kunnissa poliittiset päättäjät vaihtuvat eri aikaan. Esimerkiksi jos kunnallisvaaleissa kunnanvaltuuston rakenne muuttuu dramaattisesti, eli tulee uusia valtuutettuja tai puolueiden väliset painoarvot muuttuvat,

voi se hidastaa yhteistyötä, sillä uusilla valtuutetuilla voi mennä aikaa perehtyä rajayhteistyöhön. Lisäksi jos eri puolueiden kannatus muuttuu suuresti, voi sekin vaikuttaa tahtotilaan rajayhteistyön kehittämistä kohtaan, sillä jotkin puolueet voivat ajaa asiaa voimakkaammin kuin toiset. Myös kunnalliset johtomallit ovat erilaisia, sillä Suomessa kuntia johtaa joko kunnanjohtaja tai pormestari, kun taas Ruotsissa on kunnanjohtaja sekä kunnanneuvos, joista jälkimmäinen on kunnan poliittinen johtaja. Tämä ero voi vaikuttaa siihen, kuka edustaa milloinkin kuntaa yhteistyössä.

Aineistossa pohdittiin, näkyykö laajemmin kansalliset intressit paikallisella tasolla rajayhteistyössä tai voivatko nämä intressit joskus olla ristiriidassa keskenään. Keskusteluun nousi infrastruktuurin ja liikenneyhteyksien strateginen merkitys ja etenkin äskettäin sähköistetty rautatieyhteys Kemistä Tornion kautta Haaparannalle. Vaikka rajan sähköistys on valmis, on junarata edelleen lähes käyttämättömänä, sillä matkustajakäyttöön vaadittu rahoitus puuttuu edelleen. Rahoitus on poliittinen päätös, eli se vaatii kansallisesti poliittista tukea ja rahoitusta, jotta liikennöinti voidaan aloittaa. Lisäksi Suomen ja Ruotsin NATO-jäsenyyksien myötä alueen strateginen merkitys on kasvanut ja alueella järjestetään yhä enemmän sotilasharjoituksia. Voisi sanoa, että geopolitiittinen tilanne on varmasti nostanut Tornionlaakson asemaa kansallisessa keskustelussa ja saaneet kansallisen tason kiinnostuksen raja-alueen infrastruktuurin kehittämiseen. Aineistossa todettiin, että kansalliset intressit ovat siis harvoin ristiriidassa keskenään, vaan molemmilla osapuolilla on yleisesti samankaltaiset intressit raja-alueiden kehittämistä kohtaan myös kansallisella tasolla. Myös Euroopan unionin intressit luonnollisesti heijastuvat paikallistason yhteistyöhön ja aineiston mukaan sen ehtoja ja intressejä seurataan aktiivisesti rajayhteistyössä.

### ***Kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet***

Aineiston perusteella valtioiden välillä ilmenee kielellisiä ja kulttuurisia eroja, jotka näkyvät selkeästi paikallistason rajayhteistyössä. Kielelliset eroavaisuudet ovat melko selviä, sillä loogisesti Suomen puolella puhutaan enemmän suomea ja Ruotsin puolella ruotsia, vaikka molemmilla puolin rajaa asuu paljon molempien kielten osaajia. Yhteistyösopimuksen mukaan rajayhteistyön viralliset kielet ovat suomi ja ruotsi, mutta kaikki rajayhteistyön parissa työskentelevät eivät kuitenkaan hallitse sujuvasti molempia kieliä. Tämä tietysti haastaa osaltaan sujuvaa yhteistyötä, kun joudutaan tasapainottelemaan sen kanssa, mitä kieltä missäkin tilanteessa

käytetään. Aineistosta ilmenee kuitenkin eriäviä mielipiteitä siitä, miten kielelliset eroavaisuudet vaikuttavat yhteistyön sujuvuuteen. Yleisesti haastateltavat kokivat, että kielelliset eroavaisuudet ovat alueen voimavara ja osa sen ainutlaatuisuutta. Kuitenkin osa näki alueen kaksikielisyyden olevan enemmän haaste yhteistyölle. Mielenkiintoista on, että valtaosa heistä oli ruotsia äidinkielenään puhuvia. Yleinen luulo alueesta on, että kaikki Haaparannalla asuvat puhuvat myös suomea, joka ei kuitenkaan ole totta vaikkakin Haaparannalla on laaja suomea puhuva väestö. Tornion puolella ruotsin osaamista tukee puolestaan ”pakkoruotsi”, eli ruotsin pakollinen opiskelu peruskoulussa. Käytännössä suomea käytetään rajayhteistyön virallisista kielistä enemmän, mikä voi asettaa ruotsinkieliset haastavaan asemaan, jos he joutuvat jatkuvasti kommunikoimaan vieraammalla kielellä. Tämä koskee etenkin ruotsinkielisiä, jotka osaavat vain vähän tai eivät ollenkaan suomea. Omalla äidinkielellä kommunikoidessa pystyy paremmin tuomaan omat kantansa esiin ja osallistumaan keskusteluun sujuvammin. Aineiston mukaan nykyisin kommunikoidaan paljon myös englanniksi, jolloin kaikki todennäköisesti kommunikoivat vieraalla kielellä. Tällöin puheesta voi jäädä tiettyjä nyansseja pois ja ymmärtäminen voi olla haastavampaa. Kuitenkin myös suomea äidinkielenä puhuvat haastateltavat kokivat, että kielellisiin eroavaisuuksiin liittyy tiettyjä haasteellisuuksia etenkin, jos hallitsee sujuvasti vain toisen kielen, jolloin keskustelussa on vaikeampaa pysyä mukana.

*"Kaksikielisyys on ehdottomasti voimavara. Jos hallitsee sekä suomen että ruotsin, se helpottaa paljon. Jos osaa vain toisen, tilanne on tietenkin vaikeampi. Vaikka kaikki ovat käyneet pakkoruotsin, ei se tarkoita, että kaikki pysyisivät keskustelussa mukana, jos mennään ruotsiksi. Meidän työryhmässäkkin on ruotsalaisia jo sen verran, että heillä on suuremmat haasteet varmaan kuitenkin, kun meillä on kaikki kuitenkin sen pakkoruotsin käyneet ja pystyvät edes vähän seuraamaan. Eli kyllä, kaksikielisyys on voimavara, mutta se ei toteudu käytännössä täysin. Se on samalla myös haaste. Toisaalta, jos mennään suomeksi, kaikki ruotsalaiset eivät pysy mukana. Tämäkin aiheuttaa omat ongelmansa." (H3)*

*”Ehkä se mielikuva on monesti se, että Haaparannalla kaikki osaa suomea, ja sitten kun mennään kokoukseen, ajatellaan, että vedetään suomeksi. Mutta jos se ei ole sinun äidinkieli, niin ei ehkä pysty siinä kokouksessa kertomaan asioita samalla tavalla kuin omalla äidinkielellä. Ehkä kärjistetysti voi sanoa, että aina joku voittaa eli se, joka saa käyttää omaa kieltään. Silloin pystyy olemaan paljon värikkäämpi kielessä, verbaalisempi ja puhumaan omat asiat paremmin esille. Kyllä se on haasteellista.” (H6)*

Mielenkiintoista on, että vaikka alueella on yhteinen kulttuuriperintö ja alueella asuu paljon kaksoiskansalaisuuden omaavia henkilöitä, Tornion ja Haaparannan asukkaiden väliltä löytyy myös joitain kulttuurisia eroavaisuuksia. Kuntien läheisyydestä ja yhteisestä historiasta huolimatta valtioiden kulttuuriset eroavaisuudet ovat nähtävissä myös paikallistasolla.

Rajayhteistyössä kulttuurisia eroavaisuuksia esiintyy erityisesti henkilöiden erilaisissa työskentelytavoissa sekä päätöksentekoprosesseissa. Haastateltavat olivat samaa mieltä siitä, että suomalaiset tekevät päätöksiä enemmän suoraviivaisesti ja menevät suoraan asiaan nopeammin. Ruotsalaiset puolestaan tekevät päätöksiä enemmän keskustellen ja päätöksentekoprosessissa voi mennä pidempään, kun eri näkökulmia pyritään ottamaan enemmän huomioon. Aineiston mukaan Suomessa korkein johtaja tekee tärkeimmät päätökset, kun taas Ruotsissa koko organisaatio kutsutaan paikalle ja kaikki osallistetaan päätöksentekoon. Aineistossa pohdittiin, että syy tähän voi löytyä historiasta – Suomessa sotien aikaan johtaja on tehnyt päätöksen ja kantaa siitä vastuun. Yleisesti siis aineiston mukaan Suomessa päätöksiä tehdään nopeammin ja organisaatorakenne on hierarkkinen. Ruotsissa päätöksiä tehdään syvällisemmin ja siihen osallistetaan enemmän ihmisiä, sillä asian perusteellinen käsittely luo paremman hyväksyttävyyden hankkeille. Ruotsissa organisaatorakenne on horisontaalisempi ja esimerkiksi pomon kanssa usein ”istutaan samassa kahvipöydässä”.

*"Kulttuurieroja on lähinnä työkuulttuurissa. Suomalaiset ovat vähän suoraviivaisempia: tehdään näin, ja päätös on suunnilleen heti valmis. Haaparantalaiset taas keskustelevat enemmän, kuten ruotsalaiset yleensä tekevät. Mutta se ei ole mielestäni ollut hidaste, kun sen tietää ja osaa varautua siihen. Annetaan tilaa keskustelulle eikä nuijita päätöksiä aivan hirveällä vauhdilla."*  
(H1)

### ***Taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet***

Kolmas alaluokka on ”*taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet*”. Tämä alaluokka kattaa siis taloudelliset eroavaisuudet, kuten valuuttaerot ja verotuseroavaisuudet, työympäristöön liittyvät eroavaisuudet sekä käytännön eroavaisuudet kuten aikaeron. Aineiston perusteella taloudelliset eroavaisuudet eivät heijastu arjen yhteistyöhön vahvasti, sillä alueella on tunnistettu, että taloudelliset eroavaisuudet ovat osa sitä toimintaympäristöä, jossa toimitaan, eli siihen ei oikeastaan voida vaikuttaa mitenkään. Tornion puolella valuuttana käytetään siis euroa ja Haaparannalla Ruotsin kruunua. Valuuttaerot vaikuttavat etenkin hintatasoon ja palkkoihin erityisesti kurssinvaihteluiden vuoksi. Yleisesti yhteisissä hankkeissa tai tapahtumissa rahoitus laitetaan puoliksi kuntien välillä. Tekniikan toimialalla käytetään myös usein vuorovetoperiaatetta, eli kunnat vuorotellen toimivat rakennuttajana hankkeissa. Maksuvaiheessa laskusta puolet laskutetaan toiselta osapuolelta ja he maksavat päivän kurssin mukaan. Tällaisissa tilanteissa aineiston mukaan harvemmin on ilmaantunut mitään yllätyksiä valuuttaeroista, sillä niihin osataan hyvin alkukäteen jo varautua. Kuitenkin yllätyksiä on joskus tullut, kun

Haaparannan puolelta on haettu esimerkiksi Interreg projektirahoitusta, joka lasketaan euroissa. Tällöin kurssivaihteluiden vuoksi loppuvaiheessa hinta kruunuissa voikin olla eri kuin on aiemmin ajateltu.

Aineiston mukaan taloudellisista eroavaisuuksista kuitenkin valuuttaerot haastavat silloin, kun tehdään hankintoja rajan toiselta puolelta. Valuuttakurssista voi olla hyötyä, jos suomalainen yritys tekee hankintoja Ruotsin puolelta, mutta toisaalta suomalaisten yritysten voi olla vaikeampi antaa kilpailukykyisiä tarjouksia kruunuissa Ruotsin markkinoille, koska kruunun arvo on heikentynyt suhteessa euroon. Käytännössä siis, jos toinen valuutta on heikko suhteessa toiseen, yrityksen tuotteet ja palvelut näyttävät ostajille kalliimmilta ja voi tehdä tarjouksista vähemmän houkuttelevia. Kurssivaihtelut voivat houkuttaa yksityishenkilöitä rajan toiselle puolelle ostoksille, mutta myös luoda epävarmuutta yrityksille investointien suunnittelussa. Yksityishenkilöille rajan yli ostoksilla käyminen halvempien hintojen vuoksi on arkipäivää, mutta yritysten näkökulmasta se tarkoittaa kahden eri taloudellisen ympäristön huomioon ottamista toiminnassaan. Etenkin alueen yrityksille valuuttaeroavaisuudet voivat aiheuttaa hallinnollista lisätyötä kurssivaihteluiden huomioonottamisen vuoksi, mutta tarjota myös taloudellisia kannustimia tietyissä tilanteissa.

Taloudelliset eroavaisuudet haastavat eniten raja-alueella asuvia yksityishenkilöitä. Henkilön, joka asuu toisella puolella rajaa ja työskentelee toisella puolella, täytyy tehdä yhteistyötä molempien verotoimistojen kanssa, kun mietitään kummalle puolelle rajaa verot maksetaan. Verotus on myös hieman erilainen rajan yli työskenteleville, sillä rajakuntasopimuksen mukaan työntekijä, joka tekee rajan yli töitä maksaa alennettua veroa, mutta ei voi hyödyntää kaikkia tavallisia verovähennyksiä samalla tavalla kuin muut veronmaksajat. Rajan yli työskentelevän henkilön täytyykin olla erityisen tarkkana eri käytänteiden vuoksi. Lisäksi valuuttaerot voivat aiheuttaa työntekijöiden palkkoihin pieniä muutoksia, kun palkka maksetaan eri valuutassa. Aineiston mukaan etenkin työntekijöiden sujuvaan liikkumiseen liittyy selkeitä haasteita, joita raja-alueella toivottaisiin parantuvan. Suurimmat haasteet työntekijöiden liikkuvuuteen rajan yli liittyvätkin juuri taloudellisiin tekijöihin.

Valuuttaeroavaisuuksien lisäksi yksi rajayhteistyön toimintaympäristöön liittyvä eroavaisuus on kuntien välinen aikaero, sillä Suomi kuuluu Itä-Euroopan aikavyöhykkeeseen ja Ruotsi Keski-Euroopan aikavyöhykkeeseen. Suomi on siis aina tunnin edellä Ruotsin ajasta. Aineiston mukaan rajayhteistyön suunnittelun kannalta aikaero on harmittava. Esimerkiksi kokousten suunnittelussa

tulee aina ottaa huomioon aikaero ja tarkentaa selkeästi, puhutaanko Suomen vai Ruotsin ajasta. Myös virastojen ja toimistojen aukioloajat eivät aina osu yhteen. Rajan yli työskenteleville henkilöille aikaero voi olla myös ikävä esimerkiksi lasten päiväkodin tai harrastusten vuoksi ja aikataulujen yhteensovittaminen voi olla hankalaa. Tornion ja Haaparannan tunnin aikaero ei ole iso, mutta näkyy tiiviisti arjessa esimerkiksi töissä, koulussa sekä palveluissa ja vaatii jatkuvaa tarkkuutta ja toisten aikarytmin huomioimista.

*“Se aikaero tekee sen, että meidän täytyy aina miettiä asioita myös sen toisen puolen näkökulmasta. Käytännön esimerkkinä: Suomessa lounasaika voi olla jo kello 11, kun taas Ruotsissa syödään myöhemmin. Eli jos Suomessa ehdottaa kello 11, niin se on Ruotsissa vasta kello 10, eikä kukaan siellä syö niin aikaisin. Ja sitten kun suomalaiset tulevat jo lounaalta, ruotsalaiset vasta lähtevät syömään kello 12 Ruotsin aikaa, joka on kello 13 Suomen aikaa – siinä vaiheessa suomalaiset ovat jo melkein kahvitunnilla. Tällaisissa tilanteissa menee helposti aikaa hukkaan, ja aina kun järjestetään jotain yhteistä, täytyy miettiä tarkkaan, mikä aika oikeasti sopii molemmille puolille. Se on semmoista luovimista, käytännön asioita, jotka vaativat aikaa ja perehtyneisyyttä, että oppii huomioimaan nämä pienet nyanssit. Esimerkiksi syyskuun ensimmäisellä viikolla ei kannata järjestää kokouksia lainkaan, koska silloin on hirvijahti Norrbottenissa, eikä sieltä saa ihmisiä paikalle. Niin, tällaisia käytännön juttuja siinä on.” (H6)*

### **5.1.3 Kansalliset eroavaisuudet haastavat rajayhteistyötä**

Ensimmäisessä pääluokassa tunnistettiin ne kansalliset eroavaisuudet, jotka vaikuttavat Tornion ja Haaparannan väliseen yhteistyöhön. Tässä pääluokassa *’kansalliset eroavaisuudet haastavat rajayhteistyötä’* tarkastellaan, millaisia haasteita nämä eroavaisuudet konkreettisesti luovat. Ensimmäisessä pääluokassa eroavaisuudet jaettiin kolmeen luokkaan, joita olivat institutionaaliset eroavaisuudet, kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet sekä taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet. Tämä pääluokka on jaettu kahteen alaluokkaan, joita ovat *’toiminnalliset haasteet’* sekä *’kielelliset ja kulttuuriset haasteet’*, eli institutionaaliset eroavaisuudet sekä taloudelliset ja toimintaympäristön eroavaisuudet on liitetty yhdeksi luokaksi. Tämä johtuu siitä, että nämä eroavaisuudet ilmenevät käytännössä ennen kaikkea konkreettisina toiminnallisina haasteina sen sijaan, että ne olisivat pelkästään teoreettisia tai rakenteellisia eroavaisuuksia. Näiden alaluokkien avulla voidaan jäsentää, miten kansalliset eroavaisuudet konkretisoituvat Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä sekä miten ne vaikuttavat yhteistyön onnistumiseen.

## *Toiminnalliset haasteet*

Institutionaaliset eroavaisuudet eivät jää pelkästään rakenteellisiksi eroavaisuuksiksi, vaan ne muuntuvat käytännössä merkittäviksi toiminnallisiksi haasteiksi. Aineistossa kuvattiin useita tilanteita, joissa kahden valtion rinnakkaiset osittain toisistaan eroavat yhteiskuntajärjestelmät aiheuttivat hidasteita ja lisäbyrokratiaa sekä viranhaltijoille että alueen asukkaille. Aineistossa kuvatut esimerkit tarjoavat mielenkiintoisen konkreettisen tarkastelun käytännön toiminnallisiin haasteisiin, joita rajayhteistyössä koetaan. Tässä alaluvussa kuvataan niitä toiminnallisia haasteita, joita institutionaaliset eroavaisuudet, kuten lainsäädäntö, poliittiset tekijät sekä päätöksentekoprosessit, taloudelliset eroavaisuudet ja työntekijän oikeudet asettavat rajayhteistyön toimivuudelle. Nämä tekijät muodostavat yhdessä tärkeän osan sitä toimintaympäristöä, jossa rajayhteistyötä toteutetaan.

Aineiston mukaan hallinnollinen byrokratia rajan yli tehtävässä yhteistyössä on merkittävästi raskaampaa kuin kansallisesti toimittaessa. Kummallakin valtiolla on omat säädöksensä esimerkiksi rakentamiseen tai terveydenhuoltoon liittyen, joita yhteisissä hankkeissa täytyy ottaa huomioon. Byrokratiaa lisääviä tekijöitä ovat esimerkiksi erilaiset lupa- ja hyväksyntäprosessit, erilaiset viranomaisvaatimukset sekä niiden valvonta ja seuranta. Aineistossa myös koettiin, että etenkin viranomaisyhteistyö rajan yli on edelleen vaikeaa, erityisesti sen hitauden ja epäselvyyden vuoksi. Yksi yhteisissä hankkeissa haastava asia on se, että asioihin otetaan viranomaisissa kantaa eri tahoilla eri aikoihin, eikä viranomaisyhteistyö näin ole koordinoitua. Byrokratia hidastaa myös yhteistä päätöksentekoa, sillä yhteisissä kokouksissa esimerkiksi valtuustot eivät tee suoria päätöksiä, vaan asiat viedään eteenpäin molempien maiden omissa päätöksentekoprosesseissa, mikä osittain hidastaa toimintaa. Aineistossa painotettiin sitä, miten joissain tilanteissa kaksinkertainen byrokratia hidastaa yhteistyötä merkittävästi. Joissain tilanteissa byrokratia lisääntyy, koska täytyy olla yhteydessä molempiin maihin ja ei riitä, että saa luvan vain omasta maasta. Käytännön esimerkki aineistossa oli tuulivoimapuistojen rakentaminen. Jos Suomen puolelle halutaan rakentaa tuulivoimapuistoja, ei niistä voida pelkästään päättää Suomen puolella, vaan täytyy kuulla myös Ruotsin puolen mielipiteitä, sillä hanke vaikuttaa ja näkyy toiseen maahan. Samat esittelyt ja keskustelutilaisuudet tulee järjestää siis molemmissa maissa. Tämä kuvastaa sitä, miten raja-alueen hankkeet joutuvat usein navigoimaan kahden byrokraattisen järjestelmän läpi. Käytännössä lainsäädännölliset eroavaisuudet tarkoittavat, että yhden hankkeen

toteuttaminen voi vaatia kaksinkertaista dokumentointia, tarkastuksia sekä viranomaisyhteistyötä, mikä kasvattaa byrokratiaa.

*“Kyllähän sitä joskus on kuullut puhuttavan, että meillä olisi mahdollisuus saada kahden maan edut, mutta vain yhden maan velvoitteet. Mutta kyllä se byrokratia sitten pitää huolen siitä, että aika lailla niitä velvoitteita tulee kyllä molemmista maista.” (H3)*

Lainsäädännölliset sekä taloudelliset eroavaisuudet vaikuttavat erityisen selkeästi sellaisten raja-alueen asukkaiden arkeen, jotka asuvat toisessa valtiossa, mutta käyvät töissä toisella puolen rajaa. Työntekijöiden liikkuvuutta rajoittavat erilaiset verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmät, vaikka työmarkkinat ovat käytännössä yhteiset. Yhtenä keskeisenä raja-alueen yhtenäisyyden haasteena on siis ehdottomasti raja-alueen työntekijöiden haasteet, kun he joutuvat navigoimaan kahden maan järjestelmien välillä. Raja-alueella työntekijän näkökulmasta pitäisi olla helppoa hakea töitä työssäkäyntialueelta riippumatta siitä, onko työpaikka samassa maassa vai rajan toisella puolella. Toisaalta työnantajan näkökulmasta työnantajien pitäisi voida palkata työntekijöitä molemmilta puolin rajaa, sillä työmarkkinat ovat kuitenkin yhteiset. Käytännössä eroavaisuuksia löytyy siis esimerkiksi verotusjärjestelmistä, palkanmaksusta, työpäivän pituudesta, vanhempainvapaista, päivärahan määrästä, vuosilomista, sairausloman ehdoista, työterveyshuollosta, työttömyysturvan määrästä, eläkejärjestelmistä sekä monista muista.

*”Jos suomalainen työntekijä haluaa tulla töihin Haaparannalle, tarvitaan paljon enemmän paperityötä kuin jos työntekijä tulisi Tukholmasta. Monet eivät halua vaivautua kaiken byrokratian kanssa.” (H5)*

*”Pitäisi olla helpompaa ottaa vastaan se työ sieltä toiselta puolelta rajaa. Pitäisi olla helpompaa palkata se työntekijä. Ei voi olla niin, että meidän yrityksillä ja asukkailla on esteitä, jos ajatellaan että meillä on työssäkäyntialue 80 kilometriä, niin sen pitää olla myös raja-alueilla 80 kilometriä. Aina on vähän byrokratiaa, kun mennään toiseen maahan, mutta ei pitäisi olla niin paljon esteitä kuin tällä hetkellä on. Sama koskee yrityksiä, jos me halutaan pitää nämä raja-alueet elinvoimaisina, niin yrityksillä pitää olla mahdollisuus löytää työntekijöitä.” (H7)*

Byrokraattiset esteet ja kansalliset järjestelmät estävät potentiaalisen hyödyntämisen joidenkin palveluiden, kuten hyvinvointipalveluiden järjestämisessä. Aineiston mukaan Ruotsissa Norrbottenin alueella tiettyjä sairaalapalveluita on ostettu tukholmalaiselta palveluntuottajalta, eli jos henkilö tarvitsee tietynlaista hoitoa, hänen täytyy matkustaa Tukholmaan asti. Saman aikaisesti rajan toisella puolella Suomessa paljon lähempänä saattaisi saada samaa palvelua huomattavasti nopeammin. Tämä on konkreettinen esimerkki tilanteesta, jossa kansallinen

ajattelu tuottaa tehottomia ratkaisuja. Tällainen tilanne korostaa tarvetta arvioida sitä, miten hyvinvointivaltioiden rakenteet oikeastaan toimivat raja-alueilla. Rajayhteistyö voisikin tarjota tien entistä parempaan hyvinvointiin ja alueen olemassa olevia resursseja voitaisiin hyödyntää tehokkaammin.

*"Jos ajattelee vaikkapa terveydenhuoltoa, niin se on aika hankalaa, koska on olemassa molemmilla puolilla nämä hyvinvointialueet ja Region Norrbotten ja tällainen, vaikka on EU-lainsäädäntöä ja EU kannustaa ylirajaisiin palveluihin. Mutta sitten se ei kansalaisen näkökulmasta toimi. Elikkä jos hakeudut vaikka lääkäripalveluihin toiselle puolelle, niin joudut ottamaan niitä tukia sieltä. Oikeastaan voisi sanoa, että kohtuuttoman kauan. Jos käyt vaikka hammaslääkärissä, niin kyllä se kestää vuoden ennen kuin försäkningskassan palauttaa sen tuen sulle. Tällainen on yksi näistä ongelmista." (H1)*

Vaikka molemmissa valtioissa kansallinen sääntely on raskasta, osa haastateltavista koki, että Ruotsin puolella byrokratia on usein erityisen raskasta etenkin lupaprosessien monimutkaisuuden ja keston vuoksi. Etenkin tekniikan toimialalla aineiston mukaan Ruotsissa lupien saaminen voi kestää jopa kaksi vuotta, vaikka viranomaiset ovat sitä mieltä, että projekti on välttämätön. Erityisesti esiin nousi tapaus, jossa rajat ylittävä tulvasuojelun ruoppaushanke vaati luvat sekä Suomesta että Ruotsista. Aineiston mukaan tämä prosessi osoitti selkeästi maiden välisiä eroja, sillä Ruotsin lupaehtoja kuvattiin alkujaan jo paljon tiukemmiksi kuin Suomen. Tilanne edellytti valituksia ja neuvotteluja, jotta ehtoja saatiin lopulta yhdenmukaistettua niin, että hankkeen toteuttaminen onnistui. Tällaiset kaksinkertaiset lupamenettelyt aiheuttavat paitsi lisätyötä, myös aikataulullisia haasteita, kun eri viranomaisten myöntävät luvat eivät osuneet aikataulullisesti yhteen.

*"No kyllä mä sen oon huomannut, että vaikka meillä Suomessa on raskasta byrokratiaa, niin kyllä se Ruotsissa on vielä raskaampaa. Siellä niinku kaikki lupakysymykset ja tällaiset, ne tuntuu olevan vielä monimutkaisempia ja vaativampia." (H3)*

Toinen konkreettinen esimerkki lainsäädännöllisten eroavaisuuksien aiheuttamista haasteista liittyi matkakeskuksen perustamiseen, joka sijaitsee fyysisesti kokonaisuudessaan Ruotsin puolella, mutta on yhteisessä omistuksessa. Vaikka kyseessä oli yhteinen investointi, osoittautui suomalaisen toiminnan, kuten Matkahuollon palveluiden ja verkkoyhteyksien järjestäminen Ruotsin puolelle yllättävän vaikeaksi. Tällöin paikallinen rajayhteistyö törmäsi valtakunnalliseen sääntelyyn. Tilanteen ratkaisemiseksi järjestettiin Helsingissä eri ministeriöiden kanssa tapaamisia, joka osoitti, että tällaisissa rajahankkeissa saatetaan joskus kohdata tilanteita, joissa vaaditaan poikkeuksellista poliittista ja hallinnollista reagointia. Mielenkiintoisena lisänä

kysymykseksi muodostui se, onko suomalaisen varusmiehen sallittua liikkua sotilaspuvussa muutaman kymmenen metrin päähän Ruotsin puolelle kaupunkien yhteiselle linja-autoasemalle tullessaan vapaille Tornioon. Ongelmaksi nousi myös se, mitä arvonlisävero kantaa noudatetaan matkalipuissa, kun suomalainen linja-auto liikennöi matkakeskukselta. Vaikka linja-auto olisikin suomalainen ja liikennöisi Tornioista vaikkapa Ouluun, täytyi pohtia pitäisikö lippuhinnoissa käyttää Ruotsin arvonlisäverokantaa, sillä käytännössä linja-auto lähtee Ruotsin puolelta, kun matkakeskus sijaitsee siellä fyysisesti. Nämä ovat minusta erityisen mielenkiintoisia esimerkkejä siitä, millaisia odottamattomia haasteita tiivis rajayhteistyö voi kohdata.

Matkakeskuksen lisäksi myös Tornionlaakson museo on Tornion ja Haaparannan yhteisessä omistuksessa. Matkakeskuksesta poiketen museo sijaitsee kuitenkin fyysisesti Tornion puolella ja on maailman ainoa kahden eri valtion ja kahden eri kunnan omistama museo. Mielenkiintoinen esimerkki kahden valtion sääntelyjen törmäyksestä museoon liittyen oli, kun Haaparannan puolelta haluttiin siirtää valokuva-arkisto säilytykseen Tornionlaakson museoon. Tämä ei osoittautunutkaan niin helpoksi tehtäväksi, sillä arkisto oli osa Ruotsin kulttuuriperintöä ja sitä ei saanut viedä pois maasta, vaikka arkistoa oltiin viemässä myös Haaparannan omistamaan museoon. Tällöin täytyi tehdä viralliset lupahakemukset valokuvien siirtämiseksi maan rajojen ulkopuolelle. Valokuvia oli yritetty siirtää jo aiemmin ja sitä ei ollut sallittu, mutta lopulta valokuvat saatiin siirrettyä Tornionlaakson museoon.

Valuuttaeroavaisuudet ovat toiminnallinen haaste rajayhteistyössä, koska ne vaikuttavat suoraan käytännön yhteistyöhön. Valuuttaeroavaisuuksia ei kuitenkaan nähty suoranaisesti rajayhteistyössä haasteena, sillä niihin osataan hyvin varautua ja se on yhteistyölle arkipäivää. Kuitenkin valuuttaerojen vuoksi esimerkiksi maksullisia tapahtumia järjestettäessä tulee miettiä tarkoin, miten valuuttakurssit vaikuttavat lippujen hinnoitteluun. Valuuttakurssit voivat aiheuttaa tässä tapauksessa joskus haasteita, kun halutaan hinnoitella liput mahdollisimman tasapuolisesti molempien kuntien asukkaille. Koska kruunu on heikompi kuin euro, suomalainen voi käytännössä ostaa lipun halvemmalla Ruotsin puolelta kuin Suomen puolelta. Tällaista hintakikkailua on pyritty välttämään ohjeistamalla suomalaisia ostamaan lippunsa Suomen puolelta ja ruotsalaisia Ruotsin puolelta. Näin pyritään estämään valuuttakurssin hyväksikäyttö ja varmistamaan, että lippujen hinnat ovat tasapuolisia kaikille. Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten

tapahtumien järjestäjätkin joutuvat keksimään keinoja eroavaisuuksien, kuten valuuttaerojen hallitsemiseksi.

Kuten aineistossa todettiin, myös poliittiset tekijät muodostavat eroavaisuuksia kuntien välille ja nämä eroavaisuudet voivat muodostua toiminnalliseksi haasteeksi, sillä ne vaikuttavat suoraan siihen, millä resursseilla yhteistyötä voidaan toteuttaa. Kuten aiemmin todettu, vaalisykliin eritahtisuus hidastaa osaltaan rajayhteistyötä, kun kaupungeissa poliittiset päättäjät vaihtuvat eri aikoihin. Tällä tarkoitetaan sitä, kun esimerkiksi Suomessa järjestetään kunnallisvaalit ja valitaan uudet valtuutetut, jos he ovat uusia valtuutettuja, niin heillä voi mennä hetki ennen kuin he pääsevät sisälle rajayhteistyöhön ja sen merkitykseen. Kun uudet valtuutetut ovat perehtyneet rajayhteistyön toimintaan, voi olla, että Ruotsin puolella järjestetään vaalit ja tällöin kuvioon tulee mukaan taas uusia henkilöitä. Tämä eittämättä hetkellisesti aina muokkaa etenkin valtuustojen välisen yhteistyön dynamiikkaa. Poliittisten tekijöiden erilaisuudesta koitua haaste on vaalisykliin eritahtisuuden lisäksi poliittisen tahtotilan vaihtelu uusien valtuustojen myötä. Tämä tarkoittaa sitä, että kun kuntaan valitaan uusi kunnanvaltuusto ja tehdään uusi strategia tuleville vuosille, voi poliittinen tahtotila rajayhteistyötä kohtaan vaihdella. Tämä voi asettaa uusia haasteita yhteistyölle, sillä valtuusto päättää siitä, mihin asioihin kunnassa panostetaan seuraavien vuosien aikana sekä millainen budjetti rajayhteistyölle osoitetaan. Jos uudessa valtuustossa puuttuu poliittinen tahtotila rajayhteistyötä kohtaan, voi se ehdottomasti vaikeuttaa yhteistyön onnistumista, sillä aineistossa poliittisen tahtotilan jatkuvuus nostettiin tärkeäksi asiaksi rajayhteistyön tulevaisuuden kannalta.

*”Jos ajattelee esimerkiksi vaaleja, nyt Suomessa on ollut vaalit, ja kun ne on eri vuosina, niin meillä ei ole sama vaalivuosi molemmissa maissa. Se vaikuttaa kyllä siihen, että jos vaikka päättäjät vaihtuu tai tulee eri puolue valtaan, niin sehän aina vähän hidastaa asioita. Että nyt on Suomessa vaalit, ja menee aikansa, että uudet ihmiset tulee ja pääsee sisälle, jos on uusia ihmisiä. Ja sitten kun Suomessa on taas päästy vauhtiin, niin Ruotsissa tulee vaalit, ja ehkä sielläkin ihmiset vaihtuu. Se vaikuttaa kyllä siihen yhteistyöhön.” (H6)*

### ***Kielelliset ja kulttuuriset haasteet***

Aineistosta oli havaittavissa, että kielelliset sekä kulttuuriset eroavaisuudet luovat rajayhteistyölle osittain haasteita. Puhuttaessa kielellisistä eroavaisuuksista, useampi haastateltava kuitenkin käytti enemmän termiä hidastava tekijä haasteen sijaan. On myös huomattava, että monissa

tapauksissa yhteistyön osapuolilla on yhteinen kieli, eli molemmat puhuvat joko suomea tai ruotsia. Ei siis voi sanoa, että kielelliset eroavaisuudet vaikuttavat merkittävästi rajayhteistyön toimivuuteen, sillä aineiston perusteella monissa tilanteissa osapuolet löytävät yhteisen kielen ilman suurempia ongelmia. Kuitenkin aineiston mukaan etenkin yhteisissä valtuustojen kokouksissa kielellisiä haasteita syntyy sekä kun kokouksissa on mukana muiden sidosryhmien edustajia. Esimerkiksi lippokalastus hankkeen aikana kuultiin laajasti perinteen harjoittajia rajan molemmin puolen, jolloin yhteistä kieltä ei aina löytynyt sidosryhmien kesken. Tällaisissa tilanteissa paikalla on yleensä tulkki, joka auttaa kommunikoinnissa, mikä tietenkin hieman hidastaa toimintaa.

Isoin haaste kielellisten eroavaisuuksien kanssa toimimisessa onkin sen viemä aika. Haastateltavien mukaan, kun mukana on henkilöitä, jotka eivät osaa molempia kieliä, täytyy materiaalit tehdä molemmilla kielillä, joka vie ylimääräistä aikaa. Myös esimerkiksi sähköpostiviestit usein kirjoitetaan molemmilla kielillä. Lisäksi tällaisissa yhteisissä tapaamisissa ylimääräistä aikaa kuluu myös, sillä asioita usein käännetään molemmille kielille, jotta kaikki ymmärtävät. Etenkin valtuustojen kokouksissa ylimääräistä aikaa kuluu, kun asiat käydään käytännössä kaksi kertaa aina läpi. Tämä aiheuttaa selkeästi rajayhteistyön parissa työskenteleville lisätyökuormaa ja välillä turhautumista. Tämä on kuitenkin osa sitä toimintaympäristöä, jossa rajayhteistyötä toteutetaan, joten se täytyy hyväksyä. Tämän lisäksi kaksikielisyydestä usein myös aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia, esimerkiksi tulkin hankkimisesta. Lisäresursseja vaaditaan myös, kun halutaan tiedottaa yhteisistä tapahtumista tai mitä rajan toisella puolella tapahtuu, koska tieto tulee olla molemmilla kielillä, jotta se on kutsuvampaa kaikille. Lisäksi yhteisiä tapahtumia järjestettäessä tulee tarkoin miettiä, millaisia artisteja ja esiintyjä tapahtumiin hankitaan, jotta tapahtumien sisältö on houkuttelevaa molempien puolien asukkaille.

*''Kaksikielisyyys, sehän on aivan ehdottomasti voimavara, mutta se on myös haaste. Ja se haaste tulee siitä, että se maksaa. Koska sulla pitää olla kaikessa tulkkaus mukana, ja se on haaste. Myös tiedottaminen siitä, mitä toisella puolella tapahtuu, tai se, että tieto menee Haaparannan puolelle kaikista jutuista, mitä täällä on. Sun pitää kuitenkin nuorille, niille ihmisille jotka tulee, tarjota se tieto omalla kielellä. Se on kutsuvampaa kuin se, että kaikki olisi vain ruotsiksi tai vain suomeksi. Ja se taas on resurssikysymys, ja se maksaa. Niin siinä mielessä se on haaste.''*  
(H7)

*''Se kieli, se on enemmän semmoinen hidastava tekijä. Jos vaikka ajattelee, että itse kun tekee paljon kaikkea esitysmateriaaleja, niin ne pitää tehdä molemmilla kielillä. Tai vaikka jos lähetät jonkun sähköpostin, niin se, että sä oot tehnyt sen molemmilla kielillä, totta kai se vie enemmän aikaa.''* (H2)

Yksi ratkaisu kielellisten eroavaisuuksien hallintaan on englannin kielen käyttäminen. Aineiston mukaan rajayhteistyössä käytetään yhä enemmän englantia, jos mukana on henkilöitä, jotka eivät osaa molempia rajayhteistyössä käytettyjä kieliä. Kuitenkin tässäkin syntyy haasteita, sillä etenkin vanhemmassa ikäluokassa on paljon henkilöitä, jotka eivät myöskään osaa englantia. Englannin kielen puhuminen voi olla myös usealle haastavaa, jolloin he eivät pysty tuomaan omaa kantaansa ilmi asioihin. Lisäksi englannin kielen käyttö voi luoda epätasa-arvoista dynamiikkaa osallistujien välille, kun toiset hallitsevat kielen sujuvammin kuin toiset. Tämä voi johtaa tilanteisiin, jossa päätöksenteko painottuu niiden näkemyksiin, jotka pystyvät ilmaisemaan itseään paremmin vieraalla kielellä. Kuitenkin näistä tekijöistä huolimatta englannin kielen käyttäminen voi tarjota joissain tapauksissa tehokkaamman kommunikointitavan sen sijaan, että kaikki asiat käytäisiin läpi sekä suomeksi, että ruotsiksi.

*''Se ehkä aiheuttaa vähän semmoista turhautumista joskus, että no okei, onko meidän pakko kääntää nämä asiat ruotsiksi kanssa. Tämä tulee nyt ruotsalaisesta näkökulmasta, että eikö me voitaisi käyttää vaikka englantia tai jotain muuta. Se kääntäminen vie aikaa, ja sehän on aina se juttu, että kun järjestetään tapahtumia, halutaan että kaikki pysyy kartalla ja ymmärtää. Mutta voi olla semmoinen kohderyhmä, jolle englanti ei vaan ole vaihtoehto. Tiedetään ehkä etukäteen, että jos käytetään englantia, niin he ei sitten tule kauheasti siellä kokouksissa puhumaan.''* (H6)

Hienoa on, että kielellisten eroavaisuuksien hallitsemisessa näkyy selkeästi yhteistyöhön sitoutuminen ja toisten auttamisen halu. Aineiston mukaan osapuolet pyrkivät aktiivisesti tukemaan toisiaan kieliongelmiin ylittämässä sen sijaan, että antaisivat kielimuurin haitata yhteistyötä. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi siten, että kollegat auttavat toisiaan tulkkauksessa sekä varmistavat, että kaikki osallistujat pysyvät mukana keskustelussa. Mielestäni tämä on tärkeä asia ja osoittaa, että yhteistyön onnistuminen on tärkeämpää kuin oman kielitaidon korostaminen. Haastateltavien mukaan aina yhteistyössä löydetään kieli, jolla kommunikoida, eli yhteistyö ei kaadu yhteisen kielen puutteeseen, vaikka se joskus veisinkin hieman lisäaikaa.

*''Semmoinen perussääntö meidän omissa kokouksissa, joissa kaikki ovat tuttuja ja kyseessä on toistuvia kokouksia, on että jokainen käyttää sitä kieltä, mikä tuntuu hyvältä. Aina joku auttaa, jeesaa ja kääntää. Isoissa kokouksissa, esimerkiksi yhteisessä valtuustojen kokouksessa, on paikalla tulkki, joka auttaa puheenvuoroissa. Eli ihan tämmöistä suoraa tulkkausta, mikä tietenkin lisää kokousaikaa hieman, kun asiat käydään kahteen kertaan. Tornion puolella osataan hyvin ruotsia, ja meidän yhteistyöryhmissä Haaparannan puoleltakin on aika paljon sellaisia, jotka puhuvat suomea. Usein jompikumpi vanhemmista on Suomen puolelta, eli kyse on luontaisesta kaksikielisyydestä.''* (H1)

Kuten ensimmäisessä pääluokassa todettiin, rajayhteistyössä on havaittavissa myös kulttuurisia eroavaisuuksia osapuolten välillä. Nämä eroavaisuudet liittyvät siis erityisesti erilaisiin päätöksenteko- ja työskentelytapoihin. Yksi konkreettinen esimerkki aineistossa on patohankkeen lupakäsittelyprosessi. Tapauksessa hankkeen lupakäsittely järjestettiin Haaparannalla ja asia käsiteltiin Ruotsin viranomaisten kesken erityisen perusteellisesti ennen kuin päätöstä tehtiin. Suomen puolella asian käsittely hoitui huomattavasti nopeammin. Yksi haastateltavista kertoikin arvostavansa Ruotsin osallistavaa ja keskustelevaa tapaa tehdä päätöksiä, mutta toivoisi joskus samanlaista nopeutta kuin Suomen puolella. Tässä onkin nähtävissä perinteinen ero byrokraattisen tehokkuuden sekä osallistavan demokratian välillä. Suomalaisessa mallissa päätökset tehdään ylhäällä johtotasolla, jonka jälkeen toteutus lähtee liikkeelle organisaatiossa. Ongelmana suomalaisessa mallissa aineiston mukaan onkin joskus se, että päätöksiä aletaan jälkikäteen kyseenalaistamaan. Ruotsalaisessa mallissa koko organisaatio kutsutaan mukaan päätöksentekoon ja pidetään useita kokouksia aiheeseen liittyen. Kun päätös on tehty, sitä ei enää kyseenalaisteta. Molemmissa malleissa onkin omat syynsä. Erilaiset päätöksenteko- ja kommunikaatiokulttuurit voivat aiheuttaa aikatauluongelmia, kun toinen osapuoli odottaa nopeita päätöksiä ja toinen tarvitsee enemmän aikaa. Tällöin voi myös syntyä väärinymmärryksiä, joissa suomalainen suoraviivainen malli voi näyttää autoritaariselta ja ruotsalainen keskustelukulttuuri tehottomuudelta.

*''Se tapa tehdä töitä on ehkä semmoinen suoraviivaisempi, siellä on aika selkeää ja strukturoitua. Siis päätöksenteot. Kun taas täällä, täällä vähän fiilistellään, ja se on semmoista... no, otetaan ehkä vähän eri näkökulmia huomioon ennen kuin päädytään mihinkään. Kyllä mä huomaan semmoisia juttuja, että joskus toivoisin, että olisi semmoinen selkeämpi meininki. Että kun tässä nyt saa odottaa vastausta tai muuta, niin Suomen puolella ne on jo tehneet sen.''* (H4)

Kulttuuristen eroavaisuuksien, kuten erilaisten työskentelytapojen tai päätöksentekoprosessien yhteensovittamisessa tärkeintä on toisten erilaisuuden ymmärtäminen. Haastateltavien mukaan tärkeintä on, että molemmin puolin rajaa ymmärretään toisten erilaiset työskentelytapot, vaikka joskus toisen päätöksenteon hitaus tai toisaalta sen nopeus voi aiheuttaa toiselle osapuolelle turhautumista. Tämän ymmärryksen rakentaminen vaatii aktiivista työtä molemmilta osapuolilta. Keskustelut työskentelytapojen eroista, yhteisten pelisääntöjen sopiminen sekä riittävän ajan varaaminen päätöksentekoprosesseihin voivat auttaa vähentämään väärinymmärryksiä ja turhautumista. Tämä kulttuurinen ymmärrys ei synny hetkessä, vaan vaatii oppimisprosessia ja kärsivällisyyttä. Aineistossa korostetaan, että onnistunut rajayhteistyö edellyttää aikaa tutustua

toisen osapuolen toimintatapoihin ja löytää kompromisseja, jotka huomioivat molempien vahvuudet ja tarpeet. Kulttuuriset erot kuitenkin myös voivat rikastuttaa yhteistyötä, esimerkiksi toisen osapuolen huolellinen harkinta voi tasapainottaa toisen nopeaa reagointikykyä ja erilaiset lähestymistavat tuoda esiin näkökulmia, joita muuten ei huomaisi.

#### **5.1.4 Yhteistyön rakentaminen eroavaisuuksien yli**

Aineistosta nousi vahvasti esiin, että vaikka kansallisia eroavaisuuksia ei voida kokonaan poistaa, niitä voidaan hallita niin, etteivät ne muodostu esteeksi yhteistyölle. Aiemmissä pääluokissa olen kuvannut kansallisten eroavaisuuksien muodostamia haasteita Tornion ja Haaparannan rajayhteistyölle, joten tässä pääluokassa ja sen alaluokissa kuvataan niitä toimintatapoja, joilla aiemmin kuvatuista haasteista päästään yli ja löydetään yhteisiä ratkaisuja. Tämän pääluvun alaluokat on nimetty seuraavasti: *''kommunikaatio ja tiedon jakaminen''*, *''yhteistyö ja sopimukset''* sekä *''nykytilanteen arviointi''*. Haastateltavat kuvasivat useita käytäntöjä ja periaatteita, jotka yhdessä rakentavat rajayhteistyön jatkuvuuden ja kestävyuden sekä varmistavat, ettei maiden väliset eroavaisuudet synnytä estettä aktiiviselle yhteistyölle. Tärkeimmiksi tekijöiksi aineistossa nostettiin kuitenkin nämä kolme tekijää, jotka muodostavat omat alaluokkansa. Kansallisten eroavaisuuksien yhteensovittaminen ei perustu vain yksittäiseen ratkaisuun, vaan se rakentuu useasta eri toimintatavasta, joita kuvaan seuraavaksi.

##### ***Kommunikaatio ja tiedon jakaminen***

Aineistossa korostui, että rajayhteistyön onnistuminen ei perustu pelkästään muodollisiin rakenteisiin ja sopimuksiin, vaan jatkuvaan vuoropuheluun, luottamukseen sekä avoimeen tiedonvaihtoon. Oli kyseessä sitten lainsäädännölliset eroavaisuudet, kielelliset eroavaisuudet tai kulttuuriset eroavaisuudet, on tärkeää vaihtaa tietoa aktiivisesti ja avoimesti sekä ymmärtää toisten lähtökohdat. Voikin sanoa, että kommunikaatio ja tiedon jakaminen ovat rajayhteistyön perusedellytyksiä, jotta yhteistyö saadaan toimivaan sujuvasti. Rajayhteistyötä ylläpidetään siis jatkuvalla vuoropuhelulla, jossa pyritään jakamaan ja etsimään tietoa sekä ylläpitämään aktiivisesti yhteyttä yli organisaatio- ja maarajojen. Aktiivinen tiedon jakaminen osapuolten välillä helpottaa rajayhteistyön onnistumista, sillä osapuolilla on kattavampi kuva siitä, miten toinen osapuoli toimii ja mitä asioita täytyy pohtia jo ennen kuin yhteisiä projekteja aloitetaan.

Kommunikaatio ja tiedon jakaminen toimivat myös ennaltaehkäisevänä toimena, sillä huono kommunikaatio voi johtaa siihen, että yhteiset hankkeet törmäävät haasteisiin, joita olisi voinut ehkäistä jo etukäteen. Tiedon jakaminen vähentää siis turhaa byrokratiaa ja konfliktien riskiä. Lisäksi avoin tiedonvaihto lisää osapuolten välistä luottamusta, joka on erittäin tärkeää.

*"No sitten on yksi tiettenkin, että pyritään mahdollisimman paljon vaihtamaan sitä tietoa ja etsimään sitä tietoa, että ymmärtää, että okei, jos se on Suomen puolella näin, Ruotsin puolella näin. Että mitä tässä sitten pystyy tekemään. Se on semmoinen yksi keino ja työkalu." (H1)*

Aktiiviseen tiedonvaihtoon liittyen on tärkeää, että rajayhteistyötä toteuttavilla henkilöillä on oikeanlainen suhtautuminen rajayhteistyötä kohtaan. Täytyy löytyä tarpeeksi tahtotilaa ymmärtää, tutkia, ylläpitää vuoropuhelua sekä luottamusta, vaikka välillä eteen voi tulla valtioiden erilaisuuksista johtuvia yllättäviä haasteita ja yhteistyöprojektit voivat törmätä esteisiin, joita ei aiemmin osannut arvatakaan. Etenkin toisen osapuolen näkökulman ymmärtäminen on keskeistä ja on tärkeää kuulla ja ymmärtää, miten asioita hahmotetaan toisen valtion ja kulttuurin kautta. Näin voidaan mahdollisesti vähentää väärinymmärryksiä ja löytää parempia vaihtoehtoja toimia. Aineistossa korostettiin ajatusta siitä, että tärkeää on jaettu kiinnostus ymmärtää, miten toinen osapuoli näkee asiat sekä aktiivinen keskinäinen dialogi, joka estää väärinymmärryksiä ja auttaa löytämään yhteisiä ratkaisuja, jotka sopivat molemmille. Oikeanlaisella suhtautumisella tarkoitetaan sekä poliittista tahtotilaa, että yksittäisten viranhaltijoiden tahtotilaa. Molemmat ovat tärkeitä, sillä ilman poliittista tukea ei voida tehdä suuria päätöksiä, ohjata resursseja tai käynnistää laajempia hankkeita. Kuitenkin vaikka poliittinen tahto olisi vahva, jos viranhaltijat eivät sitoudu yhteistyöhön, yhteiset hankkeet voivat toteutua hitaasti ja tehottomasti, sillä viranhaltijoiden tahtotila on kriittinen käytännön toteutuksen kannalta.

*'Kyllähän se on paljon kiinni siitä tahtotilasta. Puhun nyt ehkä omasta työstäni, jos sitä tahtotilaa ei jostain syystä löydy, niin sittenhän se on aika lailla vaikeaa. Tärkeä tekijä on tietysti molempien kaupunkien poliittinen tahtotila ja sitten tiettenkin virkahenkilöiden välinen tahtotila. Ja sitten se yhteistyön luominen, että sitä yhteistyötä voitaisiin luoda vielä paljon enemmän." (H4)*

Tiedon jakamisen ja kommunikaation lisäksi tärkeää on pyrkiä luomaan myös henkilökohtaisia suhteita rajan yli. Tällaiset suhteet voivat toimia mahdollisuutena ymmärtää toisen eroavaisuuksia paremmin sekä nopeuttaa käytännön yhteistyötä tilanteissa, joissa viralliset prosessit ovat hitaita tai epäselviä. Henkilökohtaisten suhteiden luominen auttaa myös ehkäisemään väärinkäsityksiä,

kun ymmärretään paremmin vastapuolen taustoja ja lähtötietoja, sillä vain virallisten kokousten tai tapaamisten kautta saatu informaatio voi joskus jäädä vajaaksi. Aineistossa annettiin esimerkki Tornion vanhan kaupunginjohtajan sekä Haaparannan kunnanpuheenjohtajan hyvistä henkilökohtaisista suhteista, joka näkyi selkeästi yhteistyössä. Kun yhteyttä pidettiin myös virallisten kokousten ulkopuolella, rajayhteistyötä pystyttiin kehittämään ja viemään eteenpäin tehokkaammin. Lisäksi henkilökohtaiset suhteet ovat merkittäviä luottamuksen rakentamisen kannalta, sillä kun ihmiset tuntevat toisensa paremmin, voi olla helpompaa jakaa tietoa ja tehdä päätöksiä joustavammin. Epävirallinen keskustelu voi joskus myös avata mahdollisuuksia, joita muodolliset kokoukset eivät tarjoa. Lisäksi tärkeimpänä henkilökohtaiset suhteet tekevät yhteistyötä kestäväksi sekä voivat lisätä ihmisten motivaatiota ja sitoutumista rajayhteistyötä kohtaan.

*''Väkisin välillä aina kuulee niitä, vähän semmoisia haaparantaalaisten sisäpiirin juttuja. Pystyy niitäkin ottamaan huomioon ja ottamaan kantaa niihinkin. Kuitenkin se lisää ymmärrystä siinä, että tulee helposti väärinkäsityksiä, jos ei ymmärrä vastapuolen taustoja ja lähtötietoja. Ja mikä siellä on se tilanne, jos on vaan sen informaation varassa, mitä tulee virallisessa kokouksessa, niin se ei riitä. Kyllä mä pidän tärkeänä sitä, että ne henkilökohtaiset suhteet olisi olemassa. ''(H3)*

### ***Yhteistyö ja sopimukset***

Aineistosta nousi tärkeä ajatus siitä, että raja-alueella kaikkia hyötyjä ei voida aina laskea tasan, vaan on nähtävä enemmän kokonaisuutena alueen etu. Rajayhteistyön onnistuminen edellyttää siis kykyä katsoa asioita ''lintuperspektiivistä'', eli yksittäisten omaa kuntaa hyödyttävien hankkeiden tai investointien arvoa ei voida arvioida ainoastaan oman kunnan näkökulmasta, vaan koko alueen etuna. Rajayhteistyö ei siis aina voi perustua 50/50 ajatteluun, jossa molemmat osapuolet saavat täsmälleen saman verran, vaan sen sijaan yhteistyössä vallitsee ymmärrys siitä, että se on vastavuoroista. Joskus toinen voi hyötyä jostain enemmän, mutta pitkällä aikavälillä se hyödyttää molempia. Esimerkiksi investoinnit eivät aina kohdistu fyysisesti molempiin kuntiin, mutta niiden vaikutukset ulottuvat rajan yli esimerkiksi työpaikkojen, liikenteen ja matkailun muodossa. Tällainen laajempi alueellinen näkökulma vaatii rajayhteistyön osapuolilta luottamusta sekä kykyä nähdä raja-alue kokonaisuutena. Samalla se myös vahvistaa rajayhteistyön identiteettiä – kyse ei ole vain kahden erillisen kunnan suhteesta, vaan yhdestä toiminnallisesti alueesta, jonka menestys perustuu vastavuoroisuuteen ja yhteisen edun tunnistamiseen.

Rajayhteistyöstä tehdyt sopimukset turvaavat rajayhteistyön sujuvuutta ja jatkuvuutta. Aineiston mukaan Tornion ja Haaparannan välinen rajayhteistyö rakentuukin vahvasti paikallisten sopimusten, rakenteiden ja suhteiden varaan. Sopimuksia on tehty yhteisten asioiden ylläpidosta, kuten yhteisten palveluiden järjestämisestä tai infrastruktuurin ylläpidosta. Sopimukset varmistavat, että molemmat osapuolet sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin myös silloin, kun kansalliset lainsäädännöt ja hallinnolliset järjestelmät asettavat rajoitteita. Sopimukset toimivat rajayhteistyön selkärankana, sillä ne pitävät yhteistyön koossa sekä luovat sille raamit ja jatkuvuuden. Ne myös tekevät rajayhteistyöstä ennustettavaa, sitovaa sekä läpinäkyvää. Rajayhteistyön toimivuuden ja jatkuvuuden kannalta myös yhteiset rakenteet ovat tärkeitä. Yhteisillä rakenteilla tarkoitetaan erityisesti niitä tapaamisia, joissa molempien osapuolien eri toimijat kokoontuvat säännöllisesti, kuten yhteistyöryhmät sekä valtuustojen yhteiset kokoukset. Lisäksi rajayhteistyötä kannattelevana rakenteena toimii yhteiset strategiat ja suunnitelmat, kuten pitkän aikavälin strategia.

*"Kaikissa pitää olla sellainen yhteistyösopimus, niin kuin Tornion ja Haaparannalla on. Meillä on esimerkiksi sopimukset koulutuksesta ja päivähoidosta, kaukolämmöstä ja jätevedenpuhdistamosta. Eli kun sopimukset tehdään, silloin se toimii." (H1)*

*"On se jatkuva yhteys olemassa. Mutta sittenhän meillä on tietenkin tää yhteinen rajayhteistyön kehittäjä esimerkiksi, ja hänen tasollaan on niitä meidän yhteisiä rakenteita. On esimerkiksi yhteisiä valtuustojen kokouksia ja muita vastaavia. Semmoisia yhteisiä asioita ja foorumeita on kyllä olemassa yhteistyön tekemiselle ja asioista keskustelemiselle, ja se on tosi tärkeää. Sittenhän on myös erilaisia kaupunkien välisiä sopimuksia ja muita järjestelyjä." (H6)*

### ***Nykytilanteen arviointi***

Haastateltavien keskuudessa oli havaittavissa turhautumista siihen, että raja-alueen yhteistyö ei ole lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen näkökulmasta normaali tilanne, vaan sen sujuva onnistuminen vaatii erikoisratkaisuja ja jatkuvaa neuvottelua myös kansallisella tasolla. Yksi tapa edistää yhteistyötä onkin, että uutta lainsäädäntöä säätäessä tai vanhoja muuttaessa mietittäisiin enemmän sen vaikutuksia raja-alueilla. Etenkin koronapandemian aikaan nähtiin, miten aluksi valtioiden rajat suljettiin ajattelematta sitä, miten se oikeasti vaikuttaa raja-alueiden jokapäiväiseen arkeen. Uskon, että yksi syy tähän on, että laajemmassa mittakaavassa Suomessa ja Ruotsissa ei vain yksinkertaisesti tunneta, miten rajattomasti arki on rakentunut raja-alueella ja miten sinne pitäisi rakentaa ratkaisuja, jotka helpottaisivat arjen rakentamisesta entisestään sen

haastamisen sijaan. Kansallisella tasolla tulisi panostaa rajayhteistyötä rajoittavien rajaesteiden poistamiseen niiden lisäämisen sijaan.

*“Kyllähän se olisi tosi tärkeää, että aina kun tehdään uutta lainsäädäntöä, otettaisiin huomioon myös se, miten se vaikuttaa rajat ylittäviin tilanteisiin. Että ei synny uusia ongelmia tämän takia. Pohjoismaisella tasolla, eli Pohjoismaiden ministerineuvostossa ja Pohjoismaiden neuvostossa tämä on nyt korkealla prioriteettilistalla. Molemmissa halutaan poistaa rajojen ylittämiseen liittyviä ongelmia, ei ainoastaan nykyisiä vaan myös ennaltaehkäistä tulevia. Eli että kun koko ajan tehdään uutta lainsäädäntöä, niin jo siinä vaiheessa arvioitaisiin, miten se vaikuttaa ja miten kansalliset lainsäädännöt voidaan sovittaa yhteen.” (H8)*

Huomionarvoista on, että loppupeleissä kaikille asioille ei pystytä tekemään mitään, vaan rajayhteistyötä täytyy toteuttaa tiettyjen sääntöjen ehdolla. Rajayhteistyössä kyse on kuitenkin kahden eri valtion kaupungeista, jolloin molemmilla on aina sidoksensa omiin kansallisiin lakeihin ja järjestelmiin. Yhteistyön mahdollisuudet eivät määräydy vain paikallistason tarpeista, vaan siitä, mitä niiden taustalla olevat yhteiskunnat sallivat sekä määrittävät. Esimerkiksi koronapandemian aikaan raja-alueen vaikean tilanteen vuoksi täytyi nykytilanne hyväksyä ja pyrkiä toimimaan niiden raamien varassa, jotka on asetettu. Koronapandemia käytännössä osoitti, miten haavoittuvainen tämä järjestelmä on, sillä kun rajat sulkeutuivat, arki alueella muuttui. Aineistossa myös todettiin, että rajayhteistyötä tehdessä käytetään yleisesti sitä toimintatapaa, joka on helpoin. Tämä on osa sitä havaintoa, että avoimesta rajasta huolimatta rajayhteistyötä täytyy toteuttaa sille asetettujen raamien varassa, jolloin on olennaista pohtia, mikä toimintatapa on helpoin, jotta vältetään kaksinkertaiselta byrokratialta.

Aineistossa painotettiin nykytilanteen arviointitarvetta siitä, miten raja-alueiden elämä on todellisuudessa rakentunut sekä selkeämpää visiota ja strategiaa, jonka suuntaan rajayhteistyötä halutaan kehittää. Nykytilanteen ja toimintaympäristön syvälinen ymmärtäminen loisi pohjan strategisemmalle rajayhteistyölle. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi terveydenhuollon laajempaa yhteistyötä. Kuten aiemmin esitellystä esimerkistä sairaalapalveluiden ostosta Tukholmasta huomattiin, alueella on valtavasti hyödyntämätöntä potentiaalia, joka kaatuu usein byrokratian jalkoihin. Lisäksi työntekijöiden liikkuvuutta, viranomaisten yhteistyötä sekä kriisitilanteisiin varautumista tulisi alueella parantaa. Oleellista olisi tunnistaa kansallisellakin tasolla, että kyse ei ole vain kahdesta erillisestä alueesta, jotka tekevät yhteistyötä, vaan yhtenäisestä toiminnallisesta kokonaisuudesta, joka sattuu sijaitsemaan kahden valtion alueella. Raja-alueiden kehittäminen edellyttää rohkeutta ajatella perinteisten kansallisten kehysten ulkopuolella. Lisäksi rajat ylittävän

yhteistyön kehittäminen myös jatkossa paikallisen ja kansallisen tason lisäksi Pohjoismaisella tasolla sekä EU-tasolla on kriittistä, jotta tällaisia aiemmin kuvattujen haasteiden kaltaisia tilanteita voitaisiin hallita.

*”Harvaan asuttujen rajaseutujen ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista voitaisiin edistää juuri rajan ylittävän yhteistyön lisäämisellä. Tämä on tärkeää, koska me elämme harvaan asutulla alueella, jossa välimatkat ovat pitkät. Erityisesti se korostuu esimerkiksi sairaanhoidossa. Rajayhteistyö voisi olla ratkaisu siihen, että hyvinvointi jopa vahvistuisi etenkin harvaan asutulla alueella, jossa yhteistyö voisi taata entistä paremman palvelujen saavutettavuuden. Toinen asia liittyy työvoimaan. Tornion ja Haaparannan elinkeinoelämä, mutta myös julkinen sektori, ovat riippuvaisia toisen puolen työntekijöistä. Esimerkiksi Outokummulla työskentelee paljon haaparantalaisia, ja Haaparannan julkisella sektorilla, erityisesti hoitoalalla, taas on paljon torniolaisia. Tämä keskinäinen riippuvuus on tärkeää tiedostaa, etenkin kriisitilanteissa. Pandemian aikana nähtiin, kuinka vaikeaksi rajan ylittäminen voi mennä, ja se vaikutti suoraan työskentelyyn. Siksi meidän täytyy analysoida nykytilannetta ja ymmärtää, miten tämä elämä täällä rajalla on rakentunut.” (H8)*

Nostaisinkin keskeisimmäksi tekijäksi kansallisten eroavaisuuksien hallitsemiseksi rajayhteistyössä nykytilanteen syvällisen arvioinnin sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Rajayhteistyön onnistuminen edellyttääkin aina nykyhetken realiteettien tunnistamista. Uusia hankkeita ja projekteja suunniteltaessa täytyy arvioida konkreettisia haasteita, joita tässä tutkimuksessa käsitellyt kansalliset eroavaisuudet voivat tuoda yhteistyölle. Yhteistyötä rakentaessa on tärkeää pysähtyä tunnistamaan mahdolliset haasteet jo etukäteen ja vasta kun lähtökohdat ovat selvillä, voidaan rakentaa kestävä ja toimivaa yhteistyötä. Nykytilanteen ja toimintaympäristön analysointi helpottaisi myös kriisitilanteista selviytymistä. Monet aineistossa nousseet esimerkit tekevät selväksi sen, että usein esiin nousee myös odottamattomia ongelmia, joten tärkeää on sopeutumiskyky muuttuviin tilanteisiin sekä riittävä tahtotila rajayhteistyötä kohtaan. Jos näitä tekijöitä ei arvioida ennen yhteisten hankkeiden aloittamista, voi syntyä ristiriitaa odotusten ja mahdollisuuksien välillä, jos kunnilla on tavoitteita, joita yhteiskunnalliset tai taloudelliset rajat eivät sallikaan.

*”Mä ajattelen, että yhteistyö pitää rakentaa siltä pohjalta, että ensin on realistinen kuva nykytilanteesta. Esimerkiksi matkakeskuksen kohdalla, jos siinä olisi paremmin huomattu ottaa huomioon verotukselliset ja muut haasteet, projekti olisi onnistunut paremmin. Yhteistyö on edelleen mahdollista ja toivottavaa, mutta täytyy osata tunnistaa mahdolliset haasteet ajoissa.” (H8)*

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1 Keskeiset tutkimustulokset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaisia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee ja millaisia haasteita nämä eroavaisuudet muodostavat yhteistyölle. Tässä tutkimuksessa kansallisilla eroavaisuuksilla tarkoitetaan Suomen ja Ruotsin valtioiden välisiä eroja esimerkiksi lainsäädännössä, hallinnollisissa käytännöissä, poliittisissa rakenteissa, taloudellisissa järjestelmissä, kielessä sekä kulttuurissa. Lisäksi eroavaisuuksien tunnistamisen ja haasteiden analysoimisen jälkeen oli olennaista tutkia, miten nämä eroavaisuudet otetaan rajayhteistyössä huomioon ja miten varmistetaan, että eroavaisuudet eivät muodosta esteitä yhteistyölle. Tornion ja Haaparannan välinen rajayhteistyö on esimerkki onnistuneesta rajayhteistyöstä, joka tunnetaan kansainvälisesti rajayhteistyön edelläkävijänä. Tämän vuoksi juuri tämän alueen tutkiminen tapaustutkimuksena on mielenkiintoista, sillä tutkimus mahdollisesti tarjoaa myös muille rajakaupungeille avaimia siihen, miten yhteiskunnan asettamista rajoitteista huolimatta yhteistyötä voidaan toteuttaa saumattomasti. Tämän tutkimuksen johtopäätökset perustuvat tapaustutkimukseen ja alueen toimijoiden haastatteluihin, mikä mahdollistaa syvällisen ymmärryksen rajayhteistyön dynamiikasta Tornion ja Haaparannan alueella. Tutkimuksen tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

- *Millaisia kansallisia eroavaisuuksia Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee, ja miten ne vaikuttavat rajayhteistyöhön?*
- *Millaisia haasteita kansallisten erojen yhteensovittaminen tuo Tornion ja Haaparannan rajayhteistyöhön?*
- *Millaisia strategioita ja ratkaisuja on kehitetty kansallisten eroavaisuuksien hallitsemiseksi Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä?*

Vaikka Suomen ja Ruotsin valtiot ovat rakentuneet vuosien saatossa melko samankaltaisesti ja ne ovat kulttuurillisesti sekä maantieteellisesti nivoutuneet yhteen, osoittaa tämä tutkimus, että paikallistasolla Tornion ja Haaparannan välisessä rajayhteistyössä ilmenee useita kansallisia eroavaisuuksia, jotka muovaavat yhteistyön luonnetta. Näiden eroavaisuuksien tunnistaminen on olennaista yhteistyön onnistumisen kannalta, sillä ne voivat vaikuttaa siihen, miten hankkeet

etenevät ja miten eri toimijat kommunikoivat keskenään. Eroavaisuuksien tunnistaminen on tärkeää, sillä sen avulla voidaan ennaltaehkäistä ongelmia, tehdä realistista suunnittelua, luoda yhteistä ymmärrystä sekä mahdollisesti kääntää eroavaisuuksia myös mahdollisuuksiksi. Keskeisimpänä eroavaisuutena tutkimuksessa nousee lainsäädännölliset eroavaisuudet. Tulosten mukaan valtioiden väliset lainsäädännölliset erot näkyvät paikallistason yhteistyössä voimakkaasti sekä erityisesti lupakysymykset ja viranomaisyhteistyö aiheuttavat yhteistyölle haasteita. Suurin haaste lainsäädännöllisten eroavaisuuksien hallinnassa on niiden aiheuttama ylimääräinen byrokratia. Haastatteluista nousi esiin mielestäni tätä hyvin kuvaava lause: *''Meillä on mahdollisuus saada kahden maan edut, mutta yhden maan velvoitteet. Byrokratia pitää kuitenkin huolen siitä, että velvoitteitakin on.''* Tämä kiteyttää hyvin rajayhteistyön keskeisen jännitteen. Rajayhteistyö tarjoaa mahdollisuuksia hyödyntää kahden valtion tarjoamia resursseja, palveluja ja markkinoita, mutta samalla se altistaa toimijat myös kahden erilaisen sääntely- ja hallintojärjestelmän vaikutuksille. Lainsäädännöllinen lisäbyrokratia on kuitenkin väistämätön osa rajayhteistyötä, mutta sen vaikutuksia voidaan mahdollisesti lieventää muilla keinoilla. Lainsäädännöllinen byrokratia muodostuu rakenteista, joihin paikalliset toimijat eivät voi suoraan vaikuttaa. Sen sijaan sen luomia haasteita voidaan lieventää erilaisten mekanismien avulla, kuten selkeillä sopimuksilla, yhteisillä rakenteilla, kommunikaatiolla sekä vahvalla poliittisella tahtotilalla.

Kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet nousivat myös vahvasti esiin eroavaisuutena. Etenkin kielelliset eroavaisuudet, eli mahdollinen *''kielimuuri''* voi aiheuttaa hidasteita rajayhteistyölle. Kielelliset eroavaisuudet ovat kuitenkin osa alueen ainutlaatuisuutta. Vaikka se aiheuttaa välillä kommunikaatiohaasteita ja lisää työmäärää, samalla se on myös voimavara kaksikielisyyden ja kulttuurisen moninaisuuden kautta. Tärkeää kuitenkin olisi, että rajayhteistyössä käytettäisiin tasapainoisesti molempia yhteistyön virallisia kieliä, eli suomea ja ruotsia. Tulosten mukaan kielellisiä eroavaisuuksia on hallittu esimerkiksi lisäämällä kaksikielistä viestintää sekä käyttämällä käännös- ja tulkkauspalveluita. Lisäksi rajayhteistyössä käytetään yhä enemmän englannin kieltä. Kielellisiä eroavaisuuksia ei nähdä esteenä, mutta rajayhteistyössä ne täytyy huomioida jokapäiväisessä toiminnassa, jotta molempien maiden toimijat voivat kommunikoida tehokkaasti, ymmärtää toisia sekä toteuttaa yhteistyötä sujuvasti. Tulosten mukaan myös kulttuuriset eroavaisuudet näkyvät yhteistyössä. Kulttuuriset eroavaisuudet liittyvät erityisesti työskentelytapoihin sekä päätöksentekokäytäntöihin. Suomalaiset nähtiin suoraviivaisempina päätöksentekijöinä, jotka menevät suoraan asiaan, kun taas ruotsalaiset tekevät päätöksiä

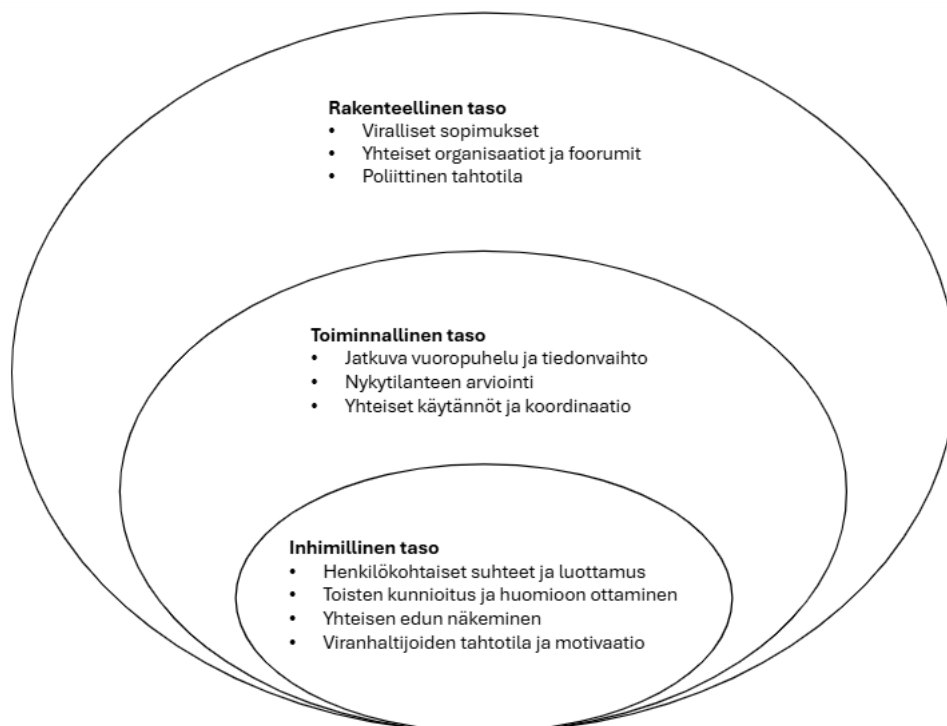
keskustelemalla. Ruotsalaisten työskentelytapa voi usein viedä ajallisesti pidemmän aikaa, mutta rajayhteistyössä tämä erilaisuus on jo ymmärretty ja hyväksytty. Kulttuurisia eroavaisuuksia voidaan hallita etenkin selkeällä ja avoimella kommunikaatiolla sekä kulttuuritietoisuudella, eli molemminpuolisella ymmärryksellä toisten erilaisista käytänteistä. Tulosten mukaan ei voi sanoa, että kielellisiä tai kulttuurisia eroavaisuuksia voisi sanoa samalla tavalla haasteeksi kuin esimerkiksi lainsäädännöllisiä eroavaisuuksia, koska ne eivät estä yhteistyön toteutumista muodollisesti. Sen sijaan ne enemmän vaikuttavat yhteistyön sujuvuuteen ja tehokkuuteen. Kielelliset ja kulttuuriset eroavaisuudet kuitenkin tarjoavat mahdollisuuden oppia toisilta ja kehittää uusia toimintamalleja, kun eroja huomioidaan käytännössä. Ne voidaan myös kääntää voimavaraksi, sillä ne rikastuttavat yhteistyötä ja voivat johtaa innovatiivisiin ratkaisuihin.

Monet tuloksissa nousseet eroavaisuudet, kuten taloudelliset eroavaisuudet, aikaero tai eritahtiset poliittiset vaalisyklit ovat osa sitä toimintaympäristöä, jossa rajayhteistyötä toteutetaan. Nämä ovat asioita, joille ei oikein vain voi tehdä mitään. Sen sijaan sujuvan yhteistyön onnistuminen riippuu siitä, miten nämä eroavaisuudet huomioidaan ja hallitaan käytännössä. Vaikka tällaisiin eroavaisuuksiin ei voida suoraan vaikuttaa, niiden tunnistaminen auttaa osapuolia sopeutumaan ja löytämään joustavia toimintatapoja. Kaikki tuloksissa esiin tulleet eroavaisuudet näkyvät arjessa konkreettisina kitkoina, mutta ne myös rakentavat sitä mielenkiintoista maaperää, jolla yhteistyötä toteutetaan. Valtioiden välisellä rajalla nämä erilaisuudet tulevat näkyviksi ja muodostavat yhteistyön erityislaatuisen luonteen. Rajayhteistyö ei pyri alueiden täydelliseen yhtenäistämiseen tai kansallisten eroavaisuuksien poistamiseen, vaan sen ydin on joustavassa sopeutumisessa olemassa olevien sääntöjen, lainsäädännön ja hallinnollisten reunaehtojen puitteissa. Tämä tarkoittaa, että eri toimijat pyrkivät arjen yhteistyössä löytämään sellaisia käytännön ratkaisuja ja toimintamalleja, jotka mahdollistavat yhteistyön molempien osapuolten olosuhteissa. Rajayhteistyön onnistuminen ei siis riipu siitä, että kaikki esteet ja haasteet yhteistyölle katoaisivat, vaan siitä, että ne osataan tunnistaa ja niihin osataan reagoida ennakoivasti. Mielenkiintoinen ajatus onkin, kuinka pitkälle paikallinen yhteistyö voi mennä, kun sen raamit määräytyvät valtioiden tasolla. Vaikka rajakaupungeilla olisi yhteinen visio yhteisistä palveluista ja työmarkkinoista, lopullinen päätösvalta monissa asioissa pysyy kansallisella tasolla. Lait, normit ja järjestelmät, kuten verotus, sosiaaliturva ja koulutusjärjestelmät, luovat reunaehdot, joita paikallistasolla ei voida muuttaa. Tämä asettaa rajayhteistyölle kaksitahoisen tehtävän. Toisaalta sen on tunnistettava kansallisia eroavaisuuksia ja sääntöjä, mutta toisaalta sen on etsittävä keinoja luoda joustoa, sovittaa ja kiertää rajoitteita yhteistyön mahdollistamiseksi.

Tämä on rajayhteistyön ydin: sen olemassaolo perustuu rajoihin, mutta sen päämäärä on ylittää ne.

## 6.2 Kolmitasoinen malli eroavaisuuksien hallintaan

Tutkimustulosten perusteella loin kolmitasoisin mallin kansallisten eroavaisuuksien hallintaan, jota on havainnollistettu alla *kuviossa 4*. Mallin tavoitteena on havainnollistaa sitä, miten rajayhteistyössä voidaan varmistua siitä, että kansalliset eroavaisuudet eivät muodosta esteitä sujuvalle rajayhteistyölle. Mallin tavoitteena on auttaa hahmottamaan ja ymmärtämään, että eroavaisuuksien hallinta ei ole vain yhden tason ratkaisu, vaan se rakentuu näiden kolmen tason vuorovaikutuksesta. Vaikka malli on luotu Tornion ja Haaparannan yhteistyötä käsittelevän aineiston pohjalta, uskon että sen avulla voi tarkastella myös muiden rajakaupunkien yhteistyötä. Tavoitteena ei ole kuitenkaan yleistää Tornion ja Haaparannan tilannetta kaikkiin rajakaupunkeihin, vaan tarjota uutta ajattelua siitä, että viralliset rakenteet ja sopimukset eivät yksinään riitä, jos luottamus ja arjen toimivat käytännöt puuttuvat.



***Kuvio 4: Kolmitasoinen malli kansallisten eroavaisuuksien hallintaan***

Mallin ytimessä on inhimillinen taso. Inhimillinen taso koostuu henkilökohtaisista suhteista, toisten kunnioituksesta ja huomioon ottamisesta, yhteisen edun näkemisestä sekä viranhaltijoiden tahtotilasta ja motivaatiosta. Inhimillinen taso on sijoitettu mallin keskelle, sillä tutkimustulosten perusteella näin tämän olevan rajayhteistyön ydin: ilman näitä tekijöitä uloimpien tasojen toiminta jää tasolle, jolta puuttuu se rajayhteistyön tärkein asia, eli tahtotila rajayhteistyötä kohtaan. Nämä tekijät ovat keskeisiä, sillä rajayhteistyö perustuu ennen kaikkea ihmisten ja organisaatioiden kykyyn toimia yhdessä erilaisten kansallisten rakenteiden ja sääntöjen keskellä. Mallissa nimenomaan viranhaltijoiden tahtotila on sijoitettu inhimilliseen tasoon ja poliittinen tahtotila rakenteelliselle tasolle, sillä viranhaltijoiden tahtotila on henkilökohtainen ja inhimillinen ulottuvuus, sillä se syntyy yksittäisten toimijoiden asenteista ja sitoutumisesta. Inhimillinen taso on sijoitettu mallin ytimeen myös, koska luottamus on yhteistyön edellytys. Rajayhteistyö ei voi toimia pelkkinä rakenteina ja sopimuksina, vaan se vaatii ihmisten välistä luottamusta. Luottamus on pohja, jonka varassa voidaan tehdä päätöksiä ja edetä projekteissa myös epävarmoissa tilanteissa. Lisäksi keskeistä on toisten kunnioitus ja huomioon ottaminen sekä yhteisen edun näkeminen. Kun molemmat osapuolet hahmottavat, että yhteistyön tavoitteet ovat yhteisiä ja molempia hyödyttäviä, eroavaisuudet koetaan vähemmän esteinä ja enemmän hallittavina haasteina.

Mallin toisena tasona on toiminnallinen taso. Tämä taso on mallin toisessa kerroksessa, sillä se ei voi toimia ilman inhimillistä tasoa ja toisaalta kolmas taso, eli rakenteellinen taso, ei voi toimia ilman toiminnallista tasoa. Se toimii siis ikään kuin siltana luottamuksen ja virallisten rakenteiden välillä. Se on taso, missä käytännön yhteistyö oikeasti tapahtuu, esimerkiksi yhteisissä kokouksissa ja projekteissa. Toiminnalliseen tasoon kuuluvat jatkuva vuoropuhelu ja tiedonvaihto, nykytilanteen arviointi sekä yhteiset käytännöt ja koordinaatio. Tutkimuksen aineistossa painotettiin tarvetta jatkuvalla tiedon vaihdolle ja vuoropuhelulle yhteistyön osapuolten välillä. Aktiivisella tiedon vaihdolla sekä nykytilanteen arvioimisella varmistetaan, että eroavaisuudet eivät yllätä kesken yhteisten hankkeiden. Nykytilanteen arviointi mahdollistaa strategisen suunnittelun, joka ottaa jo ennakoivasti huomioon maiden erilaiset käytännöt. Aineistossa etenkin eriävät lupakysymykset nousivat esiin, sillä valtioiden viranomaisprosessit kulkevat usein eri aikatauluissa. Toiminnallisen tason avulla varmistetaan, että niitä voidaan sovittaa yhteen, vaikka täydellinen aikataulullinen synkronointi ei olisi mahdollista. Nämä tekijät muuttavat kansalliset eroavaisuudet tiedetyiksi ja hallittaviksi sen sijaan, että ne yllättäisivät ja estäisivät yhteistyön etenemisen.

Mallin uloimpana on rakenteellinen taso. Tähän tasoon kuuluvat esimerkiksi viralliset sopimukset, yhteiset organisaatiot ja foorumit sekä poliittinen tahtotila. Rakenteellinen taso ikään kuin muodostaa rajayhteistyön institutionaalisen kehyksen. Se kuitenkin sijaitsee mallin ulkoreunalla, sillä ilman käytännön toimintaa, viranhaltijoiden tahtotilaa ja motivaatiota se jäisi vain muodolliseksi. Rakenteellisen tason merkitys ikään kuin rakentuu suhteessa inhimilliseen ja toiminnalliseen tasoon. Rakenteellinen taso koostuu esimerkiksi rajayhteistyöstä tehdyistä sopimuksista, yhteisistä yhteistyöorganisaatioista sekä keskustelualustoista. Myös poliittinen tahtotila on sijoitettu tänne, sillä poliittinen tahtotila ilmenee ennen kaikkea virallisina päätöksinä, joilla yhteistyötä ohjataan. Rakenteellinen taso muodostaa kuitenkin rajayhteistyön jatkuvuuden, joka varmistetaan näiden sopimusten ja rakenteiden avulla. Sopimusten avulla voidaan selkeyttää vastuita, velvoitteita ja toimintatapoja, jolloin rajayhteistyö saa oikeudellisen ja hallinnollisen perustan, joka on riippumaton yksittäisistä henkilöistä tai poliittisista vaihteluista. Yhteiset toimivat rakenteet puolestaan varmistavat, että yhteistyö ei jää yksittäisten projektien varaan sekä helpottavat tiedonvaihtoa ja kommunikaatiota osapuolten välillä. Näin ollen sopimukset ja rakenteet täydentävät toisiaan, sillä sopimukset antavat yhteistyölle pysyvän ja sitovan perustan ja yhteiset rakenteet tekevät siitä käytännössä toimivaa ja jatkuvaa. Yhdessä ne estävät kansallisia eroavaisuuksia muuttumasta esteiksi ja mahdollistavat yhteistyön kehittämisen ennustettavalla ja luottamuksellisella tavalla.

Tämä kolmitasoinen malli kuvaa mielestäni hyvin sitä, miten eroavaisuuksia voidaan hallita rajayhteistyössä ja varmistua siitä, etteivät ne muodosta estettä rajayhteistyölle. Nämä kolme tasoa täydentävät toisiaan ja muodostavat kokonaisvaltaisen mallin eroavaisuuksien hallinnasta. Jokainen näistä tasoista on välttämätön ja puutteet yhdellä tasolla voivat aiheuttaa sen, että yhteistyö hidastuu ja muuttuu epävakaa. Ilman inhimillistä tasoa yhteistyö voi kaatua epäluottamukseen ja konflikteihin, vaikka rakenteet ja sopimukset olisivat kunnossa. Tällöin osapuolet eivät ehkä myöskään kommunikoi avoimesti. Ilman käytännön mekanismeja eli toiminnallista tasoa eroavaisuudet voivat jäädä tunnistamatta ja hallitsematta arjen paikallistason yhteistyössä. Tämä voi johtaa virheisiin, viivästyksiin ja tehottomuuteen, vaikka luottamus ja institutionaaliset rakenteet olisivat vahvoja. Lopuksi ilman rakenteellista tasoa ja institutionaalisia ja poliittisia mekanismeja yhteistyö voi olla lyhytaikaista ja epävarmaa, ja riippua yksittäisten henkilöiden aktiivisuudesta.

### 6.3 Tutkimuksen merkitys ja mahdollisuudet jatkotutkimuksiin

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli myös laajemmin tutkia Tornion ja Haaparannan rajayhteistyön toimivuutta ja tuoda esille sen ainutlaatuisuutta. Tornion ja Haaparannan alueelle on syntynyt ainutlaatuinen toimintamalli, jossa kansalliset rajat eivät määritä ihmisten arkea samalla tavalla kuin muualla. Päivittäiset toiminnot, kuten työssäkäynti, ostokset ja koulutus rajan toisella puolella ovat alueella arkipäivää ja kansalaiset sopeutuvat valtioiden eri säännöksiin ja käytäntöihin arjen tasolla päivittäin. Onnistunut rajayhteistyö alueiden välillä on seurausta niin ihmisten kuin organisaatioidenkin kyvystä sopeutua, tehdä yhteistyötä ja hyödyntää kansallisten eroavaisuuksien tuomia mahdollisuuksia.

Yksi keskeisimmistä havainnoista aineistosta oli se, miten kansallisella tasolla ei tunnisteta raja-alueen rajatonta elämää ja miten kansallisilla säännöksillä raja-alueen sujuvaa toimintaa usein hankaloitetaan. Tämä korostaa sitä, että rajayhteistyö ei voi onnistua pelkästään paikallisten toimijoiden ponnistelujen avulla, vaan tarvitaan myös kansallista ymmärrystä ja joustavuutta. Tästä dilemmasta tulisi avata enemmän kansallista keskustelua, miten kansallisia sääntöjä voitaisiin tarkastella ja tarvittaessa sopeuttaa siten, että ne tukevat raja-alueen erityisluonnetta sen sijaan, että ne rajoittavat sitä. Raja-alueiden yhteistyön onnistuminen vaatii tukea niin paikalliselta, alueelliselta, kansalliselta, Pohjoismaiselta sekä Euroopan unionin tasolta. Näillä tasoilla on jo pyritty kasvattamaan tietoisuutta rajat ylittävän yhteistyön mahdollisuuksista, mutta tämä vaatisi vielä entistä enemmän työtä. Tämän avulla voitaisiin mahdollisesti parantaa niitä asioita, jotka tällä hetkellä tuottavat raja-alueella vaikeuksia. Etenkin terveydenhuollon palveluiden hyödyntäminen sekä työntekijöiden vapaa liikkuvuus aiheuttavat edelleen raja-alueilla haasteita. Kansallisen keskustelun avaaminen näiden asioiden parantamisesta voisi parantaa raja-alueiden mahdollisuuksia hyödyntää ainutlaatuisia rajat ylittäviä mahdollisuuksia entistä tehokkaammin.

Tornion ja Haaparannan rajayhteistyö tarjoaa useita mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Kansallisten eroavaisuuksien tutkimista voisi laajentaa tutkimalla spesifisti vain esimerkiksi lainsäädännöllisiä eroavaisuuksia ja niiden hallintaa tai kulttuuristen ja kielellisten eroavaisuuksien vaikutusta. Tällöin asiaan voisi päästä vielä syvemmälle. Tutkimuksen tuloksissa kerrottiin viranomaisyhteistyön rajan yli olevan hidasta, joten myös sen parantamisen

mahdollisuuksia ja sen esteitä voisi laajemmin tutkia. Aineistossa myös käsiteltiin hieman sitä, miten esimerkiksi terveydenhuoltopalveluiden hyödyntäminen rajan yli on erityisen haastavaa, joten niiden esteiden tutkiminen oikeustieteellisestä näkökulmasta voisi olla mielenkiintoista. Alue tarjoaa rajattomasti mielenkiintoisia tutkimusaiheita ja etenkin suomenkielistä tutkimusta rajat ylittävästä yhteistyöstä ja kaksoiskaupungeista voisi olla lisää.

Tämä tutkimus tarjoaa syvällisen katsauksen konkreettiseen rajayhteistyöhön, jossa kaksi eri kansallista järjestelmää nivoutuu yhteen käytännön arjen yhteistyössä. Tutkimus voi toimia myös esimerkkinä muille raja-alueille. Raja-alueet ympäri maailmaa kohtaavat samankaltaisia haasteita, jotka johtuvat erilaisista lainsäädännöistä, hallintokäytännöistä, valuutoista sekä kielistä ja kulttuureista. Tornion ja Haaparannan malli tarjoaa konkreettisen esimerkin siitä, miten nämä eroavaisuudet on onnistuneesti pystytty arjen yhteistyössä huomioimaan ja hallitsemaan. Yksi syy, miksi halusin kirjoittaa tutkimukseni juuri tästä aiheesta, oli se, että halusin tuoda esille kotikuntani ainutlaatuista toimintaympäristöä. Alue ei ole pelkästään kahden valtion välinen yhtymäkohta, vaan paikka, jossa ihmiset ja organisaatiot elävät rajattomasti, hyödyntäen alueen ainutlaatuista potentiaalia ja mahdollisuuksia. Tutkimuksen avulla halusin analysoida, mitkä tekijät tekevät tästä yhteistyöstä niin toimivaa ja miten luottamus, yhteiset käytännöt ja institutionaaliset rakenteet tukevat toimintaa. Samalla tutkimus tarjosi minulle mahdollisuuden syventää omaa ymmärrystäni kotiseudustani, sen vahvuuksista ja haasteista sekä mahdollisuuden tuoda nämä näkemykset laajemman yleisön saataville.

## Lähdeluettelo

- Anishenko, A. G. & Sergunin, A. (2012). Twin cities: a new form of cross-border cooperation in the Baltic Sea Region?. *Baltic region*, (1), 19-27.
- Brunet-Jailly, E. (2012). Securing Borders in Europe and North America. Teoksessa Wilson, T. M., & Donnan, H. (2012). *A companion to border studies* (1st ed.). Wiley Blackwell. S.102
- Buursink, J. (2001). The binational reality of border-crossing cities. *GeoJournal* 54.
- Bydén, M. (2023). A strong Swedish-Finnish defence cooperation. Teoksessa *Baltic Rim Economies*, Finland-Sweden. S.10
- De Sousa, L., (2013). Understanding European cross-border cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration*, 35(6), 669–687.
- Ekonomifakta (n.d.). Haparanda. Haettu osoitteesta <https://www.ekonomifakta.se/regional-statistik/din-kommun-i-siffror/haparanda/>
- Elenius, L. (2010). Identiteetit Tornionlaaksossa. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 336–351
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. s. 9-18
- Hagström, P. (2010). Tornionlaakson Neuvosto rajayhteistyön rakentajana – Historiaa, nykypäivää ja tulevaisuuden näkymiä. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 417–431
- Haparanda stad. (2023). *Vision 2035 – beslutad* [PDF]. Haparanda stad. Saatavilla: <https://www.haparanda.se/download/18.206eb4e18fe7aa6afb8d82c/1718176844291/Vision%202035%20-%20beslutad%20-%20finska.pdf>
- Haparanda (n.d.). Haparandas historia. Kommuninformation. Haettu osoitteesta <https://www.haparanda.se/kommun-och-politik/kommuninformation/haparandas-historia>
- Haparandatornio (n.d.). Historia ja kulttuuri. Tietoa alueesta. Haettu osoitteesta <https://haparandatornio.com/fi/tietoa-alueesta/historia-ja-kulttuuri/>
- Hederyd, O. (2010). Haaparannan historia. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. 158–171
- Heliste, P., Kosonen, R. & Loikkanen, K. (2004). Kaksoiskaupunkeja vai kaupunkipareja? Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja.
- Henriksson, M. (2023). Finland – Sweden relations on a new level. Teoksessa *Baltic Rim Economies*, Finland-Sweden. S.6
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2022). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö* ([2. painos]). Gaudeamus
- Hårdstedt, M. (2010). Suomen sota 1808–1809 – Sota, joka muodosti rajan Tornionjokeen. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. 53
- Interreg EU. (n.d.). Types of programmes. Interreg Eu. Haettu osoitteesta <https://interreg.eu/about/types-of-programmes/>

- Interreg Aurora. (n.d.). *Torne Valley Dipnet Culture*. Interreg Aurora. Haettu osoitteesta <https://www.interregaurora.eu/approved-projects/torne-valley-dipnet/>
- Karpan, A. (Ed.). (2021). *Open borders*. Greenhaven Publishing. s.7
- Kujala, J. & Danell, R. (2023). Haparanda and Tornio – cross border cooperation. Teoksessa *Baltic Rim Economies, Finland-Sweden*. s. 30
- Kukko-Liedes, P. (2022). Tornion ja Haaparannan yhteinen Kielikoulu on tulossa tiensä päähän – kuluva lukuvuosi jää nykyisen yhteistyömallin viimeiseksi. *Yle*. <https://yle.fi/a/74-20006399> Luettu 14.03.2025
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. s. 9–38
- Lapin liitto. (n.d.). Rahoitusta kansainväliseen yhteistyöhön. Haettu osoitteesta <https://www.lapinliitto.fi/kansainvalinen-tyo/mahdollisuuksia-lappilaisille/rahoitusta-kansainvaliseen-yhteistyohon/>
- Lipott, S. (2011). The model of cross-border cooperation in the torne valley region. *Lex Localis*, 9(3), 283-296.
- Lundén, T., & Zalamans, D. (2001). Local co-operation, ethnic diversity and state territoriality–The case of Haparanda and Tornio on the Sweden–Finland border. *GeoJournal*, 54, 33–42.
- Nousiainen, R. (2010). Provincia Bothniensis Haparanda-Tornio – Ainutlaatuinen kaksoiskaupunki. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 434
- Nugent, P. (2012). Border Towns and Cities in Comparative Perspective. Wilson, T. M., & Donnan, H. (2012). *A companion to border studies* (1st ed.). Wiley Blackwell. s. 559
- O'Dowd, L., Anderson, J., & Wilson, T. M. (2004). *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*. Routledge.
- O'Reilly, K. (2025). *Qualitative research methods for everyone: an essential toolkit*. Policy Press. s. 1–3
- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69–88.
- Paasi, A. (2003). Boundaries in a globalizing world. Teoksessa Anderson, K., Domosh, M., Pile, S., & Thrift, N. (2002). *Handbook of Cultural Geography* (1st ed.). SAGE Publications Ltd. s. 463
- Paasi, A., & Prokkola, E.-K. (2008). Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish Swedish Border Area. *Space & Polity*, 12(1), 13–29.
- Perustuslaki 731/1999
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. (2023). *A strong and committed Finland – Programme of Prime Minister Petteri Orpo's Government*. Suomen valtioneuvosto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf>
- Pohjola, A. (2022). Tornion ja Haaparannan yli 30 vuotta jatkunut Kielikoulu-yhteistyö on tulossa päätökseen – uusia suomenkielisiä luokkia ei enää aloiteta. *Lapin Kansa*. <https://www.lapinkansa.fi/tornion-ja-haaparannan-yli-30-vuotta-jatkunut-kiel/5133704> Luettu 14.03.2025
- Pohjoismaiden ministerineuvosto. (n.d.). Tietoa pohjoismaisesta rajaestetyöstä. Haettu osoitteesta <https://www.norden.org/fi/information/tietoa-pohjoismaisesta-rajaestetyosta>
- Prokkola, E.-K. (2005). Tornionlaakso arjen paikkana – kertomuksia Suomen ja Ruotsin rajalta. Maantieteen laitos, Oulun yliopisto.

- Prokkola, E-K. (2010a). Rajayhteistyö, alueellistuminen ja identiteetti Tornionlaaksossa. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 382–384
- Prokkola, E-K. (2010b). "Rajayhteistyö identiteettityönä: Suomen ja Ruotsin rajan ylittävät yhteistyöprojektit paikallisten asukkaiden kokemana ja kertomana." *Alue ja ympäristö*
- Prokkola, E. K. (2019). Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland. *European Planning Studies*, 27(8), 1587–1606.
- Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Ruotsala, H. (2010). "On se muutaki ku Ikea". Ylirajaisten käytänteiden ja kulttuuriperinnön jäljillä Tornio-Haaparannan kaksoiskaupungissa. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 399
- Ruotsala, H. (2011). Kaksi kukkaroa ja kaksi kelloa: Ylirajaisuutta ja monipaikkaisuutta Tornion–Haaparannan kaksoiskaupungissa. *Sananjalka*, 53(1), 196–217.
- Regeringenkansliet (2024). Julistus Ruotsin ja Suomen välisestä yhteistyöstä. Government Offices of Sweden. Haettu osoitteesta <https://www.regeringen.se/contentassets/98ab1823ff8340c2a4e3d3970aed9bc4/240916-deklaration-svensk-finskt-samarbete-finska.pdf>
- Sassano, S. (2015). The Long Road to Interreg: The Role of European Parliament in the Institutionalization of Cross-border Cooperation in Europe (1958-1990). *Eurolimes*, 20, 145–164.
- Scott, J. (2012). European Politics of Borders, Border Symbolism and Cross-Border Cooperation. Teoksessa Wilson, T. M., & Donnan, H. (2012). *A companion to border studies* (1st ed.). Wiley Blackwell. s.85
- Schultz, H. (2002). Twin towns on the border as laboratories of European integration. *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale*, 26(1–2), 195–210.
- Suomen ja Ruotsin rajankäyntivaltuuskunnat (2006). Maanmittauslaitos. Haettu osoitteesta [https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/Suomen\\_valtakunnanrajat/FIN-SWE\\_Valtakunnanraja\\_Riksgr%C3%A4nsen\\_2006/FIN-SWE\\_Raja\\_Asiakirjat.pdf](https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/Suomen_valtakunnanrajat/FIN-SWE_Valtakunnanraja_Riksgr%C3%A4nsen_2006/FIN-SWE_Raja_Asiakirjat.pdf)
- Suomen ulkoasiainministeriö. (2022). *Valtioneuvoston selonteko pohjoismaisista rajaesteistä* (VNS 11/2022 vp).
- Teerijoki, I. (2010). Venäläinen Tornio. Kirjassa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 83–84
- Teerijoki, I. (2021). Tornion vuosikymmenet. Tornion kaupunki. Haettu osoitteesta <https://www.tornio.fi/kulttuuri-ja-vapaa-aika/tornionlaakson-museo/lisatietoa-tornionlaaksosta/400-vuotta-tornion-historiaa/>
- Tilastokeskus. Kuntien avainluvut. Haettu osoitteesta <https://stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2023&active1=KU851>
- TornioHaparanda rajayhteistyö, (n.d.). TornioHaparanda -rajayhteistyötä jo vuodesta 1987. Tornion kaupunki. Haettu osoitteesta <https://www.tornio.fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-torniosta/tornioHaparanda-rajayhteistyo/>
- Tornion ja Haaparannan toimintamalli. (2022). Haettu osoitteesta <https://www.tornio.fi/kaupunki-ja-hallinto/tietoa-torniosta/tornioHaparanda-rajayhteistyo/>
- Tornion kaupunki. (n.d.). Kielikoulu. Tornion kaupunki. <https://www.tornio.fi/kasvatus-ja-opetus/opetuspalvelut/peruskoulut/kielikoulu/> Luettu 14.03.2025
- Tornionlaakson neuvosto (n.d.). Ainutlaatuinen Tornionlaakso. Haettu osoitteesta <https://tornedalen.org/ainutlaatuinen-tornionlaakso/>

Vahtola, J. (2010). Suomen sota antoi uuden suunnan Suomelle ja Torniolle. Teoksessa *Raja 200 – Gränsen 200, Tornionlaakson vuosikirja 2008–2010*. GTC Print AB. s. 66–77

Wilson, T. M., & Donnan, H. (2012). *A companion to border studies* (1st ed.). Wiley Blackwell. s.1–3

## **Liite 1. Haastattelut**

Haastattelu 1: Haastattelu pidetty 23.03.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 2: Haastattelu pidetty 31.03.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 3: Haastattelu pidetty 03.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 4: Haastattelu pidetty 03.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 5: Haastattelu pidetty 10.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 6: Haastattelu pidetty 14.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 7: Haastattelu pidetty 15.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 8: Haastattelu pidetty 15.04.2025, Microsoft Teams

Haastattelu 9: Haastattelu pidetty 16.04.2025, Microsoft Teams

## Liite 2: Haastattelurunko

### Teema 1: Taustatiedot

1. Voisitko kertoa lyhyesti itsestäsi sekä roolistasi Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä?
2. Kuinka kauan olet työskennellyt rajayhteistyön parissa?
3. Miten kuvailisit lyhyesti Tornion ja Haaparannan rajayhteistyön luonnetta ja tavoitteita?
4. Millaisissa yhteisissä hankkeissa/projekteissa olet ollut viime aikoina mukana?

### Teema 2: Kansalliset eroavaisuudet ja niiden vaikutukset

5. Mitkä ovat keskeisimmät kansalliset eroavaisuudet, jotka vaikuttavat Tornion ja Haaparannan väliseen rajayhteistyöhön? (esim. lainsäädäntö, verotus, kieli, valuutta, hallintokulttuuri)

Tarkentavia kysymyksiä:

- Miten lainsäädännölliset erot näkyvät päivittäisessä yhteistyössä?
  - Millaisia hallinnollisia eroavaisuuksia olet havainnut?
  - Miten valuuttaerot vaikuttavat yhteistyöhön käytännön tasolla?
  - Millä tavoin kielieroavaisuudet vaikuttavat kommunikaatioon ja yhteistyöhön?
  - Onko alueen kaksikielisyys voimavara vai haaste yhteistyön näkökulmasta?
  - Millaisia kulttuurieroja olet havainnut suomalaisten ja ruotsalaisten työskentelytavoissa tai päätöksenteossa?
  - Ilmeneekö rajayhteistyössä verotuksellisia tai taloudellisia eroavaisuuksia?
6. Koetko, että jotkin eroavaisuudet ovat erityisen määrääviä tai rajoittavia rajayhteistyön kannalta?
  7. Oletko havainnut jotain eroavaisuuksia, jotka ovat yllättäneet sinut tai joihin et ollut osannut varautua?
  8. Onko tiettyjä sektoreita tai toimialoja, joilla nämä eroavaisuudet korostuvat erityisesti?
  9. Nouseeko mielestäsi esiin jotain samankaltaisuuksia, jotka toisaalta mahdollistavat rajayhteistyön?

### Teema 3: Haasteet ja mahdollisuudet kansallisten erojen yhteensovittamisessa

10. Tuleeko mieleesi esimerkkejä tilanteista, joissa tällaiset kansalliset erot ovat tuottaneet haasteita rajayhteistyölle?
11. Missä määrin kansallisten erojen navigointi synnyttää hallinnollista lisätyötä tai byrokratiaa?
12. Näkyykö Suomen ja Ruotsin kansalliset intressit tai strategiset tavoitteet Tornion ja Haaparannan rajayhteistyössä?

Tarkentavia kysymyksiä:

- Onko tilanteita, joissa kansalliset intressit ovat olleet ristiriidassa ja se on näkynyt rajayhteistyössä?
- Koetko, että jokin taho joutuu useammin joustamaan omista intresseistään yhteistyön edistämiseksi?
- Näkyykö EU:n tavoitteet ja intressit rajayhteistyössä? Miten näitä yhteensovitetään?

### Teema 4: Strategiat ja ratkaisut kansallisten erojen yhteensovittamiseksi

13. Miten rajayhteistyössä varmistetaan, että kansalliset erot eivät muodosta estettä yhteistyölle?
14. Millaisia käytännön strategioita tai toimintamalleja kansallisten erojen yhteensovittamiseksi on kehitetty?

Tarkentavia kysymyksiä:

- Millaisin keinoin kielieroja on pyritty hallitsemaan?
- Miten lainsäädännöllisiä eroja on hallittu, onko tiettyihin tarkoituksiin luotu erityisiä sopimuksia tai käytäntöjä?
- Millä tavoin taloudellisia ja verotuksellisia eroja on huomioitu yhteistyön suunnittelussa?

### Teema 5: Loppukysymykset

15. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät tekijät, jotka vaikuttavat rajayhteistyön onnistumiseen tulevaisuudessa?
16. Onko vielä jotain muuta, mitä haluaisitte lisätä tai korostaa rajayhteistyöstä Tornion ja Haaparannan välillä?