

Alueellista ulkopoliittikkaa avautuvassa Euroopassa – Suomi ja 1990-luvun lähialueyhteistyö

Abstrakti

Artikkeli käsittelee Suomen ja Venäjän 1990-luvulla toteuttamaa alueellista yhteistyötä, joka on saanut vähän huomiota maamme lähihistorian tutkimuksessa. Aikakauden geopolittinen ja taloudellinen murros luo mielenkiintoisen kontekstin alueelliselle yhteistyölle. Suomi rakensi suhteitaan uuteen Venäjään, talouden luonne globalisoitui ja alueiden merkitys suhteessa kansallisiin valtioihin kasvoi. Syntyi jännitteitä ylikansallisten, kansallisten ja alueellisten toimijoiden välillä. Näitä jännitteitä on artikkelissa tarkasteltu niin kutsuttujen yhteiskunnallisten logiikoiden kautta, joista merkittävimpiä ovat perinteinen valtion logiikka, paikallisyhteisön logiikka ja markkinoiden logiikka. Artikkelin arvioi lähialueyhteistyön tavoitteita ja siitä käytyä julkista keskustelua näiden logiikoiden, Suomen 1990-luvun Eurooppa-politiikan ja Pohjoisen ulottuvuuden politiikan näkökulmista. Se myös tarkastelee lähialueyhteistyötä alueen (Pohjois-Karjala) ja valtion suhteen näkökulmasta. Lähteinä on käytetty eduskunnan pöytäkirjoja ja muuta materiaalia, sanomalehti Karjalaisen kirjoittelua sekä alueellisten organisaatioiden tuottamaa materiaalia.

Virallista, sopimukseen pohjautuvaa kahdenvälistä lähialueyhteistyötä tehtiin Suomen ja Venäjän välillä vuosina 1992–2012. Suomen ja itärajan taakkaisten lähialueiden välisellä yhteydenpidolla oli pitkät perinteet kaupankäynnin ja kulttuurivaihdon muodossa, mutta Neuvostoliiton hajoaminen teki siitä Suomen ulkopoliittikan keskeisen toimintamallin ja toi rajalääneille ja -maakunnille näkyvyyttä aktiivisina Venäjä-suhteiden rakentajina. Lähialueyhteistyön käsite vakiintui tuolloin yleiseen kielenkäyttöön kuvaamaan Karjalan tasavaltaan sekä Murmanskin ja Pietarin alueille suuntautunutta avustus- ja neuvontatoimintaa sekä taloudellista yhteistyötä. Käsitteenä lähialueyhteistyö on laaja sisältäen sekä valtionhallinnon suoraan rahoittaman ja koordinoiman että erilaisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan tekemän yhteistyön.

Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyösopimus neuvoteltiin syksyllä 1991, jolloin Neuvostoliitto oli hajoamassa ja Venäjä nousemassa sen seuraajavaltioksi. Konservatiivisen laidan kommunistien elokuinen vallankaappausyritys oli epäonnistunut ja Venäjän federaation presidentti Boris Jeltsin oli nousemassa Mihail Gorbatšovin ohi Neuvostoliiton johtavaksi poliitikoksi. Tässä tilanteessa Suomen kannalta keskeiseksi nousi kysymys perinteisen YYA-sopimuksen korvaamisesta uudella kahdenvälisellä valtiollisella yhteistyösopimuksella. Suomi noudatti syksyn 1991 epävarmassa ja sekavassa tilanteessa ”kahden neuvottelukumppanin taktiikkaa”. Samalla kun se katsoi tilanteen edellyttävän aktiivista roolia suhteiden kehittämisessä Venäjän suuntaan, se varmuuden vuoksi valmisteli uutta naapurussopimusta myös Neuvostoliiton kanssa. Suunnitelma toimi, sillä kun Neuvostoliitto virallisesti hajotettiin 21.12.1991 ja muodostettiin Itsenäisten valtioiden yhteisö (IVY), kyettiin sopimushankkeet yhdistämään ja säilyttämään luottamuksellisuus sekä Gorbatšovin että uuden Venäjän suuntaan.¹

Artikkeli keskittyy ajanjaksoon 1980-luvun lopulta 1990-luvulle, jolloin Eurooppa oli keskellä suurta poliittista ja yhteiskunnallista murrosta. Kylmän sodan aikainen rautaesirippu mureni vähitellen ja kaatui viimein kokonaan. Neuvostoliiton sekasortoinen poliittinen tilanne ja hajoaminen edellyttivät Suomelta nopeaa ulkopoliittista uudelleenarviointia, ja sen oli luotava suhteet uudelleen niin Neuvostoliiton perilliseen Venäjään kuin läntiseen Eurooppaan. Kyse oli myös ajanjaksosta, jolloin Eurooppaa ja sen pohjoisia alueita ryhdyttiin käsitteellistämään uudella tavalla. Sellaiset alueelliset yhteistyörakenteet kuin Itämeren, Barentsin ja Arktisen alueen yhteistyö sekä Pohjoinen ulottuvuus alkoivat hahmottua. Myös Venäjä sidottiin mukaan näihin valtioiden ja Euroopan unionin (EU) välisiin yhteistyöverkostoihin, joiden uskottiin luovan maanosaan vaurautta, vakautta ja rauhaa.

Idea ja visio Alueiden Euroopasta (Europe of the Regions) oli vahvimmiltaan 1990-luvulla. Kansallisvaltioiden rajojen uskottiin menettävän merkitystään ja yhteistyön alkavan noudattaa enemmän toiminnallisia ja kulttuurisia kuin valtiollisia rajoja.² Paikalliset ja alueelliset yhteisöt toimijoineen tulivat 1990-luvulla aiempaa enemmän mukaan kansainvälisiin, perinteisesti valtionhallinnon tehtävinä pidettyihin toimintoihin. Tutkimuskirjallisuudessa tätä toimintaa on nimitetty raja-alue regionalismiksi (cross-border regionalism), rajan ylittäväksi diplomatiaksi (trans-regional diplomacy), para-diplomatiaksi (para-diplomacy), toisen raiteen diplomatiaksi (track two diplomacy) tai toissijaiseksi ulkopoliitiksi (secondary foreign policy). Toissijai-

sella ulkopoliitikalla viitataan perinteisen ulkopoliitiikan rinnalla tai lisänä harjoitettuun ulkopoliittikkaan, jota toteuttavat yhteiskunnan eri tasoilla niin valtiolliset, puolivaltiolliset, ei-valtiolliset, hallinnolliset ja poliittiset toimijat kuin kansalaisyhteiskunta.³

Kansallisvaltioiden roolin muutokseen liittyi taloudellisten suhteiden globalisoituminen, monikansallisten yritysten ja ulkomaisten investointien kasvu, alueiden välinen kiristynyt kilpailu sekä kulttuuristen, taloudellisten ja henkisten pääomien virtaus yli valtionrajojen. Tieteellisessä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa nähtiin, että oli syntymässä uusi talous- ja poliittis-maantieteellinen järjestys. Siinä ylikansalliset alueet, kuten EU, sekä kansallisvaltiota pienemmät alueet, kuten maakunnat ja kaupunkiseudut, muodostuivat ylikansallisten taloudellisten virtausten solmukohdiksi.⁴

Uusi tilanne synnytti jännitteitä ylikansallisten, kansallisten ja alueellisten toimijoiden välille. Suomen ja ylipäätään Pohjoismaiden kohdalla valtio alueellisine rakenteineen (kunnat, läänit, maakunnat) oli edustanut suhteellisen suljettua ja vakiintunutta toimintaympäristöä, joka sääntelyllään suojaasi monilta globaalilta kapitalismin haitallisiksi mielletyiltä piirteiltä. Maailmanlaajuinen talouskilpailu kuitenkin kiihtyi 1990-luvun alussa, ja perinteinen hyvinvointivaltiomalli ja rajojaan vaaliva ”territoriaalinen” valtio alettiin nähdä esteinä alueiden menestymiselle. Tämä jännite näkyi myös lähialueyhteistyössä, jossa esiintyviä diskursseja voi hahmottaa yhteiskunnan ylätasolla esiintyneiden logiikoiden eli järjelyn muotojen ja niiden välisten suhteiden kautta.

Yhteiskunnalliset logiikat, kuten valtion, markkinoiden, paikallisyhteisöjen, perheen, uskonnon ja profession logiikka, ovat erilaisia yhteiskunnan ydininstituutioita määrittäviä järjelyn muotoja. Ne ovat muokkautuneet vähitellen 1700-luvun lopulla alkaneesta modernisaatiokehityksestä lähtien ja heijastavat tuolloin syntyneitä tai uudelleen muotoutuneita länsimaisen yhteiskunnan keskeisiä institutionaalisia periaatteita, kuten demokratisoitumista, kaupungistumista, kapitalismia, ammatillista erikoistumista, maallistumista (ja uskontokuntien pirstoutumista) ja kansallisuusaatetta. Logiikoita ylläpitävät ja muokkaavat niihin samastuneet instituutiot ja sosiaaliset toimijat omine motiiveineen, käytäntöineen ja symboleineen. Ne voivat olla hierarkkisessa suhteessa toisiinsa nähden, elää rinta rinnan tai sulautua yhteen toinen toisiaan tukevalla tavalla.⁵

Lähialueyhteistyöhön kytkeytyi valtion logiikan ja paikallisyhteisön logiikan ohella vahvasti markkinoiden logiikka, jonka yksi keskeisimmistä edis-

täjistä oli rajoja häivyttävän vuorovaikutuksen ja kilpailun puolesta puhunut EU. Lähialueyhteistyön kohdalla näille logiikoille antoivat erilaisia painotuksia EU:n lisäksi valtionhallinto (ministeriöt, lääninhallitukset) sekä kunnat ja maakuntaliitot. Esimerkiksi lääninhallitukset olivat valtionhallinnon edustajia alueellaan, mutta samalla niiden tehtäväkenttään kuului vuoteen 1994 asti myös aluekehittäminen, minkä vuoksi valtion ja alueen logiikat olivat jännitteisessä suhteessa keskenään. Lähialueyhteistyön taustalla vaikuttaneiden logiikoiden ja niiden välisten suhteiden kautta on mahdollista hahmottaa paitsi lähialueyhteistyön poliittista merkitystä myös alueiden ja valtion suhteen muutosta 1990-luvun Suomessa.

Artikkeli tarkastelee 1990-luvun alkuvuosina muotoutunutta Suomen ja Venäjän välistä lähialueyhteistyötä osana rakentumassa ollutta uutta talous- ja poliittismaantieteellistä järjestelmää. Artikkelissa kysytään 1) millaisena lähialueyhteistyön merkitys näyttäytyi Suomen asemoidessa itseään eurooppalaisena valtiona 1990-luvulla ja 2) miten yhteiskunnalliset logiikat ja niiden välinen jännite näkyivät lähialueyhteistyössä ja siitä käydyssä julkisessa keskustelussa? Artikkelissa korostuu alueellinen näkökulma: miten alueelliset toimijat kokivat alueensa geopoliittisen tilanteen muutoksen sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla ja toisaalta, kuinka alueen toimijat ja valtiovalta arvioivat alueiden asemaa osana Suomen uutta Eurooppa-politiikkaa. Alueellisessa tarkastelussa kohdealueena on Pohjois-Karjalan maakunta, joka oli oma lääninsä vuosina 1960–1997.

Artikkelia kirjoitettaessa käytännössä kaikki Venäjälle suuntautuva virallinen yhteistyö ja rajaliikenne oli Venäjän Ukrainaankohdistuneen hyökkäyssodan vuoksi jäädytetty, mikä on vaikuttanut dramaattisesti monien itärajan maakuntien organisaatioiden ja asukkaiden arkeen. Vielä vuoden 2021 lopulla hyväksytyssä Pohjois-Karjalan maakuntaohjelmassa vilkas rajan ylittävä kanssakäyminen kirjattiin keskeiseksi osaksi alueen kehittämisstrategiaa⁶. Muutamaa kuukautta myöhemmin tavoitteet olivat muuttuneet kuolleiksi kirjaimiksi. Nykyisessä tilanteessa onkin tärkeää arvioida tehdyn lähialueyhteistyön merkitystä niin valtakunnallisesta kuin alueellisesta näkökulmasta, sillä mikäli yhteistyösuhteet joskus asteittain palautuvat, joudutaan ne väistämättä rakentamaan uudelleen ja uudenlaisessa geopoliittisessa ympäristössä.

Euroopan unionin raja-alueyhteistyöstä on olemassa runsaasti tutkimusta, mutta Suomen ja Venäjän kahdenvälinen lähialueyhteistyö on jäänyt tutkimukselliseen katveeseen ja usein sivuhuomautukseksi EU:n raja-alueyh-

teistyötä sekä Suomen ja Venäjän välistä poliittista historiaa käsittelevissä tutkimuksissa.⁷ Aiheesta on tehty joitakin lähinnä sektorikohtaisia tutkimuksia ja selvityksiä⁸, mutta lähialueyhteistyötä kokonaisuutena arvioiva syvällisempi historiallinen ja poliittinen tarkastelu puuttuu. Artikkelilla on yhtymäkohtia Vilho Harlen ja Sami Moision poliittisesta maantieteestä ponnistavaan tapaan hahmottaa 1990-luvulla vallinnutta ristiriitaa, jossa globalisaatiosta johtuva tarve Euroopan kahtiajaon poistamiseen törmäsi Venäjään liittyviin geopoliittisiin uhkakuviin⁹. Niin ikään artikkelin sanoma resonoi historioitsija Pauli Kettusen tekemän havainnon kanssa, jonka mukaan globalisaatio loi uudenlaisia edellytyksiä nationalismista ammentaneiden kansallisten ja alueellisten identiteettien ja instituutioiden vahvistamiselle¹⁰.

Artikkelin keskeisinä lähdeaineistoina on käytetty eduskunnan pöytäkirjoja ja asiakirjoja, Joensuussa ilmestyneen sanomalehti Karjalaisen kirjoittelea sekä alueellisten instituutioiden tuottamia asiakirjoja. Ulkoministeriön arkisto on tietoisesti rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Alueellisesta näkökulmasta sanomalehtikirjoittelu¹¹ antaa hyvän kuvan lähialueyhteistyön osapuolista sekä siihen kohdistuneesta poliittisesta keskustelusta, odotuksista ja tavoitteista. Itä-Suomen alueellinen neuvottelukunta ja lääninhallitus olivat aluetasolla kaksi keskeisintä lähialueyhteistyötä koordinoivaa tahoja, joiden arkistoista löytyy lähialueyhteistyön alueellista kokonaiskuvaa ja motiiveja kuvaavia aineistoja. Eduskunnan pöytäkirjat ja muu valtionhallinnon tuottama asiakirja-aineisto¹² puolestaan rakentavat kuvaa lähialueyhteistyön vaiheista, eri ministeriöiden ja valtionhallinnon roolista sekä aiheen ympärillä käydystä poliittisesta keskustelusta. Pohjoiskarjalaisten kansanedustajien puheenvuorot ja aloitteet avaavat lähialueyhteistyön roolia osana alueiden ja valtion suhteiden muutosta.

Artikkeli ei kuitenkaan ole kattava tutkimus lähialueyhteistyön alkuvaiheista eri toimijoiden näkökulmasta. Sen sijaan se keskittyy lähialueyhteistyöstä käytyyn julkiseen keskusteluun ja pyrkii nostamaan esiin tähän Suomen ulkopoliittikan aiemmin melko vähän tutkittuun vaiheeseen liittyviä erilaisia ulottuvuuksia ja jännitteitä. Artikkeli avaa uusia tutkimuskysymyksiä, joihin palataan tutkimushankkeen myöhemmissä vaiheissa. Tällöin myös ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön arkistot sekä niiden lähialueyhteistyöhön liittyvät asiakirjakokonaisuudet otetaan mukaan lähdeaineistoon.

Aineiston analyysissä on hyödynnetty kriittisen dokumenttianalyysin näkökulmaa, jossa historialliset dokumentit hahmotetaan arvolatautuneina merkkeinä vallitsevista rakenteista, vallankäytön muodoista ja ideologioista.

Aineiston kriittistä lukemista ohjaa toisaalta kysymys niiden tosiasiallisesta sisällöstä, eli siitä mitä ja miten niissä sanotaan, toisaalta myös kysymys siitä mistä vaietaan ja mikä on epäsuorasti tulkittavissa.¹³ Aineiston kriittisellä lähiluennalla pyrimme arvioimaan sekä lähialueyhteistyön poliittista merkitystä että valtion ja alueen suhteeseen vaikuttaneita jännitteitä 1990-luvun Suomessa. Ensimmäinen käsittelyluku keskittyy Suomen ja Venäjän kahdenvälisen lähialueyhteistyön vaiheisiin ja tavoitteisiin. Toisessa luvussa lähialueyhteistyö sidotaan Suomen 1990-luvulla hahmottelemaan uudenlaiseen Eurooppa-politiikkaan ja Pohjoisen ulottuvuuden käsitteeseen. Kolmannen ja neljännen luvun näkökulma on aluetasolla, eli siinä, millaisena alueiden roolin muutos näyttäytyy lähialueyhteistyön tavoitteenasettelussa ja siitä käydyssä keskustelussa ja millaisia jännitteitä tämä muutos synnytti alueiden ja valtion suhteeseen.

Kahdenvälisen raja-alueyhteistyön toimintamalli

Lähialueyhteistyön virallisena alkuna voi pitää Suomen ja Venäjän välillä Helsingissä 10. päivä tammikuuta 1992 allekirjoitettua sopimusta kahdenvälisestä yhteistyöstä. Samassa tilaisuudessa Suomen ja Venäjän hallitukset vahvistivat YYA-sopimuksen lakanneen olemasta voimassa ja allekirjoittivat uuden maiden välisten suhteiden perusteita koskevan sopimuksen.¹⁴ Yhteistyön institutionaalisen pohjan rakentaminen sai sysäyksen alueilla omaehtoisesti käynnistyneestä toiminnasta. Taustalla oli vuosikymmeniä jatkunut ystävyyskunta-, kulttuuri- ja rajakauppayhteistyö, joka oli vilkastunut Gorbatšovin kaudella viisumikäytäntöjen helpottuessa. Pohjois-Karjalassa niin kunnat, yliopisto kuin lääninhallitus virittelivät jo 1980- ja 1990-luvun vaihteessa omia hankkeitaan rajan takaiseen Karjalaan. Esimerkiksi Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskus järjesti koulutusta neuvostokarjalaisille yritysjohtajille ja Pohjois-Karjalan ja Kainuun seutukaavaliitoilla oli meneillään yhteinen matkailuprojekti. Suunnitteilla oli myös energiantuotantoon ja kaivannaisteollisuuteen liittyviä yhteishankkeita, yhteisyhteyksiä sekä liikenneyhteyksien kehittämistä.¹⁵

Vilkastuvaa kanssakäymistä koordinoimaan ja tukemaan Pohjois-Karjalan ja Kainuun seutukaavaliitot, Etelä-Karjalan liitto ja Kuusamon kunta sekä venäläinen osapuoli perustivat vuodenvaihteessa 1989–1990 Karjalan korkeimman neuvoston ja ministerineuvoston edustajien toivomuksesta uuden

yhteistyöelimen, Itä-Suomen ja Karjalan tasavallan välisen neuvottelukunnan. Neuvottelukunnalla ei ollut juridista statusta, vaan sen tarkoituksena oli ”välittää tietoutta kunkin alueen kehittämissuunnitelmiin sisältyvistä merkittävistä hankkeista, avustaa eri alojen edustajia suorien yhteyksien solmimisessa sekä edistää laajempiakin alueita koskevia suunnitelmia”¹⁶. Neuvottelukunnan työtä luonnehti ”porttien avaaminen, keskusteluyhteyksien avaaminen, tutustuminen ja asioiden esittely ja niistä keskustelu”¹⁷. Sen tehtäväkenttä rajautui kaupallis-taloudelliseen yhteistyöhön ja infrastruktuuriin, ja se edisti konkreettisia asioita, kuten uusien rajanylityspaikkojen avaamista ja Karjalan tasavallan edustuston perustamista Joensuuhun¹⁸.

Suomea voi pitää lähialueyhteistyön virallistamisen aloitteellisena osapuolena, vaikka myös Venäjän alueelliset ja paikalliset viranomaiset pyrkivät omalta osaltaan solmimaan suoria yhteyksiä Suomen eri viranomaistasojen kanssa. Ulkoasiainministeriö oli yhdessä muiden ministeriöiden, keskusjärjestöjen ja teollisuuden edustajien kanssa laatinut jo vuonna 1990 Itä-Euroopan toimintaohjelman, joka pyrki vakaan ja tasapainoisen kehityksen edistämiseen ja taloudellisten erojen kaventamiseen Neuvostoliitossa ja muissa Itä-Euroopan maissa. Ohjelman puitteissa oli toteutettu muun muassa lähialueiden ympäristöongelmien ratkaisemiseen liittyviä hankkeita.¹⁹ Itä-Euroopan toimintaohjelman laatimisen yhteydessä päätettiin selvittää mahdollisuudet lähialueyhteistyötä koskevan sopimuksen tekemiseen Venäjän kanssa. Luonnos sopimuksesta valmisteltiin ulkoasiainministeriössä ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen (26.4.1991–5.5.1993) aloitteesta ja sitä käsiteltiin kokouksessa, johon osallistuivat myös neljän itärajaan rajoittuvan läänin maaherrat.²⁰ Sopimuksen valmisteluvaiheessa kesällä 1991 Väyrynen vieraili kaikissa itärajan maakunnissa ja kartoitti alueilla tehtävää Neuvostoliitto-yhteistyötä ja siihen liittyviä suunnitelmia.²¹

Lähialueyhteistyön toimintakenttä määriteltiin sopimuksessa laajaksi, ja siinä olivat edustettuina niin turvallisuutta korostanut valtion logiikka, paikallisyhteisöjen toimijuutta korostanut alueellinen logiikka kuin talouden ylijarjaisuutta korostanut markkinoiden logiikka. Lähialueyhteistyötoimijat antoivat eri logiikoille erilaisia painotuksia eri yhteyksissä, mutta esimerkiksi taloudellisen yhteistyön, teollisuuden toimintaedellytysten lisäämisen ja energiayhteistyön voi ajatella kuuluneen vahvasti osaksi markkinoiden logiikkaa. Ydinvoimaloiden turvallisuuden parantaminen, ympäristöyhteistyö sekä sosiaali- ja terveydenhoitoalan yhteistyö voidaan puolestaan liittää valtion logiikkaan, joka pyrki estämään ja ennaltaehkäisemään erilaisia Venä-

jältä Suomen puolelle mahdollisesti ulottuvia uhkia. Liikenne- ja tietoliikenneyhteyskäsien tai puukaupan olosuhteiden ja metsänhoidon kehittämiseen taas saattoi liittyä isojakoin alueellisia ja paikallisia intressejä niin Suomessa kuin Venäjällä. Logiikoiden risteämistä voi tarkastella maatalousalan lähialueyhteistyön kautta. Karjalan tasavallan elintarviketuotannon kehittäminen liittyi alueen yleisen taloudellisen tilan kohentamiseen, joka puolestaan lisäsi taloudellisen yhteistyön ja markkinoiden kasvun mahdollisuuksia niin paikallisesta, kansallisesta kuin ylikansallisesta näkövinkkelistä (esimerkiksi maatalouskoneiden kauppa). Taloudellinen integraatio ja keskinäisriippuvuus puolestaan vahvistivat turvallisuusympäristöä vakauttamalla venäläistä yhteiskuntaa. Maatalousalan koulutus- ja neuvontatyö pyrkivät näihin kaikkiin tavoitteisiin, mutta tarjosivat samalla työtä ja uusia tehtäviä alan maakunnallisille oppilaitoksille ja neuvontajärjestöille aikana, jolloin Suomen maatalous oli nopean rakennemuutoksen kourissa.²²

Lähialueyhteistyön yleinen koordinaatiovastuu kuului ulkoasiainministeriölle, kun taas sisäasiainministeriö koordinoi alueellisten ja paikallisten viranomaisten toimintaa. Lähialueyhteistyösopimuksen toteuttamista valvomaan perustettiin vuoden 1992 lopulla Suomen ja Venäjän hallitusten välinen lähialueyhteistyön kehittämissyöryhmä. Lisäksi samoihin aikoihin muodostettiin kolme alueellista lähialueyhteistyöryöryhmää (Lappi-Murmansk, Karjala ja Kymi-Pietari), jotka toimivat lääninhallitusten ja myöhemmin maakuntaliitosten johdossa. Karjala-työryöryhmään kuuluivat Pohjois-Karjalan lisäksi Oulun, Mikkelin ja Kuopion läänit ja sitä johti Pohjois-Karjalan läänin maaherra Hannu Tenhiälä, mikä korosti Pohjois-Karjalan asemaa lähialueyhteistyössä.²³ Koordinaatio ja etenkin sen puute olivat läpi lähialueyhteistyön virallisen olemassaolon jatkuva kritiikin aihe. Pohjois-Karjalan lääninhallitus ajoi 1990-luvulla keskushallinnon otteen vahvistamista niin alue- kuin valtakunnallisella tasolla, mikä osoittaa perinteisen valtiologiikan sitkeää voimaa uudessa moninaisessa, useiden eri logiikoiden toimintaympäristössä.²⁴

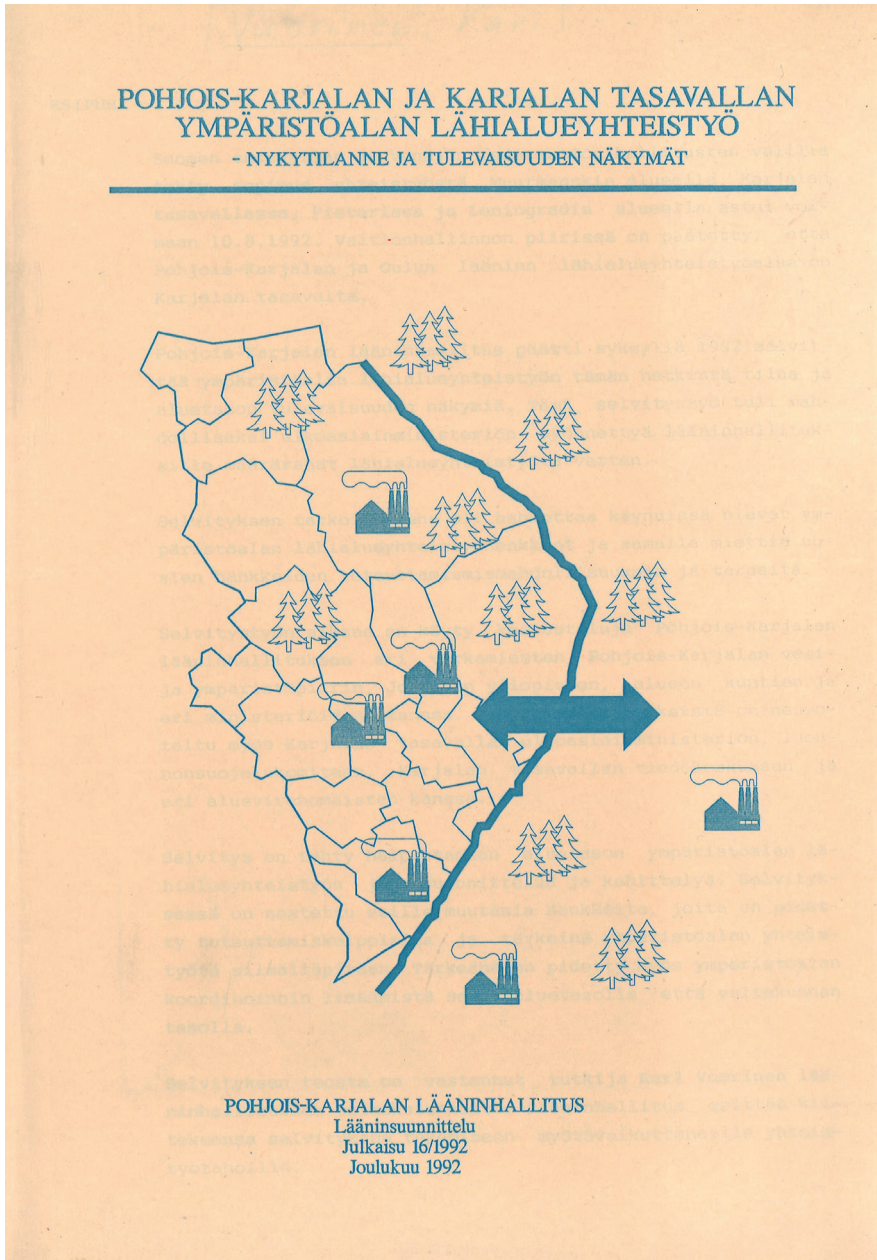
Sami Moision mukaan 1990-luvulla päätään nostaneessa niin kutsutussa hajautetussa kilpailuvaltiossa eri toimijoiden hierarkkisuus ei ollut yhtä pysyvää kuin aiemmin kylmän sodan ja hajautetun hyvinvointivaltion aikana.²⁵ Päinvastoin hajautetussa kilpailuvaltiossa 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa kunnat, seudut ja maakunnat ajautuivat kilpaan paitsi erilaisista kansallisista ja ylikansallisista tukirahoista ja investoinneista myös statuksesta. Tämän lisäksi valtiovalta työnsi kunnille ja alueille lisää vastuuta kansainvälisen yhteistyön ja kilpailukyövyyn kasvattamisesta ja säilyttämisestä. Samal-

la lähialueyhteistyön toimivaltaisiksi viranomaisiksi määriteltiin vino pino eri ministeriöitä, joilla jokaisella oli oikeus olla suorassa yhteydessä Venäjän viranomaisiin ja sopia niiden kanssa sopimuksen toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä.²⁶ Lähialueyhteistyöhön liittyvässä tehtävänjaossa tulikin esiin hajautetulle kilpailuvaltiolle tyypillinen suhteellisen epähierarkkinen ja verkostomainen ajattelu, mikä toi lähialueyhteistyön johtamiseen ja toteuttamiseen jatkuvaa jännitteisyyttä ja ristivetoa sekä eri ministereiden että ministeriön ja alueiden välillä.

Alkuperäisessä sopimuksessa korostui lähialueyhteistyön avustusluonteisuus ja siinä mielessä myös yksipuolisuus. Suomi sitoutui osallistumaan taloudellisesti Venäjälle kuuluvien lähialueidensa kehittämiseen, mutta Suomessa toteutetut yhteistyöhankkeet eivät kuuluneet sopimuksen piiriin. Tämä liittyi Venäjän Neuvostoliiton hajoamisen jälkeisten vuosien sosiaalisesti, taloudellisesti ja poliittisesti hyvin epävarmaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa puhtaasti vastavuoroiseen yhteistyöhön ei käytännössä ollut mahdollisuuksia. Suomi osallistui yhteistyön kustannuksiin tietyn vuosittaisen määrärahan puitteissa, mutta myös Venäjällä oli vastuunsa, vaikkakin väljemmissä raameissa. Sopimuksessa Venäjän hallitus sitoutui kaikin tavoin helpottamaan hankkeiden toteuttamista ja erityisesti parantamaan suomalaisten yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytyksiä, mikä tarkoitti pyrkimystä purkaa valtion rajojen suojaavaa ulottuvuutta ja mahdollistaa markkinoiden ylijäräinen toiminta. Konkreettinen osoitus tästä oli esimerkiksi se, että alueellinen neuvottelukunta ajoi 1990-luvun alussa markkinatalouden perustalta toimivan yhteisyritysvyöhykkeen perustamista Karjalan tasavaltaan²⁷.

Suomen poliittisessa keskustelussa ja virallisissa asiakirjoissa julkisesti esitetyt lähialueyhteistyöhön liittyvät tavoitteet olivat siis kahtalaiset, mutta kiinteästi toisiinsa kytkeytyneitä. Karjalan tasavallan kehittämisessä nähtiin olevan kyse perustan luomisesta yhteiselle kaupankäynnille, mutta samalla alueen ongelmiin vaikuttaminen ja elintasokuilun kaventaminen nimettiin osaksi laaja-alaista turvallisuuspolitiikkaa. Pitkällä tähtäimellä ja Venäjän kehityksen myötä avustusluonteisuudesta uskottiin päästävän molempia osapuolia tasapuolisesti hyödyttävään yhteistyöhön.

Lähialueyhteistyösopimuksesta ei muodostunut poliittisesti erityisen kiistanalaista kysymystä, vaikka eduskunnan pitäminen taka-alalla virkamiestyönä laaditun sopimuksen valmistelusta herättikin kritiikkiä.²⁸ Neuvostoliiton hajoamisen jälkeisessä uudenaikaisessa poliittisessä tilanteessa ja syvän laman keskellä lähialueyhteistyöhön yhdistyi esimerkiksi Karjalan



Ympäristönsuojelu oli yksi lähialueyhteistyön keskeisimpiä osa-alueita jo 1990-luvun alussa, mihin vaikutti muun muassa vesistöjen kuormituksen, teollisuuden ja energiantuotannon päästöjen sekä muiden ympäristöongelmien ylirajainen luonne.

palauttamiseen liittyviä toiveita, jotka kuitenkin valtionjohdon taholta ammuttiin nopeasti alas.²⁹ Lähialueyhteistyö voitiin nähdä myös mahdollisuutena asteittain lähestyä luovutettuja alueita ja päästä hyödyntämään niiden resursseja. Sen voi siten ajatella olleen markkinoiden logiikan mukainen lähestymistapa rajantakaiseen Karjalaan, jossa menetetyt alueet otetaan takaisin ”puukuutio kerrallaan” ilman, että mukana tulisi valtion turvallisuutta mahdollisesti uhkaavia elementtejä, kuten laajaa venäläisvähemmistöä tai riskiä Suomen ja Venäjän välisestä poliittisesta konfliktista. Keskustan Kymen vaalipiirin edustaja, myöhemmin pitkään Karjalan Liiton puheenjohtajana toiminut Markku Laukkanen totesi eduskunnassa 15.5.1992:

Karjala ei tule takaisin millään julkilausumapolitiikalla, ei vaatimuspolitiikalla vaan sen kaltaisella maltillisella ulkopoliittisella työllä, johon maan ulkopoliittinen johto ja myös Karjalan Liitto ovat yhteistyössä sitoutuneet. Ne eivät voi kulkea eri jalkaa tässä asiassa. [–] lähialueyhteistyösopimus on juuri sen kaltainen sopimus, jonka ympärillä tai jonka sisällä voidaan taloudellista ja muuta laajapohjaista yhteistyötä luovutetulla alueella jatkaa.³⁰

Kahdensivulisen lähialueyhteistyön nousukautta kesti 1990-luvun puoli-väliin, jonka jälkeen kritiikki lähialueyhteistyön toimintamallia ja erityisesti sen koordinoimattomuutta kohtaan kasvoi ja Suomen ja Venäjän välinen rajan ylittävä yhteistyö alkoi kanavoitua monenkeskisten EU-ohjelmien (Interreg, Tacis) puitteisiin. Lähialueyhteistyöhön valtion budjetin kautta suunnattu rahoitus pieneni ja lähialueyhteistyöstä puhuttiin julkisuudessa yhä harvemmin. Ongelmia nähtiin toiminnan pirstaleisuudessa, päällekkäisyydessä ja koordinoimattomuudessa, mikä johtui hallinnon hajauttamisesta useiden ministeriöiden alaisuuteen. Tässä vaiheessa ratkaisua haettiin vielä organisaation uudistamisesta, kuten hallinnon keskittämisestä kokonaan ulkoministeriöön, mikä toteutuikin vuonna 1997. SDP:n pohjoiskarjalainen kansanedustaja Esa Lahtela kiteytti lähialueyhteistyön ongelmat seuraavasti:

[L]ähialueyhteistyöhön käytetään varoja huomattavia summia, ja toivoisi jollakin tavalla jatkossa, että me voisimme keskitetymmin hoitaa näitä asioita siten, että lähialueyhteistyö olisi jonkun hanskassa. Tällä hetkellä jokainen sektori hoitaa sitä omalta kohdaltaan. Tehdään päällekkäistä työtä tietämättä oikeastaan toisten projekteista hyvin paljon. Kyllä minä luulen, että se, mitä me odotamme lähialueyhteistyöltä, kuten se, että elintasokynnys ja samalla myös uhka monessa mielessä

poistuisi itärajalta, hoituisi, jos meillä on hyvin organisoitu asiat, huomattavasti tehokkaammin; hedelmät olisivat parempia.³¹

Esimerkit epäonnistuneista maataloushankkeista toivat lähialueyhteistyölle kielteistä julkisuutta, ja Venäjältä vaadittiin lisää vastuunottoa.³² Lähialueyhteistyötä yritettiin 2000-luvun alussa uudistaa ja siirtää sen painopistettä kehittämistoiminnasta taloudelliseen yhteistyöhön ja avustusluonteisuudesta tasaveroisuuteen, mutta hankkeisiin oli vaikea saada venäläisten sitoutumista.³³ Suuntaus osoitti markkinoiden logiikan voimistumista ja noudatti Euroopan unionin Venäjä-politiikkaa, jossa korostuivat aiempaa selvemmin taloudellisten intressien painottaminen ja keskinäisriippuvuuden lisääntyminen.³⁴ Pienimuotoiseksi supistunut kahdenvälinen lähialueyhteistyörahoitus lakkautettiin vuonna 2012, ja sen korvasi samana vuonna solmittu uusi Venäjän ja Suomen välinen rajat ylittävää yhteistyötä koskeva valtiosopimus. Uuteen sopimukseen ei kuitenkaan liittynyt erillistä rahoitusta, vaan rahoituslähteinä käytettiin EU:n raja-alueyhteistyöohjelmia, kansainvälisten rahoituslaitosten rahoitusta sekä keskus- ja aluehallinnon budjettirahoitusta.³⁵

Lähialueyhteistyö, Pohjoinen ulottuvuus ja Suomen EU-visio

Etsiessään paikkaansa murroksessa olevassa Euroopassa Suomi nojasi jo 1980-luvulla hahmoteltuun ja paikallisyhteisöjen logiikasta ponnistaneeseen ”pohjoisen politiikkaan”. Tämä tarkoitti Suomen uutta aktiivista ulkopoliitiikkaa, jossa yhdistyivät pohjoismainen yhteistyö, aseistariisunta- ja rauhanpolitiikka, arktinen ympäristö- ja muu yhteistyö sekä Koillis-Venäjälle ja Barentsien alueelle suuntautuva vuorovaikutus. Pohjoisen politiikan (Pohjoisen ulottuvuuden) juuret olivat Lapin alueellisten toimijoiden sekä tiedeyhteisön keskusteluissa, mutta 1990-luvun kuluessa se omaksuttiin vähitellen valtakunnanpolitiikkaan ja yhdistettiin EU-jäsenyyteen.³⁶ Lähialueyhteistyö kytkettiin osaksi tätä Suomen uuden Eurooppa-suunnan hahmotelmaa, jossa valtion logiikka oli saanut aiempaa ylijaraisemman luonteen. Siinä valtioon kohdistuneet uhkat olivat muuttuneet yhä useammin näkymättömiksi, kansallisvaltioiden rajoista vähät välittäviksi ympäristö-, terveys- ja talousuhkiksi – elintasokuiluiksi, ympäristön saastumiseksi, tautepidemioiksi – ja niistä kumpuaviksi yhteiskuntarauhaa horjuttaviksi ilmi-

öiksi, kuten pakolaisaalloiksi. Juuri näihin uhkiin monet lähialueyhteistyön käytännön muodot vastasivat.

Suomi ja sen itäraja esitettiin julkisuudessa Euroopan unionin kehittymässä olleen raja-alueyhteistyön koelaboratoriona. Ajatusta toivat jo ennen EU-jäsenyyttä esiin esimerkiksi ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen (kesk.) ja sisäasianministeriön neuvotteleva virkamies Paavo Pirttimäki³⁷, mutta sitä korostettiin myös aluetasolla³⁸. Euroopan unionin yhteistyöohjelmien ja rahoitusinstrumenttien, kuten Interregin (1989) ja Tacis:n (1991), mahdollisuudet olivat näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa ja ne nähtiin pragmaattisesti avokätisinä Suomea ja sen maakuntia hyödyttävänä alueellisina lisäresursseina. Uskottiin, että EU:n tahto vaikuttaa Suomen ja Venäjän välisen lähialueyhteistyön sisältöihin tulisi jatkossa kasvamaan³⁹, ja siten kansallinen ja EU-rahoitteinen yhteistyö vähitellen sulautuisivat toisiinsa. Kyse oli EU:n markkinoiden logiikkaan nojaavasta järjestyksestä Euroopan laajuisten markkinoiden puolesta, mutta samalla EU:n sisäisestä alueellisesta kilpailusta, jossa Suomi piti valttikorttina sijaintiaan Venäjän rajanaapurina: ”Unionin jäsenyys antaa Suomelle uusia mahdollisuuksia kehittää lähialueyhteistyötä. Suomen tulee toimia niin, että Euroopan unionin rahoitusta saadaan Karjalan, Kuolan, Pietarin ja Baltian kehitystä edistäviin hankkeisiin”⁴⁰.

Sosiaalidemokraattisen puolueen puheenjohtaja (1993–2005), pääministeri (1995–2003) Paavo Lipponen oli 1990-luvulla Suomen uuden kansainvälisen aseman näkyvin visionääri. Lipponen mukaan Suomen Eurooppa-politiikkaa oli tuettava aikaisempaa paljon suuremmalla panostuksella lähialueyhteistyöhön, mikä hänen mukaansa vahvistaisi EU:n pohjoista ulottuvuutta ja lisäisi taloudellisen kasvun mahdollisuuksia. Lipponen visiossa lähialueyhteistyö oli osa Suomen EU-brändiä, eikä sitä saanut nähdä vain itärajan maakuntien aluepoliittisena työkaluna. Logiikoiden näkökulmasta tarkasteltuna voi siis ajatella, että Lipponen rakensi uutta, ylirajaisempaa EU-Suomea kytkemällä valtion, markkinoiden ja paikallisyhteisöjen logiikan toisiinsa.

Lähialueyhteistyö on ikään kuin seuraava rintama, seuraava suuri projekti, Suomelle. Suomesta on tehtävä uuden eurooppalaisen kasvualueen kehittämiskeskus tässä meidän ympäristössämme. Suomella on paikkansa korkeatasoisen teollisen osaamisen ja palvelujen tuottajana ja niiden viejänä lähialueille.⁴¹

Lähialueyhteistyö oli 1990-luvun alun keskusteluissa yksi keskeinen tekijä, jonka kautta Suomea asemoitiin uudelleen eurooppalaisena valtiona. Suomen ulkopoliittisessa strategiassa Pohjoinen ulottuvuus muodostui kuitenkin poliittisesti ja retorisesti vahvemmaksi kattokäsitteeksi, jonka alla keskustelu kansallisesta lähialueyhteistyöstä vähitellen hiipui ja alkoi keskittyä joko EU:n raja-alueohjelmien hyödyntämiseen tai lähialueyhteistyön ongelmiin. Tämän voi tulkita Suomen valtiojohdon haluksi tukeutua laajempaan (Pohjois-)Euroopan kattavaan markkinoiden logiikkaan, joka myös mielikuvien tasolla kattoi selvästi laajemman maantieteellisen alueen kuin jo nimensä perusteella rajatumpaan paikallisyhteisön logiikkaan kytkeytynyt lähialueyhteistyö. Pohjoisesta ulottuvuudesta tuli vuonna 1999 Euroopan unionin, Venäjän, Norjan ja Islannin välistä virallista yhteistyöpolitiikkaa, jonka tavoitteena oli kiinnittää unionin huomio Euroopan pohjoisosiin, lisätä sen läsnäoloa alueella sekä edistää alueella rauhaa ja vakautta. Samalla se oli mahdollisuus vahvistaa Suomen asemaa unionissa.⁴² Pohjoisen ulottuvuuden käytännön tasoa edustivat eri alojen kumppanuusohjelmat, jotka saivat rahoituksensa EU:lta, kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja kansallisista budjeteista. Niihin liittyvät hankkeet olivat ministeriövetoisia, eikä niillä ollut samanlaista alueellista kytköstä kuin lähialueyhteistyöllä tai EU:n raja-alueyhteistyöllä.

Rahoitusmekanismien ohella yhteiset poliittiset tavoitteet kytkivät Pohjoisen ulottuvuuden ja lähialueyhteistyön toisiinsa. Molemmat olivat osa Suomen uutta Venäjä- ja turvallisuuspolitiikkaa, johon kuului markkinoiden logiikkaan tukeutuva ylijärjennetty keskinäisriippuvuus Suomen/EU:n ja Venäjän välillä. Suomen ulkopoliittikka eurooppalaistui nopeasti 1990-luvun kuluessa. Suomi osoitti varauksetonta tukeaan Euroopan integraatiokehitykselle ja pyrki olemaan aloitteentekijä erityisesti unionin Venäjän politiikan rakentamisessa.⁴³ Voikin sanoa, että lähialueyhteistyö nähtiin Suomessa EU:n Venäjän politiikan ja sitä kautta sen oman turvallisuuden ylläpitämisen yhtenä keskeisenä strategiana. Se edusti uudenlaista turvallisuuspolitiikkaa, jossa ongelmia pyrittiin ratkomaan kansainvälisen yhteistyön avulla sekä vahvistamalla demokratiaa ja länsimaisia arvoja ja jossa ylijärjennetty markkinoiden logiikka ja perinteinen valtion logiikka kietoutuivat yhteen⁴⁴. Venäjä haluttiin lähialueyhteistyön ja Pohjoisen ulottuvuuden avulla sitoa kestävään turvallisuuskumppanuuteen: ”Lähialueiden ongelmiin vaikuttaminen ja yhteistyön lisääminen on myös olennainen osa laaja-alaista turvallisuuspolitiikkaa”⁴⁵, totesi Paavo Lipponen vuonna 1995.

EU:n ja Venäjän välisten suhteiden myönteinen kehitys vaikutti Suomessa 1990-luvun alkuvuosina vallinneeseen osin idealistiseen ja ylioptimistiseen kuvaan lähialueyhteistyön mahdollisuuksista. Usko Venäjän demokratian ja markkinatalouden nopeaan vahvistumiseen oli EU:ssa korkealla ja turvallisuuspolitiikan ja talouden näkökulmista pidettiin tärkeänä, että Venäjä integroituisi kiinteästi Eurooppaan. Ajattelutapaa vahvisti Venäjällä 1990-luvulla vallinnut länsisuuntautunut vaihe, jolloin maan poliittinen johto piti EU-yhteistyötä ja -jäsenyyttä houkuttelevina mahdollisuuksina. Toisaalta Venäjän on tutkimuksissa kuvattu olleen 1990-luvulla ennemmin unionin idänpolitiikan kohde kuin sen tasaveroisen osapuoli, mikä näkyi esimerkiksi suhtautumisessa maan luonnonvarojen, kuten öljyn ja maakaasun, hyödyntämiseen.⁴⁶

Myös Suomi nojautui 1990-luvulla lähialueyhteistyöhön ja Pohjoiseen ulottuvuuteen liittyvässä Venäjä-puheessaan unionin arvoihin ja toiveisiin Venäjän luonnonresurssien hyödyntämisestä. Markkinatalouden ja demokratian edistäminen näyttäytyivät lähialueyhteistyön itsestään selvinä tavoitteina, jotka parantaisivat maiden välisen taloudellisen yhteistyön edellytyksiä. Markkinoiden logiikkaan nojaava talousyhteistyö nähtiin keinona sitoa Venäjä Eurooppaan:

Keski- ja Itä-Euroopan maat tarvitsevat tietotaitoa teollisuutensa kehittämiseksi suuntautuessaan kohti markkinataloutta. Taitotiedon ja koulutuksen avulla voidaan luoda edellytykset taloudelliselle yhteistoiminnalle. Suomen kannalta on erityisen tärkeää edistää itäisen Euroopan demokraattista kehitystä antamalla koulutus- ja tutkimusapua lainsäädännön ja hallinnollisten rakenteiden kehittämiseksi.⁴⁷

Suomi alkoi 2000-luvulle tultaessa kuitenkin ulkopoliittisessa retoriikassaan etääntyä edellisen vuosikymmenen EU-keskeisyydestään, eikä se Paavo Lipposen pääministerikauden päätyttyä 2003 pyrkinyt enää yhtä avoimesti EU:n ytimeen. Pohjoista ulottuvuutta koskevissa muotoiluissaan Suomen valtionjohto painotti Venäjän tasaveroisen aseman vahvistamista ja politiikan uudistamista⁴⁸, mikä heijastui myös kahdenvälisen lähialueyhteistyön strategia-asiakirjoihin: yhteistyötä pyrittiin suuntaamaan avustusluonteisuudesta kohti tasa-arvoista kumppanuutta⁴⁹. Tämän voi tulkita perinteisen valtion logiikan nousemisena markkinalogiikan rinnalle osin EU:n kustannuksella. Samalla kylmän sodan aikainen puolueettomuusdiskurssi, jossa korostuivat kansainvälisen välittäjän ja yhteisen ymmärryksen rakentajan identiteetti⁵⁰,

alkoi saada uutta kantavuutta, tosin Suomen aktiivista roolia korostaen. Tässä lähialueyhteistyö ja Pohjoinen ulottuvuus nähtiin keskeisinä välineinä:

Itämeren alue on todellisessa murroksessa juuri tällä hetkellä. Sen murroksen luonne on taloudellista, se on turvallisuuspoliittista, ja se on myöskin sotilaallista. [...] Tähän vallan hyvin voisi olla yksi vastaus ei vain pohjoinen ulottuvuus vaan lähialueyhteistyö, joka itse asiassa voidaan tulkita käytännössä samaksi asiaksi, ja siinä suhteessa Suomella on roolinsa. [...] uskon, että rakentavalla tavalla Itämeren ympäristössä toimimalla meillä saattaisi olla sellaista merkitystä, mitä me olemme monessa yhteydessä vuosikymmenten aikana vaalineet, siis sillanrakentaja merkitystä, yhteistyön promoottorin merkitystä.⁵¹

Lähialueyhteistyöstä ei voi puhua ilman sen kytkemistä Suomen 1990-luvulla ja etenkin EU-puheenjohtajuuskausiensa (1999 ja 2006) yhteyksissä voimakkaasti edistämään Pohjoisen ulottuvuuden politiikkaan. Lähialueyhteistyön ja Pohjoisen ulottuvuuden suhdetta on vaikea määritellä yksiselitteisesti, sillä molemmat ovat käsitteinä moniulotteisia ja niissä yhdistyvät sekä poliittinen taso, hallinnon taso että paikallisesti toteutettavien hankkeiden käytännön taso. Voi kuitenkin sanoa, että molempien julkinen näkyvyys ja poliittinen merkitys olivat suurimmillaan ajanjaksona, jolloin Suomen eurooppalaistumiskehitys oli voimakkainta ja luottamus Venäjän länsisuuntautumiseen lähes aukotonta. Kyse oli Suomen ulkopoliittisista ja etenkin Venäjä-suhteisiin liittyvistä toimintamalleista, jotka eri tasoilla pyrkivät edistämään Euroopan integraatiota ja turvallisuuspoliittista vakautta. Logiikoiden näkökulmasta lähialueyhteistyön voi ajatella edustaneen valtion ja paikallisyhteisön logiikoiden välistä vuorovaikutusta, jossa valtiot ja alueet tekivät pienipiirteisempää ja vähemmän markkinaehtoista yhteistyötä pääasiassa valtiojohtoisesti. Pohjoisen ulottuvuuden kohdalla kyse taas oli selvemmin Eurooppa-tasoisesta ylirajaisesta vuorovaikutuksesta, jossa markkinoiden logiikka hallitsi suhteessa valtion ja paikallisyhteisöjen logiikoihin ja sillä perusteltiin perinteisesti valtioiden vastuulla olleita turvallisuuspoliittisia tavoitteita, kuten ympäristö-, elintaso- ja terveysongelmien ratkaisua. Pohjoisen ulottuvuuden politiikan voi siis katsoa nojanneen EU:n edistämään ”pehmeän vallan” turvallisuusajatteluun, jossa liberaalin talous- ja aluekehityksen keinoin tavoiteltiin eurooppalaisen yhteisön vahvistamista⁵².

Aluepolitiikkaa ohi keskusvaltion

Lähialueyhteistyösopimuksen synty liittyi murrosvaiheeseen, jolloin Suomi oli siirtymässä niin kutsutusta hajautetusta hyvinvointivaltiosta hajautettuun kilpailuvaltioon.⁵³ Vielä 1980-luvulla Suomessa oli vallinnut keskusjohtoinen järjestelmä, jossa valtion ja alueiden sidos oli vahva ja valtio näkyi alueilla voimakkaasti niin infrastruktuurin kehittämisen kuin poliittisen sääntelyn kautta. Lääninhallitusten asema aluekehittäjinä oli keskeinen. Keskusjohtoisen sääntelykulttuurin ote kuitenkin heikkeni 1990-luvun alusta lähtien. Uusi, markkinoiden logiikan ehdoilla toiminut valtio ei enää perinteiseen tapaan rakentanut jäykkää ja hierarkkista suhdetta alueisiin, vaan eurooppalaisessa markkinamyönteisessä hengessä kannusti paikallisyhteisöjä verkottumaan ja kilpailemaan keskenään⁵⁴. Omaehtoinen aluekehittäminen ja kansainvälisen kilpailukyvyn tavoittelu kasvattivat merkitystään. Alueiden painoarvon noususta kertoivat monet Pohjois-Karjalaan suuntautuneet valtiotason vierailut sekä kansainväliset konferenssit ja seminaarit, joista yhtenä merkittävimpänä voi pitää vuonna 2002 Joensuussa järjestettyä sosiaali- ja terveysalan pohjoisen ulottuvuuden foorumia⁵⁵.

Jo sopimuksen luonnosvaiheessa lokakuussa 1991 ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen kaavaili rajaseudun keskeistä roolia lähialueyhteistyön käytännön toteutuksessa: "[...] tarkoituksena on, että maakuntien jo virinnyttä yhteistyötä jatkossa edesautetaan. Meidän sopimusluonnoksessamme lähdetään siitä, että olisi olemassa valtakunnallisen tason yhteiselin yhteistyön asiakysymyksiä käsittelemään, mutta sen lisäksi maakunnat omalla tahollaan toimisivat suoraan yli rajan".⁵⁶ Utta oli, että lähialueyhteistyösopimus antoi sopimuksentekovaltaa alueellisille ja paikallisille viranomaisille eli lääninhallituksille, valtion piirihallintoviranomaisille sekä kunnille ja kuntainliitoille. Vaikka sopimuksentekovalta oli rajoitettu konkreettisiin yhteistyöhankkeisiin ja annettujen määrärahojen puitteisiin, oli merkittävää, että ulkopoliittista päätösvaltaa näin ulotettiin aluetasolle. "[V]oimme mielestäni perustellusti sanoa, että tämä yhteistyösopimus on osaltaan omiaan johtamaan siihen, että hallitusmuodon 33 §:n säännös, joka vuosikymmenet on ollut avain suomalaisen vallankäytön kaikkein pyhimpään erityisesti idän-suhteissamme, yhä enemmän erkaantuu käytännön todellisuudesta"⁵⁷, arvioi perustuslakivaliokunnan jäsen, sittemmin oikeuskansleri Paavo Nikula (vihr.) 15.5.1992. Kyseisen säännöksen mukaan Suomen suhteista ulkovaltoi-

hin määräsi presidentti ja kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla oli toimitettava ulkoasioista vastaavan ministeriön kautta.⁵⁸

Etenkin lähialueyhteistyön 1990-luvun alun niin sanottuina villeinä vuosina valtiolta yllytti alueita itsenäiseen rajan ylittävään toimintaan. Kesän 1991 vierailullaan Kiteellä, Värtsilässä ja Joensuussa ulkoasiainministeri Väyrynen totesi itäraajasta tulevan samanlainen kuin länsirajasta, kunhan uudistukset etenevät ja olot kehittyvät markkinatalouden suuntaan⁵⁹. Myöhemmin hän peräänkuulutti ennakkoluulottomia ideoita ja piti tulevaisuudessa mahdollisena vuokrata tai ostaa suuriakin maa-aloja Venäjän puolelta⁶⁰. Ulkoasiainministerin viesti oli selvä. Hänen mukaansa lähialueyhteistyön painopiste oli maakunnissa, ja lääninhallituksilla tulisi olemaan keskeinen rooli lähialueyhteistyöhön valtion budjetissa varattujen rahojen käytössä.⁶¹

Usko Venäjän talouden nopeaan kohenemiseen ja länsimaistumiseen ruokki aluetasolla erityistalousalueisiin ja ”toiminnallisesti rajattomaan Karjalaan” liittyviä toiveita ja suunnitelmia, jotka korostivat alueiden suhteellisen itsenäistä roolia ja kytkeytyivät siten valtion logiikan ohittavaan paikallisyhteisöjen logiikkaan. Samalla ne edustivat markkinoiden logiikan liberaalia talousajattelua, jossa valtioiden rajat eivät saisi olla kaupan ja vapaan liikkuvuuden esteinä. Julkisuutta sai esimerkiksi Joensuun yliopiston emeritusprofessori Heikki Kirkisen Karjalaisten kesäjuhilla Kuopiossa 1993 esittämä ajatus yhteistalousalueista Pohjois-Karjalan ja Sortavalan ympäristön sekä Etelä-Karjalan ja Viipurin ympäristön välillä, mihin liittyi myös karjalaisen kulttuurin ja pienten kansojen perinteen säilyttämisen näkökulma⁶². Myös venäläinen osapuoli loi toiveita omilla lausunnoillaan. Venäjän Suomen suurlähettiläs Juri Derjabin korosti Pohjois-Karjalan vierailullaan alkuvuonna 1993 Suomen asemaa Venäjän porttina Eurooppaan ja hahmotteli joustavampia rajamuodollisuuksia ja viisumikäytäntöjä.⁶³

Samaan kategoriaan edellisten kanssa voi lukea kehityskäytävät (gateway), joita kaavailtiin Karjalan, Pietarin, Arkangelin ja Murmanskin suuntiin, ja jotka liikenneyhteyksien, infrastruktuurin ja palveluiden kehittämisen kautta helpottaisivat ihmisten ja talouselämän virtojen liikkumista rajan yli.⁶⁴ Kehityskäytävähankkeet eivät siinä vaiheessa edenneet, mihin yhtenä keskeisenä syynä oli Venäjän sekasortoinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne, joka vaikeutti huomattavasti suomalaisten Venäjälle suuntautuvaa liiketoimintaa. Toisaalta Pohjois-Karjalan maakuntaliitto teki 1990-luvulla ja edelleen 2000-luvulla kovasti töitä sen eteen, että maakunta pääsisi osaksi Barentsin euroarktista aluetta tai kehitysvyöhykettä (BEAR), johon kuuluivat

Suomesta ennestään Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu. Lopulta, kovan vaikuttamistyön jälkeen, Pohjois-Karjala pääsi tarkkailijajäseneksi 2008 ja varsinaiseksi jäseneksi 2016.⁶⁵

Se, että Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä korostettiin alusta alkaen itärajan tuntumassa sijaitsevien maakuntien Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson merkitystä, osoitti ainakin retoriikan tasolla alueiden logiikan vahvistumista.

Pohjois-Karjalassa lähialueyhteistyöstä ja Venäjä-osaamisesta muodostui yksi aluekehittämisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn tavoittelun kärkiteemoista. Lähialueyhteistyön kytkeminen lääninhallintoon oli ollut pettymys lähialueyhteistyötä pioneerina rakentaneelle ja kuntia edustaneelle Itä-Suomen alueelliselle neuvottelukunnalle. Se vaatikin lisää toimivaltaa sekä virallista asemaa Karjala-yhteistyössä.⁶⁶ Neuvottelukunnan kainuulaisen pääsihteerin Paavo Keräsen lausunto ilmaisee aluetason toimijoiden halua purkaa valtiojohtoista säätelyjärjestelmää: "[V]altion hallinnassa lähialueyhteistyöstä tulee kaavamainen ja byrokraattinen. Hankkeita katsotaan liian korkealta ja liian kaukaa. Elävä elämä jää vieraaksi"⁶⁷. Myös professori Heikki Kirkinen korosti alueiden asemaa ohi keskusvallan: "Maakuntien aseman korostaminen vaatii nousemista taisteluun vallan keskittämistä vastaan"⁶⁸. Voikin pohtia, nähtiinkö esimerkiksi lääninhallitus näiltä osin liiaksi vanhaa keskusjohtoista hyvinvointivaltiota pönkittäneenä toimijana, joka ei antanut riittävästi toimivaltuuksia markkinoiden logiikan omaksuneille kunnille ja maakuntaliitoille.

Valtionhallinnossa etenkin sisäasiainministeriö ajoi maakunnille aiempaa suurempaa aluekehitysvastuuta ja sitä myötä keskeisempää roolia myös lähialueyhteistyöhön liittyvässä päätöksenteossa.⁶⁹ Sisäasiainministeri Jouni Backman (sd.) korosti lähialueyhteistyön merkitystä nimenomaan alueiden kehittämisessä, jossa uusi EU-vetoinen aluepolitiikka tulisi olemaan keskiössä:

Tämä tarkoittaa nimenomaan myös maakuntien rajojen yli menevää yhteistointia Suomen puolella. Tässä näen ja hallitus näkee suuria mahdollisuuksia. Sen vuoksi hallituksessa panostetaan hyvin voimakkaasti aluekehitysnäkökulmassa myös eurooppalaisella tasolla pohjoisen ulottuvuuden esiin nostamiseen ja näiden voimavarojen lisäämiseen myös EU-rakennerahastouudistusta tehtäessä.⁷⁰

Vuonna 1994 voimaan astunut laki alueiden kehittämisestä (1135/1993) siirsi aluekehitysvastuuta valtiolta maakuntien liitoille, mikä lisäsi myös

kuntien roolia kehittämässä. Samalla EU edellytti Interreg-aluekehitysohjelmien delegointia maakuntien kautta, mikä osaltaan vahvisti maakuntien liittojen raja-alueyhteistyöhön liittyvää työkenttää. EU-vetoiset Interreg I–III-ohjelmat (1989–2006) olivat markkinamyönteisiä ohjelmia, joiden voi ajatella vahvistaneen EU:n suoraa yhteyttä ja ohjaussuhdetta alueisiin ohi kansallisvaltioiden. Aluekehitysvastuuseen liittyneen muutoksen kulminaationa oli valtionhallinnon alkuvuodesta 1996 toteuttama päätös siirtää alueellisten työryhmien puheenjohtajan tehtävä maaherroilta maakuntajohtajille. Karjala-työryhmässä Hannu Tenhiälä vaihtui Tarja Cronbergiin, joka omaksui Pohjois-Karjalassa näkyvän roolin aluekehittäjänä ja kansainvälisten suhteiden rakentajana. Julkisuudessa epäiltiin vaihdoksen liittyneen kaavailtuun läänijakouudistukseen (Aluehallinto 2000-hanke) ja Pohjois-Karjalan läänin lakkauttamiseen, mutta asiasta vastannut sisäasiainministeri Backman kielsi asian jyrkästi.

Parantaakseen Pohjois-Karjalan asemaa lääninuudistuksessa lääninhallitus päätti 1996 perustaa jälleen uuden työryhmän, lähialue työryhmän, johon kuuluivat Tenhiälän ja Cronbergin ohella suuri joukko muita pohjoiskarjalaisia lähialueyhteistyötä tekevien tahojen edustajia. Sen tavoitteena oli maakunnan oman lähialueyhteistyöstrategian valmistaminen. Näin lähialueyhteistyö valjastettiin läänitaistelun yhteydessä entistä voimallisemmin aluepolitiikan työkaluksi ja Pohjois-Karjalaan tavoiteltiin esimerkiksi valtakunnallista lähialueyhteistyön hallintokeskusta. Kirjallisessa kysymyksessään 31.3.1995 Esa Lahtela (sd.) totesi: ”Pohjoiskarjalaisen osaamisen ja sijaintinsa vuoksi maakunta olisi paras paikka koko valtakunnan tason lähialueyhteistyön hallintokeskukseksi.” Vuotta aiemmin pohjoiskarjalaiset kansanedustajat Riitta Myller (sd.) ja Terttu Törnqvist (sd.), olivat laatineet toivomusaloitteen lähialueyhteistyön koordinaatiokeskuksen perustamisesta Pohjois-Karjalaan⁷¹. Edustajat perustelivat ehdotustaan sillä, että alueella oli jo olemassa runsaasti lähialueyhteistyöhön liittyvää osaamista ja kehittämistähtoa Pohjois-Karjalan liiton, lääninhallituksen, yliopiston ja kauppakamarin puitteissa.

Aloitteet osoittivat, että alueisiin kohdistuneet taloudellisen kilpailukyvyn ja kansainvälistymisen vaateet olivat tuoneet aluepolitiikan uudelleen agendalle ja lisänneet alueiden välistä kilpailua.⁷² Pohjois-Karjalan kohdalla kiivas kamppailu läänin säilyttämisestä vielä korosti tätä. Toisin kuin useimmissa muissa lääneissä, Pohjois-Karjalassa kaikki alueen kansanedustajat puolueeseen katsomatta olivat lääninuudistusta vastaan. Valtakunnan tasolla kannatus hajaantui puolueiden sisällä, mutta kiistatta lääninuudistus oli

johtavan hallituspuolueen SDP:n ja etenkin sen sisäasiainministerin Jouni Backmanin hanke. Läänien yhdistämistä perusteltiin rationaalisilla syillä, kuten hallinnon tehostamisella, säästöillä ja palveluiden parantamisella, jotka olivat pitkälti johdettavissa uuteen markkinaliberaaliin valtiokäsitykseen.⁷³ Se, että etenkin paikalliset sosiaalidemokraatit ajoivat julkisuudessa lähialueyhteistyön koordinaation keskittämistä Pohjois-Karjalaan, kertoo yhteiskunnallisten logiikoiden vahvasta kontekstisidonnaisuudesta. Pohjoiskarjalaisten kansanedustajien lausunnoista on luettavissa piirteitä sekä alueeseen ja sen identiteettiin kiinnittyneestä paikallisyhteisön logiikasta että sosiaalidemokraattisen valtionjohdon edistämästä uudesta markkinoiden ja verkottuneiden alueiden näkökulmaa yhdistäneestä ja eurooppalaisuuteen nojanneesta valtiologiikasta.

Alueiden ulkopoliittinen toimeliaisuus synnytti valtionjohdossa myös kritiikkiä. Jo vuonna 1992 Paavo Lipponen teki hallitukselle kirjallisen kysymyksen, jossa arveli aluepolitiikan ohjaavan yhteistyötä lähialueiden kanssa ja että ”rajalääni on määritelty poliittisin perustein”. SDP:n Kymen piirijärjestön 90-vuotistilaisuudessa syyskuussa 1996 pitämässään puheessa hän sanomalehti Karjalaisen mukaan suitsi maakuntia liian itsenäisestä toiminnasta: ”Pääministeri Paavo Lipposen mukaan lähialueyhteistyö on kärsinyt hajanaisuudesta ja maakunnat pyrkivät erikseen tavoitteisiinsa suhteessa Venäjään. Toiminnan tehostaminen on hallituksen samoin kuin EU:n päämäärä. Määrärahat aiotaan keskittää ulkoministeriöön ja vaikuttavuutta haetaan muun muassa elinkeinoelämän kautta.”⁷⁴

Myös kansanedustaja ja Vihreän liiton puheenjohtaja, myöhemmin 2000-luvulla ulkoministerinä toiminut Pekka Haavisto tarkasteli lähialueyhteistyötä osana laajempaa EU-poliittista kehystä. Haaviston mukaan lähialueyhteistyön ongelmana oli, ettei lääni- ja maakuntatasolla uskallettu puhua avoimesti naapurimaan demokraattisen kehityksen puolesta, mikä tarkoitti vanhan vallan tukemista. Hän peräänkuulutti Suomelta visiota Venäjän tulevaisuuden ja Venäjä-yhteistyön suunnasta, siitä ”minkälaisen Venäjän kanssa olemme jatkossa tekemisissä”⁷⁵. Haaviston mukaan Suomella ei ollut tarvetta pönkittää konservatiivisen johdon asemia Venäjän alue- ja paikallishallinnossa, eikä venäläisen ”pysähtyneistön” tukeminen ollut Suomelle poliittisesti viisasta.⁷⁶ Haaviston lausuntojen aikana syksyllä 1994 EU-jäsenyysneuvottelut oli saatu edellisenä keväänä päätökseen ja Suomi oli liittymässä Euroopan unionin jäsenvaltioksi. Tilanteessa, jossa Suomen eurooppalaistuminen eteni nopeasti, oli ”poliittisesti viisasta” osoittaa, että sen Ve-

näjän kanssa tekemä raja-alueyhteistyö edisti myös alue- ja paikallistasolla Euroopan unionin rajojensa ulkopuolelle ulottamia integraatio- ja arvopäämääriä. Toisin sanoen myös kansallisesti tehtävä raja-alueyhteistyö, eli lähialueyhteistyö, tuli sovittaa Euroopan unionin hahmottelemiin raameihin ja eurooppalaistuneeseen retoriikkaan.⁷⁷

Alueellinen ulkopoliittikka oli haastanut valtion perinteisen ohjausvalan ja logiikan, vaikka alueiden toimijuutta ei valtionhallinnon tasolla täysin tunnustettu. Vasta Kainuun, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan ja Karjalan tasavallan muodostaman Euregio Karelia -yhteistyöalueen perustaminen vuonna 2000 koettiin tässä suhteessa läpimurtona, ja sen valmistelu tapahtui pitkälti suoraan maakuntien, Venäjän valtion edustajien ja EU:n välillä. Tuolloin Pohjois-Karjalan liiton maakuntajohtajana toimineen Tarja Cronbergin mukaan ”maakunnat ja tää raja-alueyhteistyö oli niin marginaalissa, et mä muistan, yhdessä ulkoministeriön kokouksessa ulkoministeriön virkamiehet vaan sano, et ei raja-alueilla ole mitään ulkopoliittikkaa, eikä ne voi tehdä sitä, ja se on ihan mahdotonta. Mut sit kuitenkin me onnistuttiin sen Euregio Karelian kautta [...]”⁷⁸.

Johtopäätökset: kenen on valta lähialueyhteistyössä?

Artikkelissa on tarkasteltu lähialueyhteistyön poliittisia merkityksiä 1990-luvun Suomessa ajankohtana, jolloin Euroopan integraatio näytti etenevän nopeasti, Venäjä siirtyvän kohti länsimaista demokratiaa ja markkinataloutta ja kansallisvaltioiden rajat menettävän merkitystään. Suomen ja Venäjän välisessä lähialueyhteistyössä toimittiin 1990-luvulla useilla eri politiikan tasoilla, jotka vuosikymmenen lopulla kiteytyivät myös Pohjoisen ulottuvuuden politiikkana tunnetussa Suomen EU-poliittisessa aloitteessa.

Lähialueyhteistyö oli osa *Suomen kansainvälistä profiilia* Neuvostoliiton jälkeisessä Euroopassa, ja samalla myös uudelleen muotoiltua *idänpolitiikkaa*. Suomen EU-jäsenyyden myötä siitä tuli lisäksi *unionin Venäjän politiikkaa*. Siksi lähialueyhteistyötä on tärkeä tarkastella, ei vain Suomen ja Venäjän, vaan myös EU:n ja Venäjän suhteiden kontekstissa. Suomen liityttyä Euroopan unioniin kansallinen lähialueyhteistyö ja EU:n raja-alueyhteistyö sulautuivat pitkälti toisiinsa, jolloin lähialueyhteistyöstä tuli osa *EU:n aluepolitiikkaa* ja pohjoinen-etelä -vastakkainasettelua. Kansallisesta näkökulmasta ja maakuntatasolta tarkasteltuna lähialueyhteistyö koettiin kuitenkin

kansallisen aluepolitiikan välineenä, jonka kautta oli mahdollista kanavoida resursseja maakuntiin ja nostaa alueiden painoarvoa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä mittakaavassa. Suomi pyrki profiloitumaan Venäjä-osajana sekä valtiona että maakuntien tasolla.

Lähialueyhteistyön eri poliittisia tasoja on artikkelissa arvioitu yhteiskunnallisten logiikoiden kautta, joista huomio kiinnittyy etenkin valtion logiikkaan, paikallisyhteisön logiikkaan ja markkinoiden logiikkaan. Näkökulma tekee näkyväksi sen, kuinka lähialueyhteistyö koostui toisiinsa eri tavoin kytkeytyneistä ydininstituutioista, jotka ohjasivat lähialueyhteistyön järjestäytymisen periaatteita ja antoivat toimijoille työkaluja kehittää lähialueyhteistyötä mieleiseensä suuntaan. Keskiössä on ajatus yhteiskunnallisten logiikoiden historiallisesta kontingenssista ja niiden välisestä jännitteisestä suhteesta. Toisin sanoen oli tapaus- ja kontekstisidonnaista, nousiko jokin ydininstituutio logiikoineen muiden yläpuolelle vai kehittyikö instituutioiden ja logiikoiden välille harmonisempi ja toisiaan tukevampi suhde.⁷⁹

Valtionhallinnon lähialueyhteistyölle asettamissa tavoitteissa territoriaalisuuteen ja koviin rajalinjoihin nojaavat turvallisuuspoliittiset näkökohdat olivat 1990-luvulla vahvasti läsnä, vaikka uudenlainen ylitraajainen markkinalogiikkaan nojaava eurooppalaisuus leivottiinkin sisään perinteisesti suverenisuuteen nojanneeseen valtion logiikkaan. Tätä edellyttivät esimerkiksi uusien ylitraajisten turvallisuusuhkien olemassaolo ja tunnistaminen. Paavo Lipposen pääministerikaudella perinteinen valtion logiikka yhdistyikin globaalin talouden mukanaan tuomaan markkinoiden logiikkaan ja alueiden painoarvoa korostavaan paikallisyhteisöjen logiikkaan.

Pohjois-Karjalassa lähialueyhteistyö nähtiin vahvasti aluekehittämisen välineenä. Alueen kannalta pidettiin tärkeänä edistää esimerkiksi liikenneyhteyksien rakentamista ja teollisuuden ja energia-alan yhteistyötä, jotka kuuluivat maakuntien ja kuntien muodostaman Itä-Suomen alueellisen neuvottelukunnan keskeisimpiin tehtäviin. Perinteisen valtion logiikan mureneminen antoi tilaa paikallisyhteisön logiikan vahvistumiselle, ja alueiden Euroopan mukainen ajattelu otettiin innolla vastaan maakunnassa. Kansallinen lähialueyhteistyö ja EU:n raja-alueyhteistyö koettiin Pohjois-Karjalassa eräänlaisina uudenlaisina aluepolitiikan muotoina, joihin oli mahdollista vedota myös läänituudistuksen ja läänin lakkauttamisen vastaisessa kamppailussa.

Lähialueyhteistyön taloudelliset hyödyt olivat erityisen näkyvästi esillä aluetason keskusteluissa. Markkinoiden logiikka sulautuikin luontevasti pai-

kallisyhteisön logiikkaan, mistä hyvänä esimerkkinä toimivat Pohjois-Karjalassa 1990-luvun alussa vireillä olleet suunnitelmat Suomen ja Karjalan yhteisistä erityistalousalueista ja kehityskäytävistä. Alueiden ylirajaista omaehtoista taloudellista aktiivisuutta ja yhteydenpitoa Karjalan tasavaltaan voikin nimittää alueelliseksi ulkopoliitikaksi, joka ohitti ulkopoliitiikan tavanomaiset toimintamallit ja haastoi perinteisen valtion logiikan.

Alueiden omaehtoista toimijuutta korostanut Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö tuli mahdolliseksi Eurooppaa 1990-luvulla ravistelleiden suurten poliittistaloudellisten muutosten seurauksena. Uusi tilanne muutti niin valtion kuin alueiden roolia, mikä aiheutti jännitteitä toimijoiden välille ja synnytti eräänlaista kilpailua siitä, kuka määritteli lähialueyhteistyön tavoitteet ja toimintamallit ja miten. Tämän artikkelin näkökulma on ollut yltäasolla, poliitikkojen ja virkamiesten käymässä julkisessa keskustelussa, ei niinkään lähialueyhteistyön laajassa kentässä ja ruohonjuuritason toimijoiden motiiveissa. Lähialueyhteistyön moniulotteisuuden ja ajan ilmapiirin ymmärtämiseksi onkin jatkossa tärkeää kiinnittää huomiota myös toimijoiden henkilökohtaisiin kokemuksiin, arjen vuorovaikutukseen ja yhteistyön inhimilliseen logiikkaan – mikä sai ihmiset ja organisaatiot laidasta laitaan tekemään käytännön rajan ylittävää yhteistyötä? Toisaalta jatkossa on kiinnitettävä perusteellisempaa huomiota ministeriöiden, etenkin ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön, lähialueyhteistyöhön liittyneeseen valmistelutyöhön. Millaisena alueiden muuttunut ulkopoliittinen rooli ja suhde keskusvaltaan näyttäytyivät ministeriöiden strategioissa?

FT Mikko Kohvakka on aluehistorian dosentti Itä-Suomen ja Oulun yliopistoissa. Hänen tutkimuksensa ovat käsitelleet yliopistojen roolia valtion tilallisessa muutoksessa, kaupunginjohtajien aluekäsitteitä sekä maakuntien liittojen tilallista orientaatiota kylmän sodan jälkeisessä maailmassa.

FT Alina Kuusisto on tutkijatohtori Itä-Suomen yliopistossa Karjalan tutkimuslaitoksella. Hänen tutkimuksensa liittyvät alue-, koulutus- ja raja-alueyhteistyön historiaan.

Viitteet

- 1 Ritvanen 2021a, 257.
- 2 Keating 2008.
- 3 Klatt & Wassenberg 2018, 3.
- 4 Cox (toim.) 1997.
- 5 Ks. tarkemmin Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012.
- 6 Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma POKAT 2025, 46, <https://pohjois-karjala.fi/pokat2025/> (luettu 20.2.2023).
- 7 Suomen näkökulmasta esim. Laine 2013; Liikanen & Virtanen 2004; Rouge-Oikarinen 2009; Ritvanen 2021a.
- 8 Esim. Austin 1996; Kainulainen 2012; Leppänen (toim.) 2005; Rantaniemi & Kurttakko (toim.) 2012; Stranius (toim.) 2007; Tuomi 2011.
- 9 Harle & Moisio 2000.
- 10 Kettunen 2008.
- 11 Sanomalehti Karjalaisen maksullisessa Kaiku-palvelussa tehty sanahaku ”lähialueyhteistyö” tuotti kaikkiaan 1 415 osumaa vuosilta 1990–2022.
- 12 Eduskunnan digitaalisten aineistojen hakupalvelussa tehty haku tuotti hakusanalla ”lähialueyhteistyö*” kaikkiaan 1 357 osumaa vuosilta 1990–2022.
- 13 Jupp & Norris 1993, 37–51.
- 14 HE 8/1992 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Venäjän federaation kanssa suhteiden perusteista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.
- 15 Pohjois-Karjalan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus 1991, 8–9; Karjalainen 10.5.1990: ”Markkinataloudesta todella jyvälle”; Karjalainen 4.10.1990: ”Neuvosto-Karjalan projekteissa luultua vähemmän päällekkäisyyttä”; Itä-Suomen alueellinen neuvottelukunta, toimintakertomus 1991 Cc:3, Pohjois-Karjalan seutukaavaliitto, KA, Joensuu.
- 16 Karjalainen 22.12.1989: ”Pohjois-Karjalan ja Kainuun neuvottelukunta pitämään yhteyttä Neuvosto-Karjalaan”.
- 17 Lea Tolosen haastattelu 21.11.2022.
- 18 Itä-Suomen neuvottelukunnan kokous 6.11.1992 Cc:3, Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton arkisto, KA, Joensuu.
- 19 Hallituksen kertomus 1990/1991vp, 537; Ulkoasiainministeriö 1993.
- 20 HE 8/1992 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Venäjän federaation kanssa suhteiden perusteista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä; Ritvanen 2021b, 39–54.
- 21 Karjalainen 11.7.1991: ”Ulkoministeri Väyrynen tarkastamassa itärajaa. Lupasi kiirehtiä Niiralan virallistamista”.
- 22 HE 9 1992 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Venäjän federaation kanssa yhteistyöstä Murmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarissa ja Leningradin alueella tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, 2–3; Hallituksen kertomus 1993, 1994 vp, 551; Pekka Tahvanaisen haastattelu 16.11.2022.
- 23 Juvonen, 176–177.
- 24 Tenhiälä Hannu 23.11.1992, muistio, Pohjois-Karjalan lääninhallituksen arkisto Hc:8, KA, Joensuu.
- 25 Moisio 2012, 194.

- 26 Ks. 1992 vp HE 9, liite 1.
- 27 Karjalan ASNT:n ja Itä-Suomen alueellisen neuvottelukunnan suositukset 14.-15.6.1990, Itä-Suomen alueellisen neuvottelukunnan päätöspöytäkirjat Cc: 3, Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton arkisto, KA, Joensuu.
- 28 Kysymys valtioneuvostolle 34, Rehn ym. 1991 vp.
- 29 Esim. Marita Jurva (SMP), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.5.1992, 1777.
- 30 Markku Laukkanen (kesk.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.5.1992, 1762.
- 31 Esa Lahtela (sd.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 14.9.1995, 1427.
- 32 Markku Laukkanen (kesk.), Kirjallinen kysymys eduskunnan puhemiehelle 1142/2002 vp. Lähialueyhteistyön onnistuminen Venäjän lähialueilla.
- 33 Ulkoasiainministeriö 2011, 63–65.
- 34 Delcour 2011.
- 35 Valtioneuvoston asetus Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisen rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä Suomen tasavallan ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta 56/2012 (Finlex).
- 36 Kuusisto 2021, 138–158.
- 37 Karjalainen 3.2.1992: ”Niiralasta virallinen rajanylityspaikka ennen ensi kesää”. Ulkoministeri Väyrynen kertoi lähialueyhteistyön kehitysnäkymistä”; 5.11.1992: ”Lähialueyhteistyöstä koelaboratorio EY:lle”.
- 38 Terttu Törnqvist (sd.), Eduskunnan täysistunto 2.11.1994, 3069.
- 39 Pekka Haavisto (vihr.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 11.1.1995, 6451.
- 40 Tuulikki Ukkola (lib.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.12.1995, 7595.
- 41 Paavo Lipponen (sd.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.12.1995, 7569.
- 42 Heininen 2001, 22–23; Heikkilä 2006, 16.
- 43 Jokela 2011, 62–63; Ojanen & Raik 2017, 170–172; Raunio & Saari 2017, 17–19.
- 44 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995.
- 45 Paavo Lipponen (sd.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.12.1995, 7569.
- 46 Forsberg & Haukkala 2016, 18–22; Haukkala 2015, 26–30.
- 47 Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1992, 1993 vp K 14, 72.
- 48 Kuusisto 2019.
- 49 Ulkoasiainministeriö 2011.
- 50 Jokela 2011, 50.
- 51 Antero Kekkonen (sd.), Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 167/18.12.2002, 57.
- 52 Liikanen 2016, 19–24.
- 53 Moisio & Vasanen 2008; Moisio 2012.
- 54 Kaupunkien kansainvälistymisestä esim. Kolbe & Hannikainen 2023.
- 55 Virtanen 2002.
- 56 Paavo Väyrynen (kesk.), Suullisia kysymyksiä 83, 10.10.1991, 1946.
- 57 Paavo Nikula, Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 15.5.1992, 1763.
- 58 Suomen hallitusmuoto 94/1919.
- 59 Karjalainen 11.7.1991: ”Ulkoministeri Väyrynen tarkastamassa itärajaa. Lupasi kiirehtiä Niiralan virallistamista”.
- 60 Karjalainen 14.11.1991: ”Niiralan ylityspaikka jo virallistettavissa. Myös Salla ja Kuusamo avautumassa”.
- 61 Karjalainen 3.2.1992: ”Niiralasta virallinen rajanylityspaikka ennen ensi kesää. Ulkoministeri Väyrynen kertoi lähialueyhteistyön kehitysnäkymistä”.

- 62 Karjalainen 19.6.1993: "Karjala-kysymys saattaa tulla uudelleen esille. Paavo Väyrynen Karjalaisten Kesäpäivillä".
- 63 Karjalainen 22.1.1993: "Venäjän suurlähetystö valmis helpottamaan rajanylitystä. Pohjois-Karjalan vierailunsa aloittanut suurlähettiläs Juri Derjabin lupaili viisumipistettä Itä-Suomeen".
- 64 Karjalainen 14.2.1994: "Konkreettisia hankkeita lähialueyhteistyöhön"; Karjalainen 8.6.1996: "Karjalan käytävä osa lähialueyhteistyötä" (pääkirjoitus).
- 65 Zimmerbauer 2013, 99; Mäki & Nyqvist 2017, 33; Kohvakka 2022, 54–55.
- 66 Karjalainen 12.9.1992: "Karjala-rahastusta halutaan jakaa Itä-Suomen kautta"; 7.10.1992: "Itä-Suomen neuvottelukunta hakee selkeää toimintaroolia"; Pääministeri Esko Aholle 1.9.1992 osoitettu Ehdotus lähialueyhteistyön organisoimiseksi Karjalan Tasavallan kanssa harjoitettavassa kaupallis-taloudellisessa yhteistyössä, Itä-Suomen alueellisen neuvottelukunta, muut asiakirjat Cc:3, Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton arkisto, KA, Joensuu.
- 67 Karjalainen 7.10.1992: "Itä-Suomen neuvottelukunta hakee selkeää toimintaroolia".
- 68 EU ja Pohjois-Karjala -seminaari 19.4.1994, muistio Hc:9, Pohjois-Karjalan valtuuskunnan arkisto, KA, Joensuu.
- 69 Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1992, 1993 vp K14, 72.
- 70 Jouni Backman, Valtioneuvoston selonteko: Alueiden kehittämisestä annetun lain tavoitteiden toteuttaminen 2/1997 vp 8.4.1997, 1096.
- 71 Riitta Myller (sd.) ja Terttu Törnqvist (sd.), toivomusaloite 202 15.2.1994, 228.
- 72 Moisio 2012, 179.
- 73 Malmsten 2013.
- 74 Karjalainen 16.9.1996: "Pääministeri Lappeenrannassa: Elinkeinoelämä mukaan lähialueyhteistyöhön".
- 75 Pekka Haavisto (vihr.), Eduskunnan täysistunto 14.9.1994, 4516.
- 76 Karjalainen 21.11.1994: "Suomen ja Venäjän lähialueyhteistyö arvioitava uudelleen".
- 77 Laine 2013, 170–171.
- 78 Tarja Cronbergin haastattelu 10.9.2018.
- 79 Vrt. Thornton, Ocasio & Lounsbury 2012, 12–13, 150–152, 162–167.

Lähteet

Painamattomat lähteet

Kansallisarkisto, Joensuu (KA, Joensuu)
Pohjois-Karjalan seutukaavaliiton arkisto
Pohjois-Karjalan lääninhallituksen arkisto
Pohjois-Karjalan valtuuskunnan arkisto

Sanomalehdet

Karjalainen

Internet-lähteet

Eduskunta, Digitoidut valtiopäiväasiakirjat 1907–2000, hakupalvelu, <https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx> (luettu 8.3.2023).
Pohjois-Karjalan maakuntaohjelma POKAT 2025, 46, <https://pohjois-karjala.fi/pokat2025/> (luettu 20.2.2023).
Valtioneuvoston asetus Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisen rajat ylittävän yhteistyön edistämisestä Suomen tasavallan ja Venäjän federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta 56/2012 (Finlex). <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120056> (luettu 3.3.2023).

Haastattelut

Cronberg Tarja 10.9.2018, Pohjois-Karjalan maakuntajohtaja (emerita). Haastattelijat Alina Kuusisto ja Joni Virkkunen.
Tahvanainen Pekka 16.11.2022, Kiteen maatalousoppilaitoksen rehtori (emeritus). Haastattelijat Alina Kuusisto ja Jukka Kokkonen.
Tolonen Lea 21.11.2022, Pohjois-Karjalan maakuntaliiton aluekehityspäällikkö (emerita). Haastattelijat Alina Kuusisto ja Jukka Kokkonen.

Kirjallisuus

Austin, Daniel F. C. *Finland as a Gateway to Russia: Issues on European Security*. Adels-hot ym.: Avebury, 1996.
Cox, Kevin R. *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: The Guilford Press, 1997.
Delcour, Laure. *Shaping the Post-Soviet Space? EU Policies and Approaches to Region-Building*. Farnham/Burlington: Ashgate, 2011.
Forsberg, Tuomas ja Hiski Haukkala. *The European Union and Russia*. London: Palgrave, 2016.
Harle, Vilho ja Sami Moisio. *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Tampere: Vastapaino, 2000.

- Haukkala, Hiski. "From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations." *Journal of Contemporary European Studies* 23, no. 1 (2015): 25–40. DOI 10.1080/14782804.2014.1001822.
- Heikkilä, Markku. *The Northern Dimension*. Helsinki: Europe Information, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2006.
- Heininen, Lasse. "Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative." Teoksessa *The Northern Dimension: Fuel for the EU?*, toimittanut Hanna Ojanen, 20–53. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2001.
- Jokela, Juha. *Europeanization and Foreign Policy: State Identity in Finland and Britain*. London/New York: Routledge, 2011.
- Jupp, Victor ja Clive Norris. "Traditions in Documentary Analysis". Teoksessa *Social Research: Philosophy, Politics and Practice*, toimittanut Martyn Hammersley, 37–51. London: Sage Publications, 1993.
- Juvonen, Jaana. *Pohjois-Karjalan lääninhallitus 1960–1997*. Joensuu: Pohjois-Karjalan lääninhallitus, 1997.
- Kainulainen, Kimmo. *Luovat alat ja Venäjä-yhteistyö. Näköaloja Itä-Suomesta*. Luova Suomi, 2012.
- Karhapää-Puhakka, Satu. *Kauppa yli rajan. Pk-yritysten kokemuksia liiketoiminnasta Pohjois-Karjalassa ja Karjalan tasavallassa 1990-luvulla*. Helsinki: Aleksanteri-instituutti, 2004.
- Keating, Michael. "A Quarter Century of the Europe of the Regions." *Regional & Federal Studies* 18, no. 5 (2008): 629–635. DOI: 10.1080/13597560802351630.
- Kettunen, Pauli. *Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Klatt, Martin ja Birte Wassenberg. "Secondary Foreign Policy: Can Local and Regional Cross-border Cooperation Function as a Tool for Peace-building and Reconciliation?" Teoksessa *Secondary Foreign Policy in Local International Relations: Peace-building and Reconciliation in Border Regions*, toimittaneet Martin Klatt ja Birte Wassenberg, 1–14. London: Routledge, 2018.
- Kohvakka, Mikko. Kolme näkökulmaa maakuntien liittojen tililliseen orientaatioon 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. *Alue ja Ympäristö* 51, no. 1 (2022), 40–62. DOI:10.30663/ay.111211.
- Kolbe, Laura ja Matti O. Hannikainen. *Kaupunkipolitiikan katkenneet polut ja murtuneet myytit. Miten kansalliset, ristikkäiset voimat ovat kaupungistumista ja kaupunkipolitiikkaa viimeisen 150 vuoden aikana*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023.
- Kuusisto, Alina. "Pohjoinen ulottuvuus eurooppalaisen yhteistyön työkaluna." *Idäntutkimus* 26, no. 3 (2019), 20–39. DOI:10.33345/idantutkimus.87290.
- Kuusisto, Alina. "Finland, the European Union, and the Strategies of the Northern Region." Teoksessa *Remapping Security on Europe's Northern Borders*, toimittaneet Jussi P. Laine, Ilkka Liikanen ja James W. Scott, 138–158. London/New York: Routledge, 2021.
- Laine, Jussi. *New Civic Neighborhood: Cross-border Cooperation and Civic Society Engagement at the Finnish-Russian Border*. Joensuu: University of Eastern Finland, 2013.
- Leppänen, Airi, toim. *Kansalaisyhteiskunta liikkeessä yli rajojen. Sosiaali- ja terveystalouden järjestöt lähialueyhteistyössä*. Helsinki: Palmenia-kustannus, 2005.

- Liikanen, Ilkka ja Petri Virtanen, toim. *Rajayhteistyö, EU ja Venäjä*. Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja. No 11/2004. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2004.
- Liikanen, Ilkka. "Building Regional Stability Through Cross-border Cooperation: Changing Spatial Imaginaries and Sovereignty Concepts of EU Neighbourhood Policies." Teoksessa *The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders and Regional Stability*, toimittaneet Ilkka Liikanen, James W. Scott ja Tiina Sotkasiira, 19–35. London/New York: Routledge, 2016.
- Malmsten, Jarmo. *Aluehallintojuttu. Vuoden 1997 aluehallintouudistus ja sen sanomalehtikäsittely*. Turku: Turun yliopisto, 2013.
- Moisio, Sami ja Antti Vasanen. "Alueellistuminen valtiomuutoksen tutkimuskohteena." *Tieteessä tapahtuu* 26, no. 3–4 (2008): 20–31.
- Moisio, Sami. *Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmasodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino, 2012.
- Mäki, Laura ja Roger Nyqvist. Barentsin alueen koko kuva. *Idäntutkimus* 24, no. 2 (2017): 33–41.
- Ojanen, Hanna ja Kristi Raik. "Ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Pinnallista jatkuvuutta ja pyörteisiä pohjavirtauksia." Teoksessa *Reunalla vai ytimessä. Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*, toimittaneet Tapio Raunio ja Juho Saari, 170–195. Helsinki: Gaudeamus, 2017.
- Pohjois-Karjalan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus. *Karjalan maaseutuprojekti. Osaprojekti*. Joensuu, 1991.
- Rantaniemi, Maire ja Kyösti Kurtakko, toim. *Opetusalan lähialueyhteistyö Suomen ja Venäjän välillä 1990–2012*. Helsinki: Opetushallitus, 2012.
- Raunio, Tapio ja Juho Saari. "Johdanto. Onko konsensuksen aika ohi?" Teoksessa *Reunalla vai ytimessä? Suomen EU-politiikan muutos ja jatkuvuus*, toimittaneet Tapio Raunio ja Juho Saari, 9–25. Helsinki: Gaudeamus, 2017.
- Ritvanen, Juha-Matti. *Mureneva kulmakivi. Suomi, Neuvostoliiton hajoaminen ja YEA-sopimuksen loppuvaiheet 1989–1992*. Helsinki: Siltala, 2021a.
- Ritvanen, Juha-Matti. "Kun itänaapuri vaihtui. Suomi, Neuvostoliiton hajoaminen ja Venäjän nousu 1990–1992." *Työväentutkimuksen vuosikirja* 35 (2021b): 39–54. DOI: 10.37456/tvt.109419.
- Rouge-Oikarinen, Regis. *Rajan ylittävä yhteistyö muuttuvassa Euroopassa. Euroopan unionin Tacis-ohjelma (1996–2004) Suomen lähialueyhteistyön toteuttamisvälineenä*. Oulu: Oulun yliopisto, 2009.
- Stranius, Pentti, toim. *Oppia rajalla. Toisen asteen koulutuksen tila Itä-Suomessa ja Karjalan tasavallassa. Yhteistyön kokemuksia ja haasteita*. Joensuu: Joensuun yliopisto, 2007.
- Suomen ja Venäjän välinen lähialueyhteistyö vuosina 2004–2009*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2011.
- Thornton, Patricia, William Ocasio ja Michael Lounsbury. *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Tuomi, Marja. *Diffusion of Social Innovations Across the Borders: Social Sector Cooperation with the Republic of Karelia*. Kuopio: University of Eastern Finland, 2011.

Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat 1995. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1995.

Ulkoasiainministeriö. *Keski- ja Itä-Euroopan toimintaohjelma. Suomen toimintastrategia.* Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 1993.

Virtanen, Petri. "Sosiaali- ja terveysalan pohjoisen ulottuvuuden foorumi Joensuussa." *Idäntutkimus* 9, no. 3 (2002): 170–171.

Zimmerbauer, Kaj. "Unusual Regionalism in Northern Europe." *Regional Studies* 47, no. 1 (2013): 89–103. DOI: 10.1080/00343404.2011.644236.